УДК 328.185

К ВОПРОСУ О КОРРУПЦИОННО-БЮРОКРАТИЧЕСКОЙ КОНФЛИКТОГЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ароян Ашхен Сергеевна кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и этнополитики, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: ashkhen-aroyan@yandex.ru

Крицкая Анна Александровна кандидат политических наук, преподаватель кафедры политологии и этнополитики, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: enigmaann@bk.ru

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы коррупционно-бюрократической конфликтогенности государственного и муниципального управления. Отмечается, что бюрократизация системы управления способствует повышению коррупционности, предлагаются некоторые меры по рационализации российской бюрократии и снижению коррупции.

Ключевые слова: *конфликтогенность, бюрократия, коррупция, безопасность, антикоррупционная политика, политическая система, гражданское общество.*

Проблема коррупции является одной из наиболее актуальных проблем, характерных для системы государственного и муниципального управления. Многие исследователи видят основы коррупции в ее бюрократизации, закрытости и непрозрачности. Современные политические модернизационные процессы направлены на политическое участие большого числа субъектов и поэтому должны быть напрямую связаны с транспарентностью власти.

Рассматривая взаимосвязь коррупции и бюрократии определим данные понятия.

Существует много определений коррупции, остановимся лишь на некоторых позициях. ***Термин «коррупция» произошел от латинского слова corrumpere, имеющего несколько значений, основное из которых – «портить». Коррупция является достаточно сложным социально-экономическим явлением и не имеет единственного общепринятого определения. Так В.Д. Андрианов понимает под коррупцией сегодня использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее установленным законам и правилам [1, с. 11].*** По мнению Е.В. Охотского, коррупция является многоаспектным, многоуровневым, системно-организованным социально организованным явлением, распространенным на разных уровнях управления (элитарном, среднем и низовом), которое проникает во все сферы и подсистемы общественного бытия, а также затрагивает интересы всех социальных групп, слоев и классов общества [2, С. 25].

Существует множество подходов к оценке бюрократического аппарата, но большинство исследователей неизменно связывают коррупцию с разветвленным бюрократическим аппаратом. Охарактеризуем понятие «бюрократия».

Понятие «бюрократия» появилось 1745 году в работах де Гурне, который добавил к слову «бюро», означавшему как учреждение, так и письменный стол, вторую часть «кратия», происходившую от греческого глагола со значением «управлять». Таким образом, с самого своего появления понятие «бюрократия» означало власть чиновников [3]. Бюрократия имеет тенденцию к созданию замкнутой системы, неподконтрольности со стороны общества, что создает благоприятную основу для коррупционности. Изначально коррупцию связывали с взаимоотношениями власти и общества, а точнее общества и бюрократии, представляющей власть. Система подбора и ротации кадров в системе ГМУ не направлена на подбор морально-устойчивых, преданных своему делу и служащих отечеству чиновников, подменяя эти понятия профессионализмом. Но ведь профессионализм чиновника в определенных сферах не тождественен ни патриотизму, ни моральной устойчивости не стремлению служить обществу. Основным аргументом чиновников-бюрократов выступает тезис о служении государству, а должен быть тезис о служении обществу.

Нельзя не вспомнить постулаты М.Вебера о рациональной бюрократии. Бюрократическое господство в веберовском понимании обобщенно можно представить в следующем положении: идеальный чиновник решает доверенные ему вопросы одинаково для каждого [4].

К сожалению, идеальная бюрократия на практике становится не идеальной, а чиновник, перестающий служить обществу, занимается повышением благосостояния себя и определенных групп.

Рассмотрим некоторые возможные меры по рационализации бюрократии. Поскольку в основе бюрократизма лежат организационные, экономические, политико-идеологические, социально-культурные основы, то выходом из ситуации могут стать изменения организационных, экономических, политических, социальных и многих других условий, которые способствуют бюрократизации управленческих процессов. Эффективность противодействия бюрократизму в России определяется тем, как скоро и в каких масштабах реализуются идеи демократии, свободы, социальной справедливости, принципы демократической самоуправляемости.

Можно ли ограничить, рационализировать, смягчить и заставить чиновника-бюрократа работать на благо людей и общества в целом? Скорее всего, можно, но для этого, прежде всего, необходимо:

– развитие гражданского общества и правового государства - состояние человеческих взаимоотношений, при которых функционирует закон, демократия, культура, ценностное понимание жизни и прав человека.

– экономическое благополучие, стабильность, индивидуальная развитость личности.

Необходимо подчеркнуть, что система социального оппонирования и социальный контроль за деятельностью органов власти также способствует успешной борьбе с бюрократизмом. Но это не значит, что это что-то антиаппаратное. Каждый орган власти имеет в наличии свой аппарат, в случае отсутствия которого наступает беспорядок. В связи с этим, необходим механизм сочетания социальной саморегуляции и демократического государственного управления. Как положительный, так и отрицательный опыт свидетельствует о том, что повышение эффективности государственного управления

всегда уравновешивается механизмами «реальной социальной саморегуляции». Гражданское общество – это и есть такая система социального оппонирования государственной власти, которая необходима государству.

Бюрократизм, как правило, проявляется в развитой системе управления, где объект и субъект управления в определенной степени отделены друг от друга. Высокий уровень административно-бюрократических барьеров, коррупционность и малоуправляемость разросшейся бюрократической системы являлись основной причиной административного реформирования. Конечной целью административной реформы является обеспечение четкой, эффективной и экономной деятельности государственного аппарата, ориентация государственной службы на соблюдение законных прав и свобод граждан и всех субъектов права, предотвращение возможности использования аппарата как средства подчинения его партийным или групповым влияниям и как источника незаконного присвоения общественного богатства.

Проводимая вместе с административной антикоррупционная реформа призвана сдерживать административное давление бюрократии на граждан и бизнес, перевести функционирование политической системы страны на качественно новый уровень [5].

Коррупция является одной из основных угроз на пути успешной реализации программы по модернизации экономики и социальной сферы. Поэтому борьба с ней входит в число первоочередных задач государства и общества. Борьба ведется. Но, несмотря на существование множества антикоррупционных планов, и программ, серьезные усилия правоохранительных органов и других соответствующих структур, контроль со стороны высшего руководства страны, борьба с коррупцией пока не приносит ожидаемых результатов [6].

Наиболее существенной причиной низких результатов борьбы следует считать то, что ведется борьба в обстановке коррумпированности всех уровней власти, чиновничества, государственных сил и средств борьбы и, прежде всего, правоохранительных органов (милиции, судов, прокуратуры), субъективизма средств массовой информации, в обстановке недоверия народа к власти. Имеет место парадоксальная ситуация: с коррупционерами «борются» коррупционеры с помощью коррупции. Стратегия противодействия данному процессу должна строиться с учетом системного характера этого явления. Она предполагает разработку, и использование системы мер, которая обеспечивает борьбу с коррупцией в одинаковом режиме по всей вертикали власти и повсеместно. Отдельные звенья предложенной системы существуют, и они используются, но мы до сих пор не имеем на деле результатов работы, которые обеспечивают гармоничное эффективное функционирование всех ее элементов как единого целого [3].

Антикоррупционные меры затрагивают бюрократические основы организации государственной и муниципальной службы, что является сущностной основой политического противостояния сторонников и противников реформирования. Власть должна быть нравственной. Но какими бы чиновники с первого взгляда ни казались честными и добропорядочными, все они должны находиться под постоянным общественным и иным контролем, но не мешающим им решать основные государственные задачи. Актуальность и полезность общественного контроля обусловлена необходимостью повышения транспарентности системы государственного и муниципального управления, в целях привлечения общественности для решения государственных и муниципальных задач [7].

К активным средствам противодействия коррупции относятся средства массовой информации (СМИ), особенно независимые и защищенные. Все большую роль в

борьбе с коррупцией должны играть общественные организации типа ФИЦ «Аналитика и безопасность» возглавляемая С.Ю.Соколовым. Задача организации — выявление и обнародование фактов коррупционной деятельности с дальнейшей оглаской их в СМИ [8].

Для пресечения коррупции также необходимо выявлять факты, создающие потенциальную возможность для принятия коррупционных решений и совершения коррупционных действий [9].

Антикоррупционная реформа призвана сдерживать административное давление бюрократии на граждан и бизнес, перевести функционирование политической системы страны на качественно новый уровень. С 2008 г. функционирует Национальный план противодействия коррупции, а также принят большой пакет законодательных актов. Национальный план противодействия коррупции, наряду с конкретными антикоррупционными мероприятиями содержат ряд мер общего стратегического характера. Анализ работы государственных и общественных институтов по выполнению данного Национального плана противодействия коррупции показал необходимость наличия двух самостоятельных документов: Национальной стратегии противодействия коррупции, определяющей основные направления государственной антикоррупционной политики на среднесрочную перспективу и этапы ее реализации, и обновляемого каждые два года, Национального плана противодействия коррупции, являющегося инструментом претворения в жизнь Национальной стратегии противодействия коррупции.

Национальная стратегия противодействия коррупции является общим программным документом, положения которого направлены на устранение коренных причин коррупции в обществе и должны последовательно конкретизироваться с учетом требований времени [10].

В целях организации исполнения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [11] и реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, подписан Указ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» [12].

Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы, закрепляет систематизированный перечень мероприятий антикоррупционного характера, определяет их исполнителей, формы, средства и сроки их реализации, параметры ожидаемых результатов.

Таким образом, можно сделать вывод, что нормативно-правовые акты, регулирующие антикоррупционную деятельность в России в настоящее время, образуют динамичную, постоянно обновляемую в соответствии с требованиями времени и с учетом федеративного устройства Российской Федерации, систему мер по противодействию коррупции. Только при фундаментальных сдвигах в общественном, групповом и индивидуальном сознании, серьезных позитивных корректировках в правилах поведения, не только таких целевых групп, как государственные и муниципальные служащие, но и рядовых граждан страны, возможна успешная антикоррупционная политика и рационализация бюрократии, с применением современных технологий и новейшего опыта развитых стран. Это послужит реальным шагом к снижению конфликтогенности и достижению консенсуса между обществом и властью.

Литература

1. *Андрианов В.Д.* Коррупция как глобальная проблема: история и современность. – М.: Экономика, 2011. 304 с.
2. Противодействие коррупции. Учебник и практикум для академического бакалавриата / Под общей ред. Е.В. Охотского. – М.: Изд-во «Юрайт», 2016. 368 с.
3. *Волков А.Н., Дамаскин О.В.* Актуальные вопросы законодательного обеспечения противодействия коррупции // Современное право. 2010. № 12. С. 13–18.
4. *Патокина Е.А.* Цикличная бюрократия и коррупция: человеческий фактор как связующее звено между «идеальной» и «неидеальной» бюрократией // Молодой ученый. 2011. № 11. Т. 2. С. 92–94.
5. *Васильев В.И.* Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 5–17.
6. *Хорольский Г.В.* Государственно-правовая антикоррупционная идеология в структуре российской правовой системы: теоретико-правовой анализ: дис. канд. юрид. наук. – Волгоград, 2011.
7. *Цирин А.М.* Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 12–24.
8. Федеральный Информационный Центр (ФИЦ) «Аналитика и Безопасность». Дата основания 2009 г. // [Электронный ресурс]. Веб-сайт: http://fedinf.ru.
9. *Добреньков В.И., Исправникова Н.Р.* Коррупция: Современные подходы к исследованию. – М.: Академический проект, 2010. 208 с.
10. Сборник документов и материалов по итогам работы Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества за 2010 год / Совет Федерации Собрания Рос. Федерации. – М.: Изд. Совета Федерации, 2011.
11. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 15.02.2016) // Российская газета. 2008. 30 декабря.
12. Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (ред. от 15.07.2015) // Собрание законодательства РФ, 14.04.2014, № 15, ст. 1729.

Aroyan Ashkhen Sergeyevna, associate professor of department of political science and ethnic politics; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: ashkhen-aroyan@yandex.ru

Kritskaya Anna Aleksandrovna, Candidate of Political Sciences, lecturer of department of political science and ethnic politics; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: enigmaann@bk.ru

TO THE QUESTION OF CORRUPTION AND BUREAUCRATIC CONFLICTOGENITY OF PUBLIC AND MUNICIPAL ADMINISTRATION

Abstract

In the article problems of a corruption and bureaucratic conflictogenuity of the public and municipal administration are considered. It is noted that the bureaucratization of a control

system promotes increase of corruptibility, some measures for rationalization Russian to bureaucracy and decrease in corruption are proposed.
Keywords: *conflictogenuity, bureaucracy, corruption, safety, anti-corruption policy, political system, civil society.*

УДК 32

ИЕРАРХИЧЕСКИЕ И ПОЛИАРХИЧЕСКИЕ СТРУКТУРЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ ЛИДЕРСКО-ЭЛИТНОГО ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ

Григорян Давид Кромвелович кандидат политических наук, докторант, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: davo-davo23@mail.ru

Аннотация

В статье выделены два основных способа репрезентации властных отношений: иерархический и полиархический. В зависимости от этого структурируется и политическая культура на элитном и базовом уровнях, проявляющаяся, соответственно, как авторитарная или демократическая, что существенно сказывается на формах лидерско-элитного позиционирования.

Ключевые слова: *политическая культура, лидерско-элитное позиционирование, иерархическая структура власти, полиархическая структура власти, политический лидер, политическая элита.*

В политологии понимание власти в целом, и политической в частности, есть результат использования различных концептуальных подходов. Одни исследователи трактуют власть как атрибут, собственное свойство субъекта. В свою очередь, потенциально-волевые концепции власти исходят из ее определения как способности или возможности навязывать волю каким-либо политическим субъектам. Но и в том, и в другом случае существенную роль играет фактор субъектности, связанный с позиционированием политических субъектов в структурах власти.

Подобное позиционирование связано с тем, что именно субъекты власти выступают инициаторами политических перемен в обществе и определяют механизмы, стратегию и тактику реализации таких инициатив, а содержание и направление основных трендов развития во многом обусловлены программами реформирования, разрабатываемыми властными элитами.

Важность проблемы лидерства многократно возрастает именно в политической сфере, где концентрируются властные интересы граждан, механизмы противоборства или сотрудничества политических лидеров, их последователей и противников.

В переводе с английского позиционирование (position) означает положение, нахождение, состояние, позиция. Понятие позиционирования изначально связано в менеджменте и маркетинге с размещением бренда (торговой марки) в сознании потребителей в желаемой позиции, когда, думая о бренде, люди представляют себе определен-