



ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМОВ РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ПАРАДИГМЕ НАУКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

М.И. РОСЕНКО

*Филиал Московского
государственного университета
им. М.В. Ломоносова в городе
Севастополе*

e-mail: Mariyair@mail.ru

В статье парламентаризм рассмотрен как государственный институт, в парадигме науки государственного управления, осуществляемый механизмами государственного и негосударственного управления; сделана попытка определить пути совершенствования теоретико-методологических основ механизмов развития парламентаризма в современных условиях его функционирования.

Ключевые слова: парламентаризм, государственное управление, механизмы, функции, гражданское общество.

В современных условиях парламентаризм является базой приоритетных ценностей представительной демократии, способом ее организации. Парламентаризм, как реальный политико-правовой институт, содержит единство представительной и законодательной власти в обществе, имеет идейно-теоретическую концепцию, которая служит научным обоснованием необходимости парламента как института и его общественных функций. Парламентаризм, определенным образом влияет и на всю систему построения власти в государстве и занимает определенное место в системе государственного управления.

В широком толковании парламентаризм охватывает всю совокупность представительных и законодательных институтов в масштабе всего государства, чем обусловлен его государственно значимый характер. Представительская составляющая государственной власти рассматривается как институциональная форма осуществления народной воли, то есть она является публичной властью, при помощи которой реализуется публичный интерес как сочетание государственного, национального и общественного интересов. Другими словами, представительство интересов в государственном управлении является механизмом, посредством которого государство на практике проводит политику по сближению интересов различных групп населения, создавая тем самым условия для их нормального сосуществования. Согласование и разрешение социальных противоречий, которые возникают в результате конфликта интересов различных социально-политических групп, происходит в процессе государственного управления. Именно поэтому, парламентаризм необходимо исследовать с помощью механизмов государственного управления.

Целью статьи является исследование парламентаризма в парадигме науки государственного управления, как государственного института, реализация которого осуществляется с помощью механизмов государственного и негосударственного управления; усовершенствование теоретико-методологических основ механизмов функционирования парламентаризма в современных условиях.

Прежде чем приступить к анализу содержания механизмов государственного управления в аспекте развития парламентаризма рассмотрим, на первый взгляд тождественные, но с определенными отличиями, механизмы государства и механизмы государственного управления, производные от них.

Механизмы государства представляют собой систему специальных органов и учреждений, посредством которых осуществляется государственное управление обществом и защита его основных интересов. Они подвержены изменениям вызванными как объективными условиями общественной жизни, так и субъективными причинами. Вместе с тем, механизмы государства одного и того же исторического типа имеют свои особые черты. Известный ученый В. А. Козлов определяет механизм государства как систему органов и учреждений, посредством которых обеспечивается выполнение внутрен-



них и внешних функций государства¹¹, которые на разных этапах развития имеет свои особенности, своеобразную структуру. Факторы различия обусловлены социально-демографическими причинами, уровнем экономического развития, национальным составом, размерами территории, географическим положением, положением на международной арене.

Механизм государства базируется на следующей системе принципов, которые позволяют обеспечить максимальную эффективность обществом: представительства интересов граждан; разделения власти; гласности и открытости в деятельности государственного аппарата; профессионализма; законности; демократизма в формировании и деятельности государственных органов.

Исходя из вышеприведенных характеристик, можно сделать вывод, что механизм государства представляет собой целостную систему управления обществом, его социальными, экономическими и политическими сферами, процесс управления которой осуществляется системой государственных органов и учреждений, выполняющих основные функции государства.

Основным структурным элементом государственного механизма является государственный орган, которому присущи функции, отличающие его от негосударственных органов, общественно-политических организаций. Компетенция каждого органа определяется тем конкретным заданием, которое он призван решать, а также его место среди аналогичных и других органов государственного механизма. С этой целью все государственные органы наделены властными полномочиями, которые реализуются мерами убеждения и государственного принуждения, позволяющими осуществлять политику правящей политической группы. Из-за этих чрезвычайно важных качеств государственные органы называют органами государственной власти. Вместе с тем, отождествлять их нельзя, так как государственные функции могут осуществлять и негосударственные организации, в случае, если они уполномочены государством.

В основном парламентаризм рассматривается как институт демократического государства, в основе которого находится законодательный и представительный орган – парламент. Он формируется путем избрания населением страны, а значит, представляет суверенитет народа, правомочен выражать волю народа в форме закона, действует от имени народа и ответственный перед ним.

Парламентаризм, как государственный институт, принимает определенное участие в формировании управленческого воздействия, реализуемого системой государственного управления с помощью определенных механизмов государственного управления. Сложность исследования парламентаризма в теории государственного управления обусловлена тем, что на современном этапе развития науки государственного управления, не существует общепринятого понятия «механизм государственного управления» и единого подхода к трактовке парламентаризма в системе государственного управления.

В теории государственного управления выделяют два основных подхода к определению понятия "механизм": структурно-организационный и структурно-функциональный. По мнению В. Б. Аверьянова, «государственное управление как общественное явление, его формы, методы, принципы, характер, оговариваются всегда и через проблемы общественного развития, которые осуществляются в интересах определенных социальных слоев и групп. Данное явление связано с системой общественных отношений не только непосредственно через реальные управленческие процессы, но и опосредованно через сознание, определенные формы знаний, различные управленческие доктрины, теории и концепции. Следовательно, на формирование управленческих отношений активно воздействуют не только материальные факторы, но и общественное сознание.»¹²

В. Ф. Смолянок определяет «государственное управление» как организующее воздействие государства на общество путем использования полномочий исполнительной власти, организации выполнения законов, осуществления управленческих функций с целью комплексного социально-экономического и культурного развития общества, отдельных территорий; реализацию государственной политики во всех сферах общественной

¹¹ Козлов В. А. Лекции по общему государственному праву. СПб., 1999. С. 211.

¹² Державне управління в Україні: (Навч. посіб.) / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. К., 1999. С.69.



жизни; создание условий для реализации гражданами их прав и свобод¹³. Это определение указывает, что государственное управление не ограничивается только управлением совокупностью органов государственной власти, а распространяется на все общественные институты и процессы, к которым можно отнести и избирательный процесс.

Р. Штильман приводит несколько определений этого термина. Он рассматривает государственное управление как сферу деятельности, касающуюся средств внедрения политических целей, а также отмечает, что оно тесно связано с исполнительной ветвью власти. Кроме того, исследователь дает ему такие характеристики: “государственное управление - это: а) совместные групповые усилия в общественной среде; (б) охватывает все три ветви - исполнительную, законодательную и судебную и их взаимосвязи; (в) играет важную роль в формировании публичной политики являющейся частью политического процесса; (г) заметно отличается от частного управления; (д) тесно связано с многочисленными частными группами и отдельными лицами”¹⁴. Сформулированное Р. Штильманом определение государственного управления довольно широкое, т.к. включает в себя деятельность и взаимоотношения всех ветвей государственной власти.

Как сложную систему государственных органов, организованных в соответствии с определенными принципами для осуществления задач государственного управления рассматривает механизм государственного управления Г. В. Атаманчук¹⁵.

В узком смысле определяют эту дефиницию В. Д. Бакуменко, В. М. Князев и др. авторы “Словаря-справочника по государственному управлению”, отмечая, что механизм государственного управления - это практические меры, средства, рычаги, стимулы, посредством которых органы государственной власти влияют на общество, любую социальную систему с целью достижения поставленных целей. Схема реального механизма государственного управления включает цели, решения, влияния, действия, результаты. Комплексный механизм государственного управления они определяют как систему политических, экономических, социальных, организационных и правовых способов целенаправленного воздействия органов государственного управления¹⁶. При этом авторы утверждают, что в связи с характером факторов воздействия выделяют политические, экономические, социальные, организационные и правовые механизмы.

О. Б. Коротич в своем исследовании указывает, “каждый конкретный механизм управления - это, прежде всего совокупность взаимосвязанных методов управления, через использование которых осуществляется практическое воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей для обеспечения достижения конкретной цели, что будет способствовать развитию страны в выбранном стратегическом направлении с соблюдением ряда основополагающих принципов”¹⁷. Этот ученый дополняет и несколько видоизменяет утверждения других исследователей относительно методов и механизмов государственного управления. Так, возможно введение экономических санкций в отношении страны с целью принятия им определенных политических решений, может рассматриваться как экономический метод или механизм (если будет применен комплекс подобных методов), а фактор влияния будет - политический. Можно также применить правовые ограничения к организации, которая использует недобросовестную конкуренцию, - тогда метод (механизм) будет правовым, а фактор, на который осуществляется воздействие (конкурентная среда) - экономическим. Итак, по О. Б. Коротич, вид механизма определяется не факторами, на которые осуществляется воздействие, а методами воздействия, которые применяются¹⁸. В зависимости от набора методов управления, входящих в состав конкретного механизма государственного управления, ученый выделяет административные (организационно-распорядительные), правовые, экономические, политические, социально-психологические, морально-этические и комплексные государ-

¹³ Смолянюк В. Ф. Політичне життя і державне управління. К., 2008. С. 33.

¹⁴ Stillman R. Public Administration: Concepts and Cases. Boston, 1978. P.2-4.

¹⁵ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 2004. С. 29-30.

¹⁶ Державне управління: Словник-довідник / За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К., 2002. С. 116-117.

¹⁷ Коротич О.Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком // Теорія та практика державного управління. 2005. № 3 (12). С.246.

¹⁸ Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України. Харьков. С. 25.



ственные механизмы управления¹⁹. Предложенная О. Б. Коротич классификация раскрывает взаимоотношения между государственными механизмами управления. В частности, в составе механизмов управления государством среди механизмов государственного управления выделены органы законодательной власти, а среди механизмов осуществления взаимодействия систем субъектов управления государством выделено также самоуправляемые негосударственные механизмы управления государством. При этом механизм должен отражать устойчивые взаимозависимости и взаимодействия между элементами управляемой системы, обеспечивать согласование их интересов.

То есть, по сути, действие механизма государственного управления невозможно без соответствующей ему организационной структуры и необходимого взаимодействия между ее элементами и компонентами, что может быть обеспечено, в том числе, оптимальным распределением полномочий и ответственности.

На настоящем этапе еще продолжаются методологические дискуссии относительно трактовки различных понятий, которые используют как синонимы или дополнительно к понятию “государственное управление”. В контексте новых тенденций А. Ф. Колодий предлагает рассматривать государственное управление как “управление” (выработка политики), в которое вовлечены не только ветви власти, но и другие неполитические субъекты (общественные объединения и бизнес), а деятельность управленческого аппарата (реализация политики) – рассматривать как процесс “публичного администрирования”²⁰.

Л.В. Сморгунув в своих трудах указывает на то, что система представительства интересов в государственном управлении включает подсистему, состоящую из политического представительства, оформленного через прямое и опосредованное участие населения в органах государственной власти, в том числе их представителей, и политическое лидерство²¹. Другой важной составляющей являются разветвленные связи, прямо не опосредованные политическими выборами, между государством и группами интересов, по сути представляющие функциональное представительство субъектов социально-экономической деятельности. Эти взаимообусловленные интересы сочетаются в государственном управлении с помощью двух основных каналов: 1) представительства в рамках избирательных систем и электорального процесса, где ведущую роль играют политические партии, и 2) прямого или функционального представительства, где основными движущими силами выступают организованные группы.

Не менее важным при исследовании механизмов государственного управления развитием парламентаризма является то, что политический механизм государственного управления можно определить как практику реализации процедур: разработки решения, его реализации, урегулирование возникающих политических кризисов и конфликтов, анализа и оценки результатов и последствий принятых решений. Их особенностью является то, что они не сводятся к чисто административной деятельности государственных органов, в них включено множество институтов, которые не являются государственными, но участвуют в процессе принятия решений.

Итак, в системе государственного управления, наряду с системой органов исполнительной власти, которые осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, проявляющуюся в непосредственном исполнении требований, содержащихся в актах органов государственной власти и высших органов государственного управления, существует система институтов парламентаризма, на которую возлагаются ответственные задачи по правовому регулированию жизнедеятельности общества и государства.

С механизмами государственного управления и механизмами их реализации тесно связано понятие модели реализации. Особенностью моделей, используемых в сфере государственного управления, является то, что они отражают явления, непосредственно связанные с деятельностью человека или социальных групп, и решают прикладные, теоретические и инструментальные задачи. К первым относится решение практических за-

¹⁹ Коротич О. Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ОРІДУ. 2006. № 2 (26). С. 126 -127.

²⁰ Колодий А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних та управлінських досліджень // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю. Львов. 2009. С. 15-17.

²¹ Сморгунув Л. В. Современная сравнительная политология. М., 2002. С.96-111.



дач планирования и управления обществом с помощью средств экономической, юридической, социологической и других наук; ко вторым - разработка теории управления, теории принятия управленческих решений, теории конкретных социологических исследований; к третьей - создание новых способов исследования.

Интересными являются выводы, сделанные А. И. Бавриным при исследовании эволюции моделей и совокупности политических механизмов, которые применяются в государственном управлении. Им выявлена тенденция постоянного преобладания в совокупности механизмов государственного управления элементов администрирования, которые стали политической традицией проведения политико-административных реформ “сверху” как основного пути совершенствования механизма государственного управления на современном этапе. Ученым указано, что вышеупомянутые политические механизмы государственного управления выступают в различных сочетаниях, что позволяет выделить несколько моделей их функционирования: плюрально-демократическую, административно-корпоративную, командно-административную и корпоративно-олигархическую, а также смешанную или “гибридную”, при которых соответственно наблюдается преобладание определенных механизмов: демократических и консенсусных на основе принципа субсидиарности, административно-договорных и командно-административных с навязыванием решений “сверху”, теневого или смешанных т.д.²²

Обобщенно классификация механизмов развития парламентаризма в контексте демократического управления, учитывающих сочетание механизмов государственного управления и негосударственных механизмов, с помощью которых осуществляется управление общественными отношениями, приведены на рисунке.

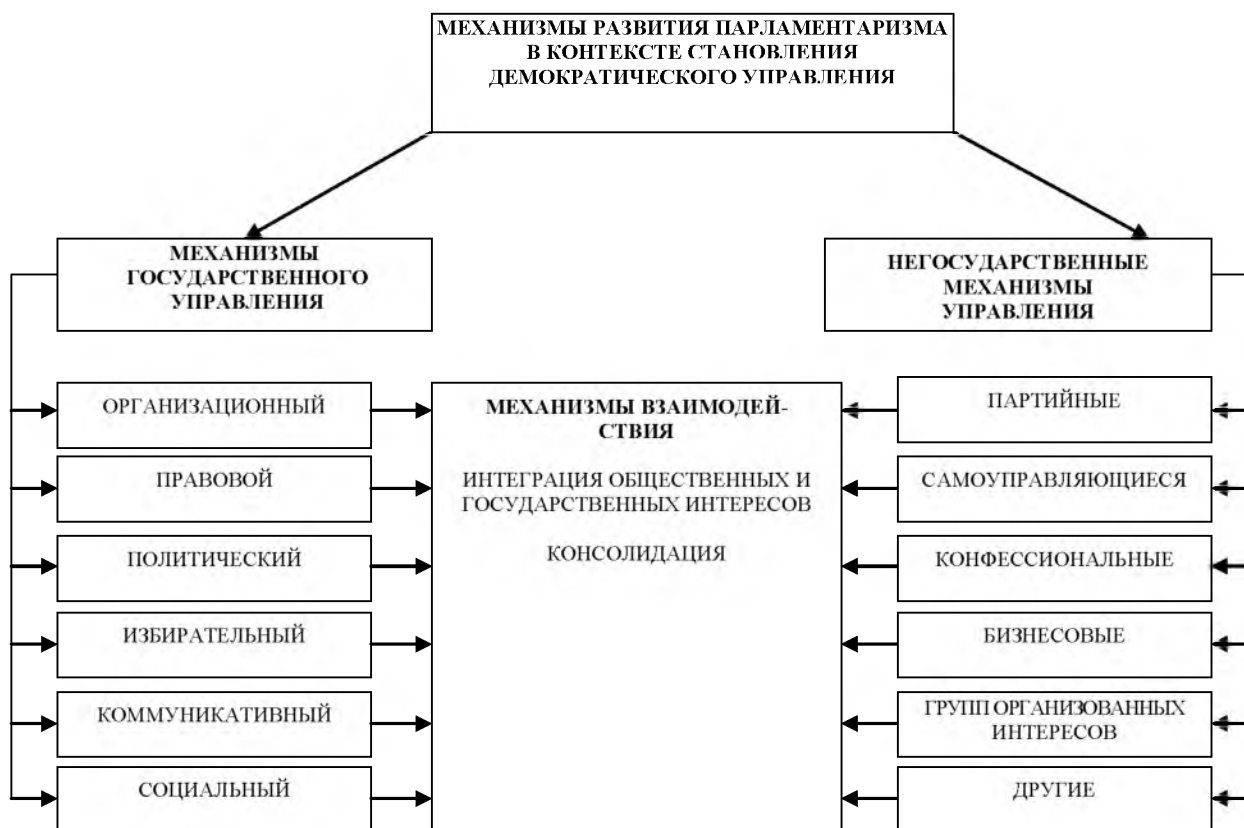


Рис. Классификация механизмов развития парламентаризма

²² Баврин А. И. Пути совершенствования механизма государственного управления в современной России : политико-правовой аспект . Дис. ... канд. полит. наук. М., 2007. С.12.



Как видно из приведенной схемы, негосударственные механизмы управления развитием парламентаризма играют не менее важную роль в механизмах взаимодействия и интеграции общественных интересов и их консолидации.

Следовательно, теоретико-методологический аспект механизмов управления развитием парламентаризма может быть представлен в двух составляющих: концептуальной составляющей определения теоретических подходов, отражающих генезис парламентаризма, и методической составляющей, в которой теоретические подходы составляют основу для разработки инструментов управления этим объектом.

Теоретико-методологические основы государственных и негосударственных механизмов развития парламентаризма, с помощью которых, осуществляется воздействие на общественную жизнедеятельность людей, формируются устойчивые прямые и обратные связи, взаимосвязи и взаимозависимости между государством и гражданским обществом, открывают возможности значительно расширить теоретическое основание государственных механизмов создания благоприятных условий для развития парламентаризма в контексте утверждения демократического управления.

Парламентаризм, который создает устойчивую постоянно развивающуюся систему, которой присущи определенные закономерности функционирования и эволюции совокупности явлений, находящихся в тесном и постоянном взаимодействии, занимает определенное место в государственном механизме и реализуется с помощью механизмов государственного управления негосударственных механизмов управления посредством. Таким образом, определена возможность конкретизации направлений исследования в процессе разработки и совершенствования механизмов государственного управления развитием парламентаризма, а именно его составляющих: социальной, политической, организационной, структурно-функциональной, правовой, коммуникативной и негосударственных механизмов управления среди которых выделены партийные, профессиональные, бизнес-групп и групп организованных интересов, взаимодействие между которыми осуществляется посредством интеграции общественных интересов и их консолидации.

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BACKGROUND OF PARLIAMENTARISM FUNCTIONING MECHANISMS IN THE PARADIGM OF PUBLIC ADMINISTRATION

M.I. ROSENKO

*Sebastopol campus of Lomonosov
Moscow State University*

e-mail: Mariyair@mail.ru

In the article parliamentarism is approached as a government institution in the paradigm of Public Administration science implemented by governmental and non-governmental managerial mechanisms. This article is an attempt to identify ways for improving theoretical and methodological background of parliamentarism development under current circumstances.

Key words: parliamentarism, Public Administration, mechanisms, functions, civil.