

Административные институты власти

1. Исполнительная власть: место и функции в государственном управлении
2. Основные звенья исполнительной власти
3. Теории бюрократии
4. Роль бюрократии в государственном управлении
5. Источники власти бюрократии



Исполнительная власть

- ▣ Правительство – это люди, которые правят страной.
- ▣ Если это определение чуть "приподнять", то правительство – это **центральный орган управления государством.**
- ▣ **Правительство** – это исполнительная власть, это то, что в большинстве стран мира обозначается понятием **совет министров, кабинет министров,** группа людей, которые управляют повседневными делами страны.



Исполнительная власть

- ▣ **Исполнительная власть** — ветвь государственной системы управления, отвечающая за «исполнение», то есть осуществление политики.
- ▣ В системе исполнительной власти есть **«политические»** и **«бюрократические»** элементы, то есть политики и государственные служащие, или сфера политики и администрации.
- ▣ Внутри исполнительной власти существуют свои **деления по статусу и сферам ответственности.**
- ▣ В то время как парламенты (ассамблеи) работают по принципу формального равенства парламентариев, исполнительная власть, как правило, **«пирамидальна»** и организована **иерархически.**



Политическое звено исполнительной власти

- ▣ **Премьер-министр и министры кабинета**
- ▣ Составляют политики, избранные в парламент и парламенту подотчетные
- ▣ Их задача — вырабатывать и проводить политику в соответствии с **политическими и теологическими приоритетами** своей партии.



Бюрократическое звено исполнительной власти

- ▣ **«официальные лица исполнительной власти»** включают в себя государственных служащих — профессионалов, назначаемых в правительство и осуществляющих административное исполнение политики в соответствии с принципами политической нейтральности и лояльности в отношении своих министров.



Иерархия внутри исполнительной власти

**Глава
государства**



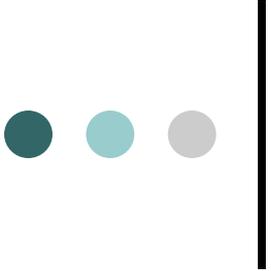
Глава правительства



Министры (секретари)

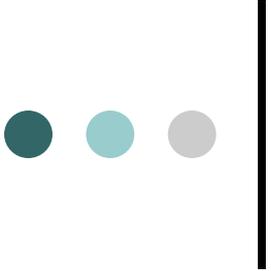


**Государственные служащие
Члены администрации**



Функции политического звена исполнительной власти

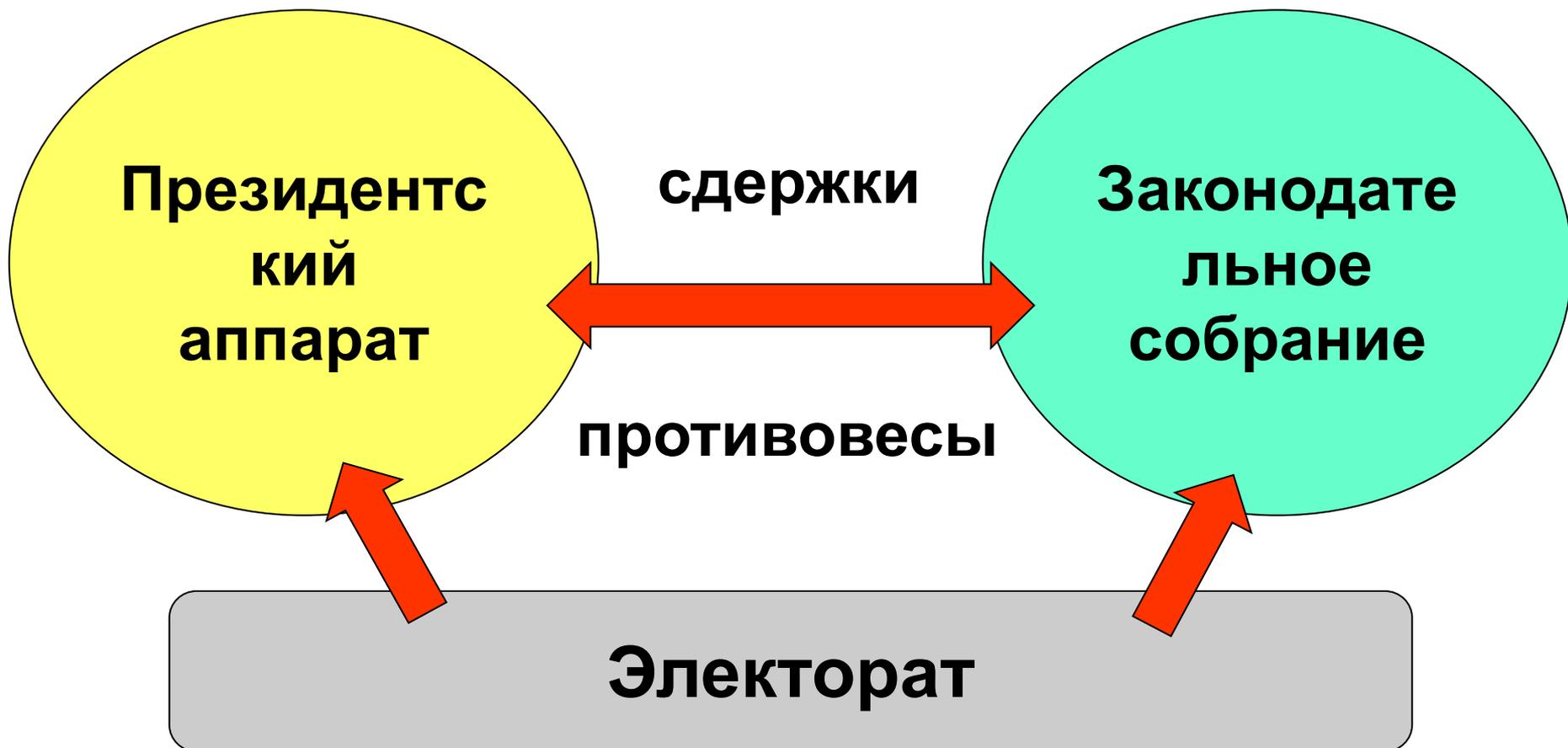
- обязанности церемониального характера
- контроль за осуществлением политики
- политическое лидерство, каким его видит общество
- управление государственной службой
- принятие решений в кризисных ситуациях

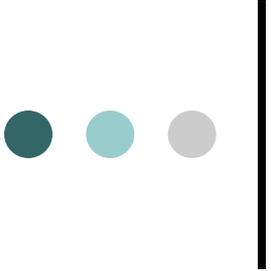


Президент

- официальный глава государства — титул, в других политических системах принадлежащий монарху или императору.
- **«Конституционный»** президент (Индия, Израиль и Германия) — фигура, характерная для **парламентских систем**; его полномочия ограничены по большей части обязанностями церемониального характера.
- Исполнительная власть в этом случае принадлежит премьер-министру и/или кабинету министров.
- **«Исполнительный»** президент — фигура, которые объединяют в себе функции официального (формального) главы государства и реальную исполнительную власть. Президентство такого типа присуще так называемым **президентским государственным системам**

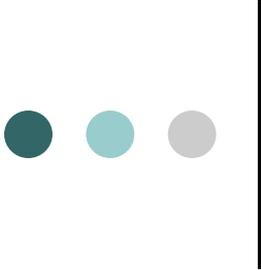
Президентская форма государственного управления





Президент

- Власть президента в президентских системах может носить как **ограниченный**, так и **неограниченный характер**.
- В первом случае его **полномочия ограничены** такими факторами, как конституция; те или иные демократические нормы, принятые в данном обществе; партийное соперничество; разделение властей, но главное — уравновешена властью всенародно избранного законодательного собрания.
- **«Разделение власти при ее совместном осуществлении»** (Р.Нойштадт)
- Например: США



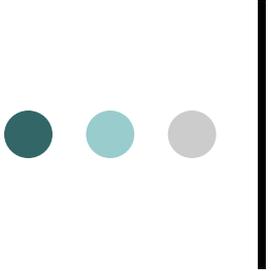
Президент США

▣ Президент

- ▣ официальный глава государства,
- ▣ глава исполнительной власти (с правом накладывать вето на законы, принимаемые Конгрессом)
- ▣ главнокомандующий вооруженными силами
- ▣ руководитель внешней политики

▣ Конгресс

- ▣ объявляет войну
- ▣ может преодолеть президентское вето
- ▣ Сенат
- ▣ утверждает назначения
- ▣ ратифицирует договоры.



Президент США

- До начала XX в. президентство было вторым по значению институтом, главная же роль в национальной политике принадлежала Конгрессу.
- Во-первых, национальная экономика развивалась так, что с какого-то времени правительству пришлось отказаться от традиционной доктрины невмешательства в жизнь общества и стать на путь все более широкого регламентирования экономической и общественной жизни.
- Во-вторых, США отказались и от своей традиционной изоляционистской политики, все более расширяя свое присутствие в мире, а после Второй мировой войны так и вовсе превратились в супердержаву биполярного мира

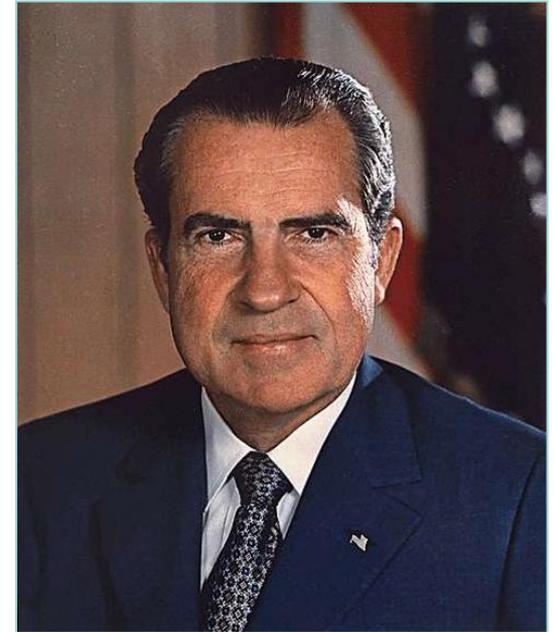
Президент США



Ф.Д.Рузвельт

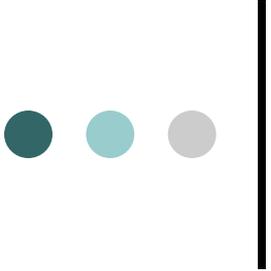


Л. Джонсон



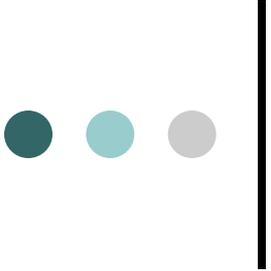
Р.Никсон

- **Артур Шлезингер:**
- **американское «имперское президентство»** — президентство, вырвавшееся из своих прежних конституционных ограничений и едва ли уже не диктующее свою волю двум другим ветвям власти



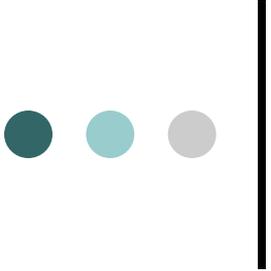
Президент

- Нойштадт:
- по большей части **власть президента** — это **«власть убеждать, торговаться, побуждать к тем или иным действиям и даже обхаживать», но только не диктовать.**
- Американские президенты «пробивают» путь своей политической программе, лавируя между четырьмя полюсами:
 - Конгрессом
 - федеральным чиновничеством
 - Верховным Судом
 - средствами массовой информации



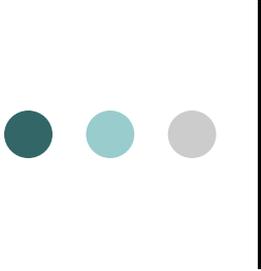
Президент

- В тех системах, где **полномочия президента не ограничены**, он выступает носителем почти **абсолютной власти**, что превращает эти режимы почти в диктатуры.
- Например: в государствах с однопартийной системой, опирающихся на армию, например, в Ливии, Индонезии и Ираке.



Президент

- ▣ **Полупрезидентская система** — система государственного управления, в которой независимо избираемый президент председательствует в правительстве, правительство же формируется законодательным собранием и подотчетно ему.



Конституционный

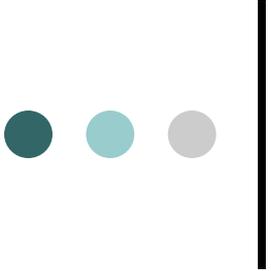
«+»

монарх

«—»

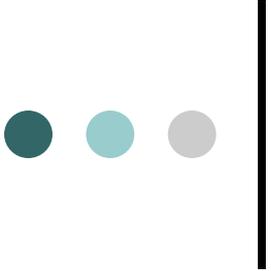
- конституционная монархия вполне эффективно решает проблему главы государства, стоящего над партиями;
- монарх персонифицирует в себе власть традиционного типа и служит символом национального единства;
- монарх выступает носителем опыта и политической мудрости, особенно в отношении общей конституции государства

- она противоречит демократии: политическая власть здесь не зиждется на общественном согласии и не подотчетна обществу;
- монарх символизирует собой и выражает консервативные ценности — принципы уважения сложившейся социальной иерархии, наследственной собственности и т.п.;
- монархия привязывает общество к представлениям прошлого, тем самым так или иначе противореча идее прогресса.



Премьер-министр

- Исполнительная власть в парламентских системах исходит от законодательного собрания, а прежде всего от партии, □ потребовалась дополнительная фигура — **официальный глава государства**.
- Исполнительная власть исходит от законодательного собрания □ здесь **нет** того **жесткого разделения политической среды между законодательной и исполнительной ветвями**, что присуще президентским системам.
- **Глава правительства** здесь непосредственно **подотчетен законодательному собранию**, по крайней мере, его нижней палате, и остается у власти до тех пор, пока пользуется доверием законодателей.



Премьер-министр

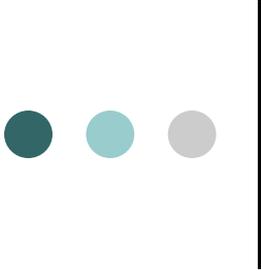
- Премьер-министрам приходится управлять в законодательном собрании и через него, тогда как президенты обладают чем-то вроде личного мандата и собственными конституционными полномочиями.
- Премьер-министр вынужден больше полагаться на коллективные методы принятия решений □ более высокий статус кабинета министров в этих системах.
- Власть премьер-министров сегодня почти сравнялась с президентской.

«Британское президентство»

- Наиболее характерной чертой премьерства Тэтчер было то, что сама себя она видела

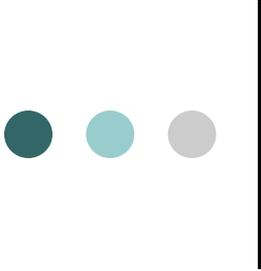


«премьером, который убеждает», политиком, осуществляющим идеологическое лидерство, обеспечивающим внутреннее единство партии, работающим на то, что вошло в историю под названием **тэтчеризма.**



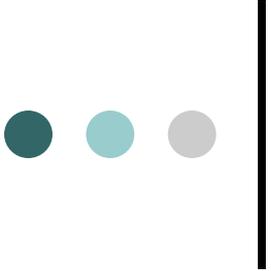
«Британское президентство»

- **дистанцирование от собственных партий и кабинетов**, самостоятельное позиционирование себя внутри идеологического спектра;
- **популистскую тенденцию напрямую апеллировать к обществу** с притязаниями на роль выразителя наиболее заветных чаяний тех или иных его слоев;
- **персонализацию избирательной кампании**, совпадающую и с доминирующей в СМИ тенденцией ставить во главу угла не проблемы, а личность в качестве «бренда» соответствующей партии или правительства;
- **персонализацию политического мандата**, возможность усматривать источник своей власти не в партии, а в электорате; что же касается партии — претендовать на роль хранителя ее «партийной совести».
- **использование персональных советников** в противовес кабинету министров и высшему звену чиновничества



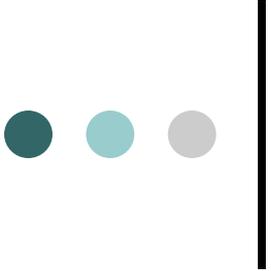
«Британское президентство»

- ▣ **Тэтчеризм** — идеология, сочетающая идеалы свободного рынка, но сильного правительства, выдвинутая Маргарет Тэтчер; по сути, британский вариант политической философии «новых правых».



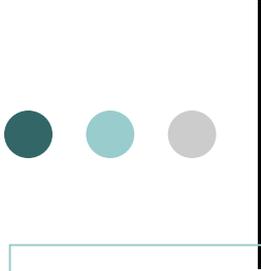
Премьер-министр

- ▣ **Ограничения:**
- ▣ премьер-министры не вольны назначать на те или иные посты или увольнять с них: необходимость поддерживать партийное единство ведет к тому, что в кабинете министров должны быть представлены все фракции и идеологические направления в партии (а в Канаде еще должен соблюдаться и принцип языкового и регионального представительства).
- ▣ **Премьер-министры обладают такой властью, какую им позволяют иметь их кабинет, их партия и сложившиеся политические обстоятельства.**
- ▣ Например: после эксцессов чрезвычайного положения 1970-х годов в Индии следовавшие друг за другом премьер-министры Десаи, Сингх и Рао сократили государственный аппарат, проявили готовность уважать автономию министерств и меньше вмешиваться в дела правительств штатов.



Премьер-министр

- Пост премьер-министра — центральное связующее звено между двумя ветвями власти — законодательной и исполнительной.
- Премьер-министром становится лидер партии большинства в законодательном собрании, законодательному собранию премьер-министр и подотчетен; по назначении он становится главой исполнительной власти и руководителем государственной службы страны.
- Для такой системы характерна высокая степень концентрации исполнительной власти в руках премьер-министра: во всяком случае, кабинет министров и отраслевые министры весьма жестко подчинены ему.
- Институт премьер-министра || с институтом президентства.

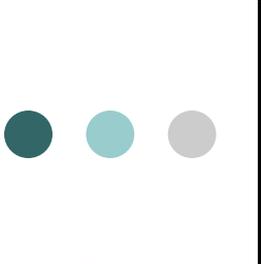


Премьер-министр



- содействует централизации, т.к. кабинет и министерства не располагают надежными сдерживающими средствами в отношении премьер-министра;
- создает неблагоприятные условия для критики и контроля в отношении премьер-министра, что ограничивает круг рассматриваемых проблем

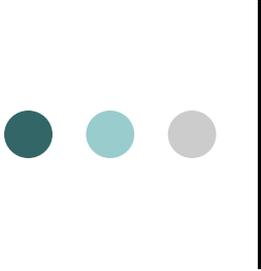
- премьер-министр имеет нечто вроде личного мандата от избирателей;
- возможность более четко определять основные направления политики правительства, т.к. нет проблемы ведомственности и разногласий, характерных для коллективных способов принятия решений



Премьер-министр

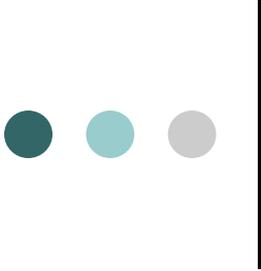
Причины усиления власти премьер-министров обусловлены :

- от премьер-министра в принципе многое и многие зависят, особенно учитывая те возможности, что ему предоставляет «патронаж»;
- премьер-министр возглавляет кабинет министров, ему принадлежит право учреждать комитеты и назначать их персонал;
- премьер-министр доминирует в парламенте в качестве лидеров партии большинства, что важно особенно тогда, когда это большинство контролирует нижнюю палату;
- премьер-министр возглавляет административный аппарат, в принципе всю государственную машину;
- у премьер-министра прямой доступ к СМИ, что позволяет ему напрямую обращаться к избирателям.



Правительство в мире

Совет Министров	Индия
Совет Министров или правительство	Франция, Куба
Правительство	Чехия, Колумбия, РФ
Кабинет	Япония
Государственный Совет	Швеция, Норвегия, Финляндия
Федеральный Совет	Швейцария
Федеральное Правительство	ФРГ



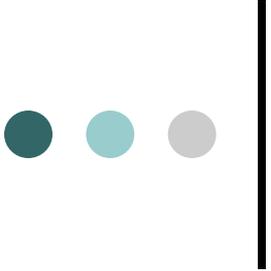
Кабинет министров

«+»

- в кабинете все **равны**: это способствует откровенному и обстоятельному обсуждению проблем, тщательному рассмотрению всех «за» и «против»;
- поскольку решения принимаются коллективно и весь кабинет несет за них **политическую ответственность**, это обеспечивает единство правительства.

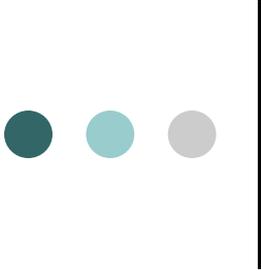
«-»

- кабинет может быть не более чем **фасадом**, за которым скрывается реальная власть премьер-министра; даже если индивидуальные члены кабинета в чем-то не согласны с общей политикой, публично они должны ее поддерживать;
- если решения в кабинете принимаются в порядке компромисса между министерствами и ведомствами, велика опасность того, что общая политика будет **непоследовательна и противоречива**.



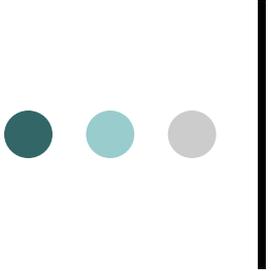
Кабинет министров

- Кабинет — это своего рода **комитет ведущих министров**, представляющих свои министерства или ведомства.
- Становление кабинетов стало ответом на политическую и административную потребность исполнительной власти в коллективном, коллегиальном, управлении



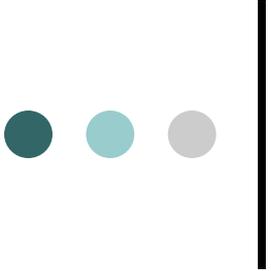
Кабинет министров

- Кабинеты **придают исполнительной власти определенное коллективное лицо** в ее отношениях с законодательным собранием и обществом в целом; без кабинета государственное управление было бы просто каким-то инструментом в руках одного человека.
- Комитет является **административным механизмом, обеспечивающим координацию правительственной политики**; не будь его, правительство являло бы собой механический конгломерат конкурирующих друг с другом ведомств, вечно борющихся за расширение своего места под солнцем, — картина, хорошо известная по нацистской Германии.



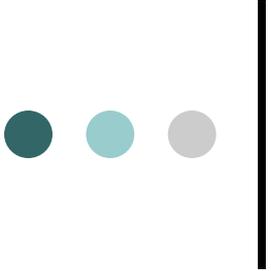
Кабинет министров

- В президентских системах (США), кабинет в большей степени исполняет **совещательную функцию при президенте**, чем реально формирует политику;
- Во второй половине XX в. рост исполнительной власти в стране по большей части и происходил за пределами кабинета — главным образом **через расширение исполнительного аппарата президента**



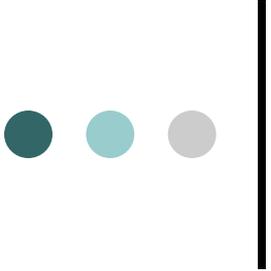
Кабинет министров

- В странах же, где сложились кабинеты классического типа — в Великобритании, в странах Британского Содружества и в нескольких европейских государствах, включая Италию, Швецию и Норвегию, кабинет министров венчает собой всю пирамиду исполнительной власти.
- **СССР?**



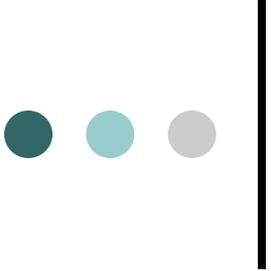
Кабинет министров

- В Германии и по всей континентальной Европе — министерства по традиции столь специализированы, что министры и при всем желании не смогли бы считать себя «игроками команды».
- Даже в Великобритании — стране классического кабинетного правительства — о кабинете весьма сложно говорить как об органе принятия наиболее важных политических решений и еще менее того — как о структуре коллективного демократического управления.



Кабинет министров

- В Великобритании большинство решений принимается **«где-то в иных сферах»**, до кабинета же все это доходит уже в «упакованной» форме.
- Происходит это потому, что все **более весомый вклад в разработку политики вносят** отдельные министерства, комитеты, специализированные подкомитеты, группы экспертов по отдельным проблемам, изучающие те или иные аспекты политики куда глубже и детальнее, чем это в возможностях собственно кабинета.
- Именно премьер-министр учреждает комитеты и санкционирует их состав □ усиление власти премьер-министра



Кабинет министров

- Коалиции всегда усложняют ситуацию в кабинетах
- Но и однопартийные кабинеты могут стать источником проблем для главы исполнительной власти.
- Например: отставка Маргарет Тэтчер в 1990 г. во многом объясняется тем, что ее позиции пошатнулись именно внутри ее собственного кабинета. В ноябре 1990 г. в кабинете произошел «переворот» после того, как ее в первом голосовании не избрали на пост лидера партии.

Виды правительств

**Партийные
правительства**

Однопартийные

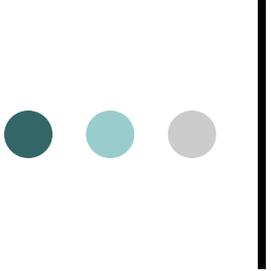
**Многопартийные
(коалиционные)**

**Беспартийные
правительства**

**Естественная беспартийность
(в странах с абсолютной
монархией)**

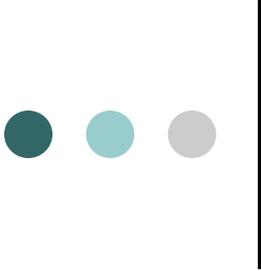
**«Правительство чиновников»
(«служебное», «переходное»
«деловое»),
в условиях кризиса**

**При диктаторских режимах
(военная хунта)**



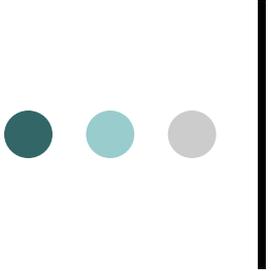
Виды правительств

- ▣ **Однопартийные правительства**, как правило, бывают либо в странах с **парламентарными формами правления**, где какая-либо из партий обладает доминирующим большинством в парламенте (Великобритания, Австралия), а также в **президентских республиках** где министрами, членами кабинета, членами администрации становятся сторонники и члены той партии, которую возглавляет президент.



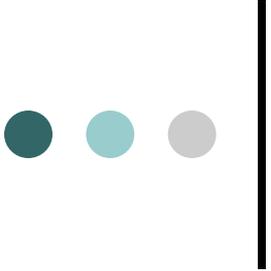
Виды правительств

- ▣ **Многопартийные (коалиционные) правительства** создаются в тех странах, где ни одна из политических партий не имеет значительного перевеса в парламенте, не имеет абсолютного большинства.
- ▣ Коалиционные правительства чаще всего встречаются в Западной Европе (ФРГ, Италия, Нидерланды, Бельгия и т.д.)
- ▣ Коалиционное правительство создается на основе договора партийных фракций по принципу: парламентская партийная фракция, которая имеет наибольшее число в парламенте, назначает своего представителя на пост премьер-министра и еще на несколько ключевых должностей.



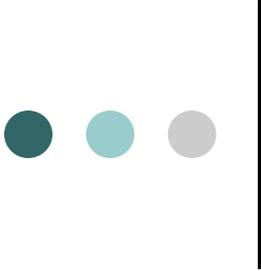
Виды правительств

- Фракция, которая имеет меньше мест, обычно занимает посты несколько менее значительные – министр финансов, народного образования и т.д.
- Самые небольшие фракции обычно занимают второстепенные министерские должности. Хотя это не догма, и бывает, что маленькая партия добивается большой должности, потому что без поддержки этой партии коалиция не получается.



«Правительство чиновников»

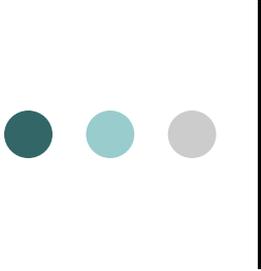
- Создается, как правило, во время кризисной ситуации, когда партийные фракции не могут договориться и коалиция никак не складывается.
- Роль министров выполняют **постоянные заместители министров.**
- Они меняются в зависимости от того, приходят ли новые министры или уходят.
- Постоянные заместители министров обязаны быть беспартийными и осуществлять преемственность и традицию власти.



Виды правительств

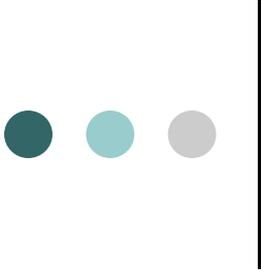
- ▣ **Правительство меньшинства** может образовываться либо фракцией, либо коалицией, которые не опираются на большинство.
- ▣ Обычно существует непродолжительное время, пока не возникнет новый конфликт, который, как правило, заканчивается роспуском парламента и назначением новых выборов

- ▣ **Правительство большинства**, т.е. такое, которое опирается на поддержку партийных фракций.
- ▣ Эти фракции образуют коалицию.
- ▣ Правительство большинства – очень часто встречающееся явление.



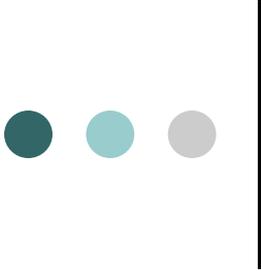
Способы формирования правительств

- **Парламентский способ образования правительства** имеет несколько разновидностей.
- Наиболее известна **английская модель**, по которой лидер партии, победившей на выборах, образует правительство. Это может быть не лидер партии, а лидер коалиции, блока. В любом случае, это некий государственный деятель общегосударственного масштаба, который опирается на большинство в парламенте.
- Такой лидер формально назначается главой государства, он формирует состав правительства и представляет его и программу деятельности для утверждения парламентом.
- После утверждения парламентом глава государства издает или подписывает формальный акт о назначении премьер-министра.



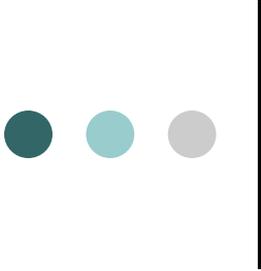
Способы формирования правительств

- Если ни одна партия не располагает большинством в парламенте, то глава государства проводит консультации с лидерами партийных фракций и пытается выяснить, возможно ли образование коалиции и кто ее может организовать.
- В некоторых странах (Голландия, Бельгия, Дания) перед такими переговорами назначается не премьер-министр, а специальная государственная фигура – **форматор**.



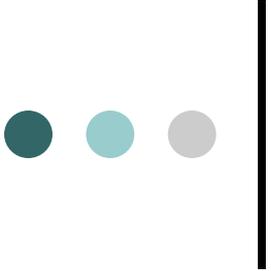
Способы формирования правительств

- **Форматор** – это такое ответственное лицо, которому глава государства поручает определить потенциальных членов правительства и лиц, которые могли бы возглавить правительство.
- Форматор от имени главы государства ведет переговоры с политическими деятелями и занимается организационной работой по поводу будущих членов правительства.
- Он составляет список поддерживающих его фракций.
- В случае успеха форматор может стать главой правительства – премьер-министром, или приводит к власти другого деятеля.



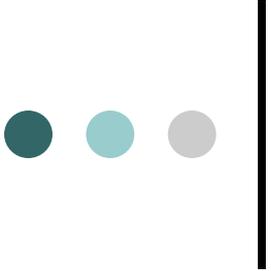
Способы формирования правительств

- **Информатор** – лицо, которое проводит консультации, встречается с различными политическими силами и подбирает будущего форматора.
- Информатором, как правило, становится премьер-министр, который собирается уйти в отставку, либо какой-то политический деятель, который не претендует на должность главы правительства, а занимается этой работой для блага государства.
- В основном такие своеобразные должности, как форматор и информатор применяются в скандинавских странах – Дании, Норвегии, Бельгии.



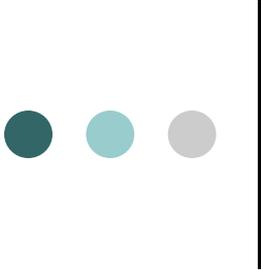
Вотум доверия

- В ряде стран для того, чтобы приступить к исполнению обязанностей и стать законным и легитимным правительством, оно должно получить поддержку парламентского большинства.
- Поддержка оформляется в виде **вотума доверия** составу правительства, лидеру правительства и программе правительства.
- Такая модель, когда необходимо получить вотум доверия, называется **«ПОЗИТИВНЫЙ парламентаризм»** и применяется в Греции, Италии, Польше, Турции и др.
- Срок от 10 дней (Италия), до 30 дней (Чехия)



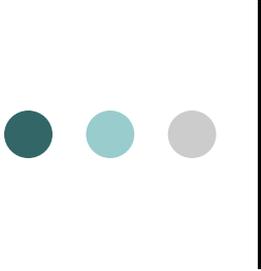
Вотум недоверия

- В других странах Европы применяется принцип так называемого **«негативного парламентаризма»**.
- Это означает, что правительство действует после формирования до тех пор, пока не будет предъявлен **вотум недоверия**.
- Такая система существует в Дании, Голландии, Норвегии.



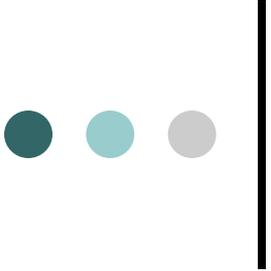
Способы формирования правительств

- В президентских республиках президент назначает и увольняет членов кабинета или правительства.



Требования к составу правительства

- Быть (или не быть) членом парламента
- Исповедовать определенную религию
- Особые моральные качества
- Быть уроженцем страны
- Иметь особый опыт, образование, компетенцию
- Представители этнических (языковых) групп

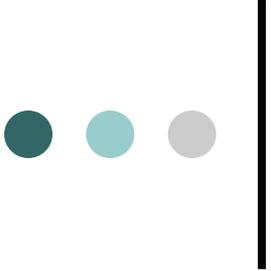


Министр без портфеля

- ▣ Это такие должностные лица, которые могут заниматься разными видами деятельности. (Например — лицо, выполняющее поручения главы правительства)
- ▣ Некоторые министры без портфеля занимаются координационной деятельностью и являются иногда вице-премьерами, курируют несколько министерств.
- ▣ Иногда такая должность «маскирует» основное занятие данного должностного лица, когда правительство не желает оглашать круг обязанностей данного министра.



Бюрократия



Теории бюрократии

- бюрократия как способ рациональной организации дела
- бюрократия как проявление организационной неэффективности
- бюрократия как правление чиновничества
- бюрократия как административное управление общественной деятельностью
- бюрократия как управление от лица политиков высшего звена
- бюрократия как организация
- бюрократия как современное общество в целом.

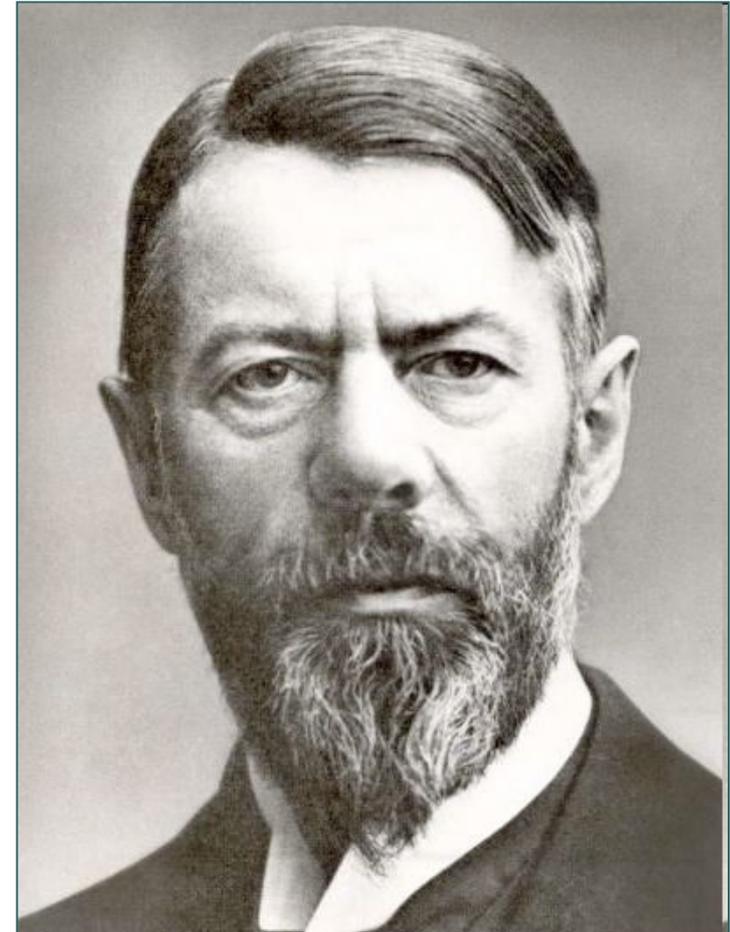


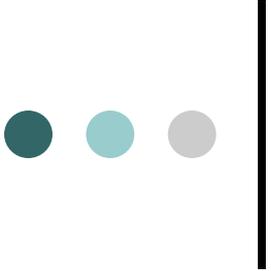
Подходы к определению понятия «бюрократия»

- В **государствоведении** — как «правление бюро», то есть управление силами специально назначенных и официально уполномоченных на это лиц.
- В **социологии** — как особый тип организации — система не столько государственного, сколько административного управления: в этом смысле бюрократия присуща не только демократическим и авторитарным государствам, но также деловым корпорациям, профсоюзам, политическим партиям и т.д.
- В **экономике** бюрократия — как особая «публичная» организация, которая финансируется за счет денег налогоплательщиков, не знает «дисциплины прибыли» и не реагирует на давление со стороны рынка.

Бюрократия как административная машина

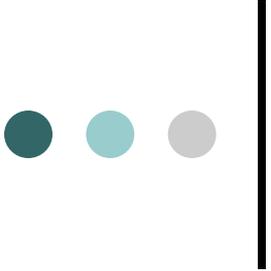
- «Идеальный тип» **бюрократического правления** как **правление рациональное**
- Под **бюрократией** можно понимать не что иное как **специфическую форму организации деятельности, относящуюся не только к государству, но и ко всему обществу** в целом.





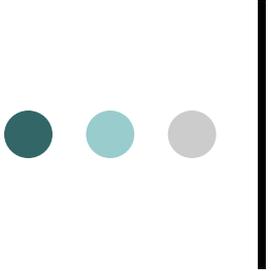
М. Вебер об основных чертах бюрократии

- четко определенные должностные функции, основанные на писаных правилах
- строго определенная иерархия, в которой низшие звенья строго подчинены высшим
- четкое ведение дел с письменным их сопровождением и той или иной системой архивирования
- безличный характер власти чиновника, идущий не от его человеческих качеств, а от «места»
- жесткость правил и инструкций, ограничивающая свободу принятия решений;
- профессиональные и деловые критерии для карьерного продвижения служащих (подготовка, образование, опыт и компетентность).



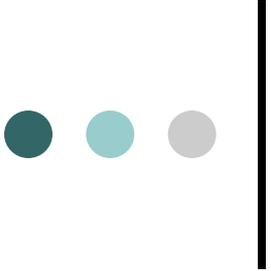
Бюрократия

- ▣ **М. Вебер:**
- ▣ **определяющая черта бюрократии** — ее рациональность: она есть порождение точных, предсказуемых и, главное, эффективных способов организации общественной деятельности, и ее развитие необратимо, ибо само общество принимает ее формы.



Бюрократия

- Эволюция бюрократии была связана с **эволюцией капиталистических экономик**, со становлением крупномасштабных структур, делающих ставку на эффективность труда.
- **Развитие современного государства**, расширение его вмешательства в социальную и экономическую сферы порождало все более сильную правительственную бюрократию.
- Рост бюрократии подстегивался **процессами демократизации общества**, в ходе которых прежние понятия — традиции, обязательства, привилегии — уступали место свободной конкуренции и меритократии



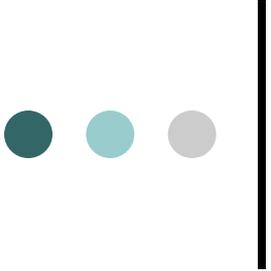
Бюрократия

- ▣ **М. Вебер:**

- ▣ процесс «рационализации» ведет к одному: все общества придут к схожим формам управления — идея, предвосхитившая **доктрину конвергенции**

- ▣ **Джеймс Бернхэм:**

- ▣ все промышленные общества, каковы бы ни были идеологические различия между ними, управляются **новым классом менеджеров, технократов и государственных чиновников**, источником власти которых являются их технический и административный опыт.

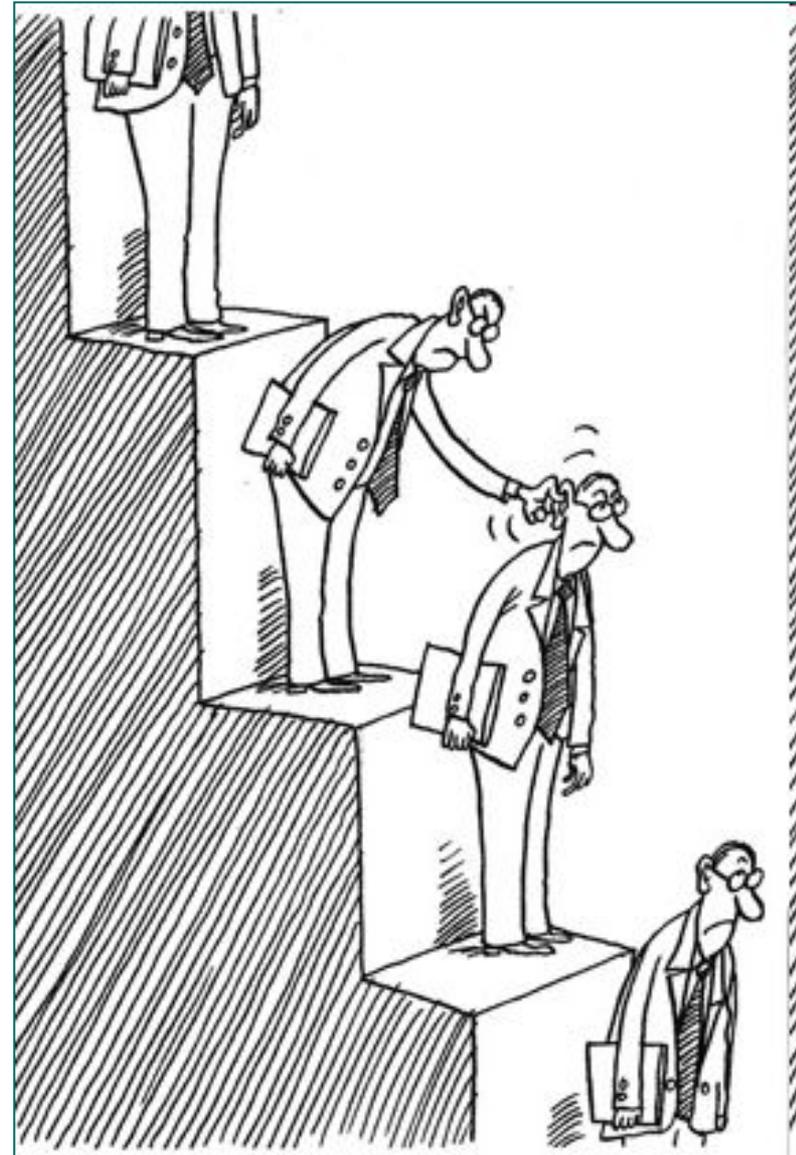


Бюрократия

- ▣ **М. Вебер:**
- ▣ За организационную эффективность обществу придется расплачиваться ценой все более **ограниченного участия людей в принятии решений.**
- ▣ Бюрократизация при этом принесет с собой и **новую социальную иерархию**: будь она даже основана на «правлении достойнейших», правление это в любом случае будет идти сверху, а не снизу — от рядовых граждан или работников.
- ▣ **Мечта социалистов о диктатуре пролетариата обернется «диктатурой чиновника».**

Черты бюрократического управления

- регламентированность
- иерархичность
- отстраненность от владения средствами управления
- ПОСТОЯНСТВО
- ОПЫТНОСТЬ И БЕЗЛИЧНОСТЬ



Бюрократия

- М. Вебер:
- организация с пирамидальной структурой власти, использующая силу действия универсальных и безличных правил, чтобы поддерживать эту структуру, уделяющую главное внимание недискреционным аспектам управления



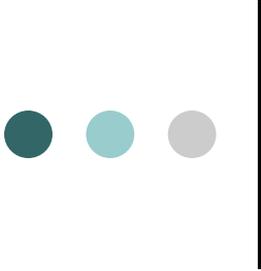
«Железный закон олигархии»

- Политические организации, более того — организации вообще, в своем развитии неизбежно стремятся к олигархическому порядку деятельности.



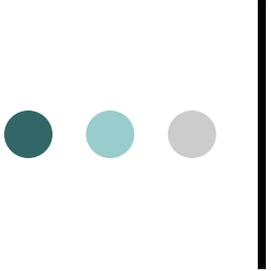
Роберт Михельс
(1878-1936)

- Демократические структуры не способны воспрепятствовать этому — они могут лишь замаскировать эти тенденции



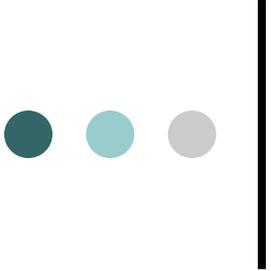
«Железный закон олигархии»

- Элитные группы возникают из-за **необходимости в специализации**; их лидеры обладают более обширным опытом и лучшими организационными способностями, чем рядовые члены
- **Лидеры** естественным образом **образуют группы**, поскольку это усиливает их позиции и шансы удержать власть.
- **Рядовые члены** организации обычно **пассивны и предрасположены к подчинению** лидерам и почитанию их.



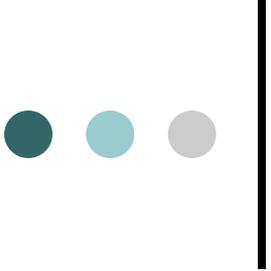
Бюрократия

- ▣ **М.Вебер:**
- ▣ Не питал иллюзий в отношении способности бюрократии самовоспроизводиться и расширяться, полагал, что в либеральном государстве ее **можно**, как минимум, **сдерживать** с помощью тех или иных механизмов демократического контроля.
- ▣ Опасался того, что при дальнейшем наступлении бюрократии на общество из него **выветрится духовное начало**, а социальная среда утратит свое человеческое содержание: страсти и свобода человека окажутся в «железной клетке» рассудка и бюрократии



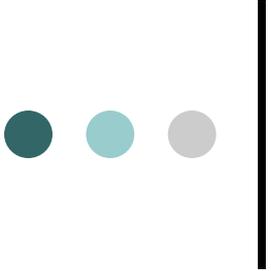
Бюрократия как власть

- Понимание бюрократии как **особого рода власти** идет главным образом от социалистической традиции социальной философии, в особенности от **марксизма**.
- Маркс связывал феномен бюрократии с **особыми требованиями капитализма**.
- Главное не общественная функция бюрократии, а **классовая роль государственного аппарата** как механизма, через который буржуазия проводит свои интересы, а капиталистическая система в целом укрепляет себя.



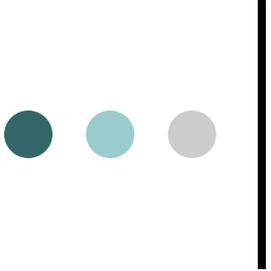
Бюрократия как власть

- ▣ **Ральф Милибанд:**
- ▣ **Высшее звено государственной службы** способно выступить в качестве своеобразного **барьера**, который сдерживает, а то и блокирует **радикальные инициативы** социалистических правительств и их отдельных министров.
- ▣ «Верхушка государственного чиновничества **консервативна** в том смысле, что ее представители, каждый на своем участке, сознательно или неосознанно поддерживают существующие экономические и социальные элиты».



Бюрократия как власть

- Хотя государственным служащим формально предписан **принцип политической нейтральности**, их верхушка по образованию и социальному опыту представляет ту же самую среду, что промышленники и бизнесмены, и имеет те же самые идеи, предрассудки и жизненные философии.
- Кроме того существуют определенные идеологические стандарты при приеме на службу и дальнейшем карьерном росте:
 - ➔ государственные служащие с первых шагов своей карьеры надежно застрахованы от каких бы то ни было радикальных или социалистических симпатий.



Бюрократия как власть

- Главный фактор, усиливающий консерватизм высшего звена государственной службы — их близость к миру корпоративного капитализма.
- Во многом это результат прежней **политики по расширению государственного вмешательства в экономическую жизнь**, когда и сложились эти теснейшие отношения между деловыми кругами и государственными служащими: впредь «национальные интересы» формулировались в терминах долгосрочных интересов частного капитала.
- **Между государством и бизнесом** происходит **постоянный взаимообмен персонала** (об этом говорят как о **принципе «вращающихся дверей»**):
- представители частного сектора получают назначения на государственную службу, а государственные служащие по увольнении из правительства — весьма «тепленькие местечки» в корпорациях.

Бюрократия как власть



**Ральф
Милибанд**

- Коль скоро высокопоставленное чиновничество органически связано с интересами корпораций, **перейти к социализму конституционным путем практически невозможно.**

Бюрократия как власть

- **Л. Троцкий:**
- писал о «бюрократическом вырождении» государства:
- сочетание российской отсталости и политической неопытности пролетариата привели к тому, что государственная бюрократия здесь чудовищным образом разрослась, став препятствием для дальнейшего продвижения к социализму.



Бюрократия как власть

- **Л. Троцкий:**
- Диктатура Сталина — политическое выражение интересов бюрократии, совершенно оторванной от масс.
- **Бюрократия** — **социальная прослойка**, которую можно ликвидировать средствами политической революции.

- **Милован Джилас** (1911-1995)
- **Бюрократия** — это уже **«новый класс»:**
- Власть бюрократии в социалистических режимах идет от того, что под ее контролем находятся средства производства, а это означает, что **социализм эволюционирует** в сторону **государственного капитализма**



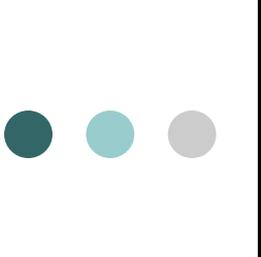
Бюрократия как саморазвивающаяся система

Новые «правые»

- **Теория рационального выбора:**

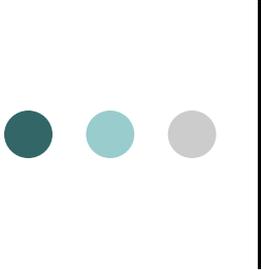
- индивид всегда стремится к осуществлению собственных интересов и к умножению собственной же пользы.

- **Теория общественного выбора** («виргинская школа политических исследований»), разрабатывала практические аспекты приложения этой экономической модели принятия решений к обществу в целом.



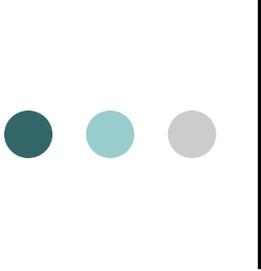
Бюрократия как саморазвивающаяся система

- **Уильям Нисканен:**
- **высшее звено бюрократии** — в прямом противоречии со своим образом «служителей общества» — мотивировано прежде всего **интересами своей карьеры** и потому всегда будет стремиться к **расширению** той **структуры**, где оно занято, и к увеличению ее бюджета.
- рост бюрократии гарантирует сохранность рабочих мест, расширяет перспективы карьеры, повышает заработную плату, приносит с собой власть и влияние, престиж и полезные связи.
- бюрократии присущи внутренняя логика и динамика развития, отчего и происходит **рост государства**, а с тем вместе и усиление его **вмешательства в дела общества**.



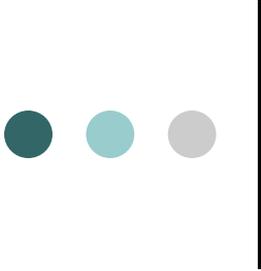
Бюрократия как саморазвивающаяся система

- Возможность бюрократии диктовать политические приоритеты избранным политикам объясняет, почему рост государства происходит при правительствах самых разных идеологических цветов и оттенков.
- **Бюрократы — «прирожденные социал-демократы»**
- Необходимо **«вернуть государство в его изначальные границы»**.
- Если власть бюрократии не поставить под контроль, на экономике свободного рынка можно ставить крест.

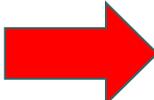


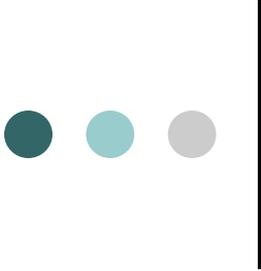
Бюрократия как саморазвивающаяся система

- «Новые правые» при этом указывают на **нерыночный характер государственной бюрократии**
- Структуры частного сектора складываются под воздействием как внутренних, так и внешних факторов:
- **внутренние факторы** — это извечное стремление всякого бизнеса к выгоде, заставляющее его постоянно искать способы повышения эффективности путем снижения издержек;
- **внешние** — это конкурентная рыночная среда, где фирмам приходится реагировать на потребности потребителя, разрабатывая новые продукты и понижая цены.



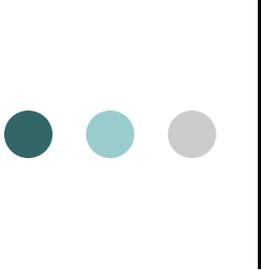
Бюрократия как саморазвивающаяся система

- **Бюрократия** находится **вне «дисциплинирующего воздействия соображений выгоды»**: если ее издержки растут, их оплачивает налогоплательщик.
- **Бюрократические структуры государства** — это всегда **монополии**, которым нет дела до рынка.
-  бюрократические аппараты, как, впрочем, и все структуры общественного сектора, **расточительны** и **неэффективны**, а их услуги низкого качества и не отвечают потребностям или желаниям потребителя.
- «Частное — хорошо, общественное — плохо» □ государственную бюрократию необходимо сократить до предела, а если это уже невозможно, перевести ее на управленческие технологии частного сектора.



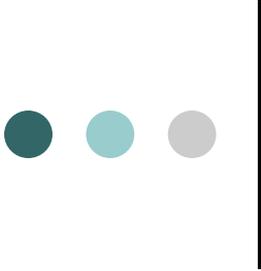
Бюрократия как саморазвивающаяся система

- **Патрик Данливи:**
- чиновники более всего заинтересованы в «стоящей работе», а с тем вместе в эмоционально-позитивной и комфортной рабочей среде.
- Высшее звено государственной службы стремится решать достаточно важные и интересные рабочие задачи; что же касается заработной платы, стабильности и карьеры, общественный сектор в любом случае здесь может предложить лишь весьма скромные шансы и возможности.



Функциональные теории бюрократии

- ▣ **Толкотт Парсонс**
- ▣ Важнейшая черта бюрократии – **институционализация ролей** в виде должностей с хорошо очерченными должностными функциями, полномочиями и властью, отделенных от сфер частной жизни должностного лица
- ▣ Должности дифференцируются **по функциям**, выполняемым для организации, и **по месту в иерархии** («вертикали» подчинения)

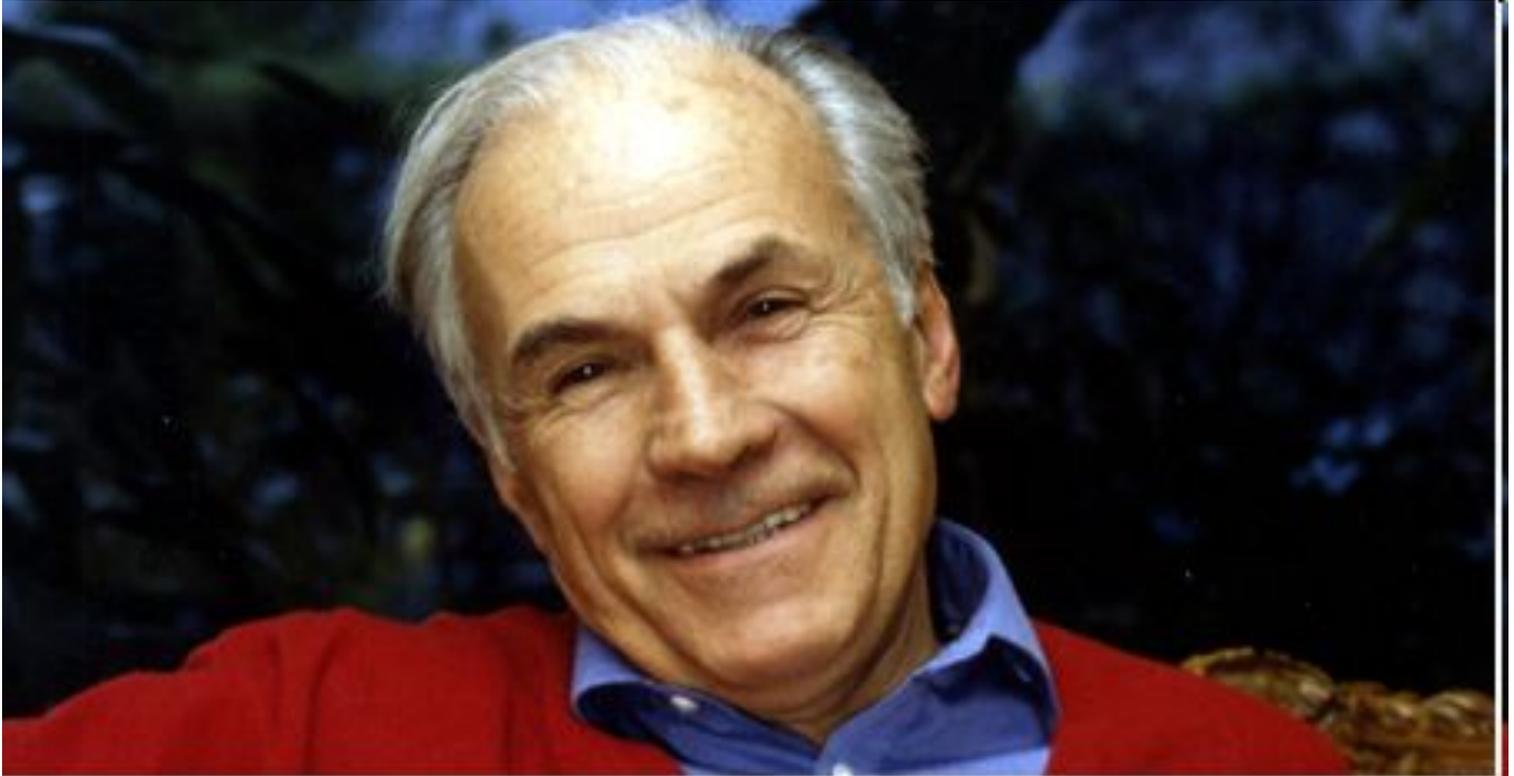


Конфликтные теории бюрократии

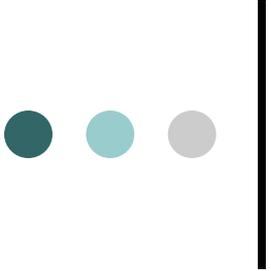
□ Карл Маркс:

- Бюрократия – привилегированный слой служащих, призванных осуществлять власть и господство в организации
- **Черты:**
 - иерархичность
 - жесткая регламентация в отношениях между институтами и группами
 - многоступенчатость в передаче информации
 - конформизм
 - авторитарность сознания и поведения

Мишель Крозье

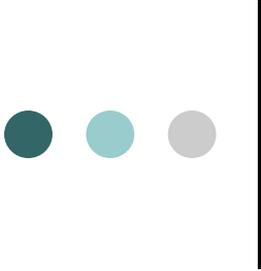


- Власть бюрократии основана на доступе к информации



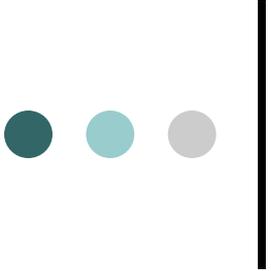
Функции бюрократии

- функция административного управления
- совещательная и консультативная функция
- функция артикуляции и агрегирования интересов
- функция поддержания политической стабильности



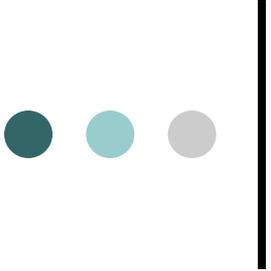
Источники власти бюрократии

- стратегическая позиция бюрократии в политическом процессе;
- взаимоотношения между чиновничеством и верхушкой исполнительной власти;
- статус и квалификация государственных служащих.



Формы контроля над бюрократией

- создание механизмов политической подотчетности
- политизация государственной службы
- создание так называемых «контрбюрократий»



Бюрократизм

- **в политическом смысле** – освобождение административного аппарата государства от контроля со стороны выборных органов власти
- **в социальном** – расширение слоя чиновников, корпоративные интересы которых начинают выходить за рамки их собственных профессиональных обязанностей
- **в организационном** – абсолютизация формальных правил и рост аппарата организаций, окладов их работников без реального увеличения отдачи