

§9 ДЕМОКРАТИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

Карпович О. Г.

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И ИХ РОЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются особенности формирования и функционирования современных демократических институтов в демократических государствах западного типа, а также их роль в системе государственного управления. Исследуются демократические институты, процедуры, элементы и особенности их становления в различных государствах. Рассматривается эффективность их функционирования в различных государствах. Рассматриваются культурные и социологические особенности различных государств, влияющие на формирование демократических институтов. Используются также исторические данные, оказавшие влияние на становление демократических институтов в различных государствах. Методология исследования опирается на системный, структурно-функциональный, сравнительно-исторический и сравнительно-политический подходы, методы анализа, синтеза, наблюдения, индукции, дедукции, моделирования. Автор считает, что для того, чтобы демократическая система эффективно работала, необходимо, чтобы существовала устойчивая система политических институтов, а именно — демократических институтов и институтов государственного управления; кроме того, структура этих институтов должна быть четко выстроена и иерархизирована, при этом важную роль играют лидеры, которые должны мотивировать, настраивать, задавать цели и демонстрировать методы для достижения наилучшего качества работы системы. Если эти требования соблюдаются, то возможным становится сотрудничество всех органов власти между собой, а также наличие «обратной связи» со стороны гражданского общества. Именно это делает такую систему успешной и результативной.

Ключевые слова: политика, общество, США, лоббизм, международные системы, государство, Россия, интересы, ценности, безопасность.

Review. The article discusses the features of the formation and functioning of democratic institutions in modern Western democracies, as well as their role in the system of government. Democratic institutions are the basic elements of a democratic system of government, they underlie and guarantee political stability and respect for the rights and freedoms of citizens. It is a tool to ensure their direct or indirect participation in the governance

of the country. They make the political regime clear, both horizontally and vertically developed, accessible to the people, inclusive, effective, efficient, open and competitive. The research methodology is based on systematic, structural-functional, comparative historical and comparative political approaches, methods of analysis, synthesis, observation, induction, deduction, and modeling. According to the author, for a democratic system to work effectively, it is necessary that there is a stable system of political institutions, namely, democratic institutions, and the institutions of government. Furthermore, the structure of these institutions should be clear and hierarchic; an important role here is played by the leaders who should motivate, harmonise, set goals and demonstrate methods to achieve the best system performance. If these requirements are met, the cooperation between all the authorities becomes possible, as well as the «feedback» of civil society. That is what makes such system successful and productive.

Keywords: interests, Russia, state, international systems, lobbying, USA, society, politics, values, security.

В современной политологической литературе представлено множество трактовок термина «демократия». Так, Хуан Линц определяет демократию следующим образом: «Демократия... — это законное право формулировать и отстаивать политические альтернативы, которым сопутствует право на свободу объединений, свободу слова и другие главные политические права личности; свободное и ненасильственное соревнование лидеров общества с периодической оценкой их претензий на управление обществом; включение в демократический процесс всех эффективных политических институтов»^[1]. Джеймс Мэдисон определял демократию как «общество, состоящее из небольшого числа граждан, собирающихся купно и осуществляющих правление лично...»^[2], Ральф Дарендорф писал о ней как о режиме, при котором «свободное общество поддерживает различия в его институтах и группах до уровня действительно обеспечивающего расхождения; конфликт — жизненное дыхание свободы»^[3].

Согласно вышеуказанным определениям, демократия — это политический режим, обеспечивающий реализацию политических, социальных и иных прав граждан посредством функционирования института выборности высших должностных лиц в государстве, соблюдения и защиты непреложных прав и реализации свобод. Причем, в рамках демократического режима возможность воплощать реализацию данных принципов в жизнь существует, как напрямую, так и через специально созданные демократические институты. Для того чтобы построить реальную эффективную модель демократического функ-

ционирования государства, демократический режим необходимо институционализировать и законодательно закрепить.

Раскрытие сущности демократических институтов имеет глубокие корни, оно тесно связано с представлениями о добре и зле, правде и лжи. Дело в том, что формирование данных первичных нравственных категорий тесно связано с развитием народа, с изменениями форм человеческого общежития и трудовой деятельности, также важным фактором считается геолокация зарождения того или иного политического института. Еще В. О. Ключевский, анализируя историю России, отмечал: «Великорусское племя — не только известный этнографический состав, но и своеобразный экономический строй, и даже особый национальный характер, и природа страны много поработала и над этим строем, и над этим характером»^[3]. Отсюда вытекает возможность существования, как общих типов и категорий политических институтов, основанных на некоем общем понимании того, что такое хорошо (то есть эффективно и необходимо в демократическом государстве) и что такое плохо (то есть неприемлемо для реализации прав и гражданских свобод), так и возможность существования специфических институтов, основанных на ментальных особенностях граждан государства, с учетом географического, этнического, религиозного факторов, а также с учетом основополагающих фактов исторического развития государства и народа.

Политолог Адам Пшеворский выделил шесть универсальных характеристик демократии:

1. Существование и развитие конфликтующих интересов.
2. Существование общепринятых правил и норм, по которым разрешаются конфликты и спорные ситуации.
3. Некоторые направления действий исключены в качестве возможных реализуемых, например физическое насилие. Данный вид действия возможен лишь в рамках специально обговоренных случаев его возможной реализации.
4. Демократия, как и любая другая система, стремится к гармонизации и стабилизации разнообразных стратегий, существующих в обществе.
5. Поскольку каждый индивид является приверженцем той идеологии, которой он отдает предпочтение, не учитывая интересы другого члена сообщества. Результаты конфликта двух различных точек зрения в условиях демократии разнонаправлены.
6. Результаты демократических конфликтов непредсказуемы и непрогнозируемы^[4].

Данные характеристики описывают то, каким именно образом функционирует демократия, но не объясняют причины этих действий. Институты же являются базовыми механизмами, которые делают демократическое политическое устройство самостоятельным, стабильным и самодостаточным. Они означают не просто работу политических и иных акторов, агентов и элементов, но и, по мнению Г. О’Доннела, это «упорядоченные образцы взаимодействия, которые известны, практикуются и признаются (но не обязательно одобряются) социальными агентами, намеренными продолжать это взаимодействие, подчиняясь при этом определенным правилам и нормам, закрепленным в этих образцах на формальной или неформальной основе»^[4].

Миссия политических институтов заключается в том, чтобы уберечь демократию от превращения в диктатуру, гарантируя реализацию прав меньшинств и обеспечивая баланс интересов в обществе. Исходя из данного понимания, принято выделять следующие категории демократических институтов:

1. Всеобщее, равное избирательное право.

2. Наличие законодательной базы — Конституции, федеральных законов, указов Президента и иных нормативных актов, которые законодательно закрепляют приоритет прав личности над государством; обеспечивают механизм разрешения споров в отношениях «государство-народ»; обеспечивают плюрализм мнений, программ, партий и т.д.; соблюдение гражданских свобод; закрепляют принцип разделения властей и возможность граждан участвовать в принятии политических решений; устанавливают право создавать союзы и ассоциации; владеет частной собственностью; обеспечивают возможность открыто высказывать свое мнение и доступ к альтернативным и независимым источникам информации.

3. Отдельным видом институтов демократического правления является реальное функционирование принципов, перечисленных в пункте 2: структуры местного самоуправления, общественные организации, политические партии, частная собственность, обсуждение программ кандидатов или политического курса страны и т.д.

4. Активное гражданское общество.

Рассмотрение демократических институтов всегда происходит под призмой их отражения в юридических правовых документах. Только законодательно закрепленные институты политического правления имеют реальную практическую силу и способны характеризовать тот или иной политический режим на теоретическом уровне. Именно институты демократии делают её существование реальным и систематизированным, они являются наиболее эффективной и ясной моделью вовлечения граждан в участие в политической жизни государства, а поэтому делают демократию, как политический режим, доступным для общества. Во многом существование и работу на различных уровнях власти обуславливает та модель демократии, которой характеризуется политический режим в конкретном государстве. Например, в рамках индивидуалистической или либеральной разновидности демократического режима (в которой приоритет отдается личности, индивиду, обществу над государством) воля народа выражается во власти через реально выбранных предста-

вителей, следовательно, основными движущими институтами демократии в данной модели является институт честных выборов и, как следствие, институт полномочного представительства. Главной движущей силой в рамках плюралистической концепции является группа. Согласно теоретическим основаниям данной модели, именно в группах формируются интересы, ценностные ориентации и мотивы политической деятельности. Именно через группу каждая отдельная личность может выражать свои интересы на различных уровнях власти и властных отношений. Соответственно, в таком обществе распространены политические и общественные организации, союзы и ассоциации, являющиеся институтами реализации прав и запросов граждан. Плюралистическая демократия подразумевает существование и функционирование множества групп интересов, которые дополняют и уравнивают друг друга, а также взаимодействуют между собой. Это обуславливает равенство в обществе и одинаковую доступность к участию в политической жизни всех граждан государства. Государство же выступает регулятором отношений в обществе. При прямой (непосредственной) демократии народ непосредственно участвует в осуществлении государственно-властных функций. Представительные органы здесь сводятся к минимуму и являются полностью подконтрольными гражданам. В рамках такой модели существует множество демократических институтов, с помощью которых граждане вправе принимать участие в политической жизни страны (политические и общественные организации, союзы, институты местного самоуправления, выборность, доступность и полнота информации, мирные демонстрации и митинги, референдумы и многое другое). Среди основных достоинств такой разветвленной системы функционирования демократических институтов можно отметить наиболее полное участие членов сообщества в управлении своей общественной жизнью (сведение к минимуму отчуждения народа от институтов власти), и, в итоге, преграждение пути для бюрократизации управления.

Таким образом, представляется возможным системно определить необходимость су-

ществования тех или иных демократических институтов в обществе, их нехватку или, напротив, переизбыток. Кроме того, современное видение процедурных аспектов существования и развития институтов демократии не может игнорировать аспекты технического развития современного общества. А, следовательно, необходимо учитывать инновационные изменения в обществе и адаптировать к ним существующие политические институты, или создавать новые. Властные институты нашего времени активно реализуют данные принципы, например, в мире широко стали использовать мобильные технологии, а также технологии e-mail -маркетинга в ходе избирательных циклов и разработали целые программы для удовлетворения запросов общества посредством он-лайн обращений. Так, предвыборная кампания Барака Обама 2008 года продемонстрировала всему миру новые технологии ведения предвыборной агитации. Сотрудники предвыборного штаба кандидата не ограничились простым созданием сайта, они разработали и внедрили в работу специальное приложение для телефонов, а также активно использовали возможности интернет-пространств и технологии «напоминания» на электронную почту.

Демократические институты также способны определять модель демократического устройства. Если зарождение демократии идет «снизу», то в стране появляются активные гражданские элементы, которые организуются в общественное объединение, которое впоследствии преобразуется в демократический институт. В такой ситуации преобразованные из общественных организаций институты демократии отличаются от предыдущих своей четкой организацией, созданием постоянно действующего и оплачиваемого аппарата управления. В том случае, если деятельность этих созданных структур выражается в разработке программы демократических преобразований, а, впоследствии, оказывается соответствующей вызовам времени и согласующейся с настроением общества, то можно наблюдать строительство демократической системы не с провозглашения «сверху» о необходимости перестройки политической системы государства, а в тот момент, когда

уже сама система осознала, что необходимы демократические преобразования, и начала изменяться. После этого происходит национальное идеологическое закрепление нового режима законодательными актами и выступлениями представителей власти. В этом случае реализация принципов демократии, среди которых: принцип народного суверенитета; свободные выборы; участие граждан в управлении делами государства; непрерываемое верховенство основного закона; плюрализм мнений, партий, идеологий и т.д.; принцип разделения властей — становится задачей демократических институтов, которые и создаются как раз под эти цели и задачи.

Вместе с тем, следует отметить, что полная комплексная реализация вышеперечисленных принципов в современном мире является достаточно затруднительным процессом в силу определенного ряда причин. Однако именно это и раскрывает сущность демократического правления. Не достаточно просто провозгласить стремление к демократии или наступление демократии, необходимо выстроить эффективную, учитывающую реалии времени систему демократических институтов, которые могли бы бесперебойно реализовывать принципы данного режима день за днем, год за годом. То есть можно сказать, что демократический режим — это политический режим, при котором в государстве происходит осуществление основных принципов демократического устройства и развития, а именно: провозглашается принцип суверенитета народа, честные выборы, необходимость вовлечения граждан в управление делами государства, принцип верховенства закона, плюрализм, принцип разделения властей. А роль исполнителей этих задач и дальнейших двигателей развития и усовершенствования политической модели берут на себя именно институты демократии, которые, таким образом, определяют эффективность и будущее благополучие демократического режима.

Что касается государственных институтов, то наиболее эффективное функционирование любой политической системы реализуется путем разумного сосуществования широкого спектра механизмов сдержек

и противовесов. В демократической системе реализация всего разнообразия этих механизмов ложится на плечи и институтов демократического развития и, что немало важно, институтов государственного управления. Причем именно институты государственного управления несут ответственность за состояние всей политической системы, в которую включены и институты демократии.

В ходе исторического развития в современном мире сложились общие для всех категории политических институтов: институты власти и институты участия^[5]. Демократические институты, по сути своей, подпадают под вторую категорию, хотя необходимо заметить, что они имеют и властные полномочия, способны накладывать определенные санкции и контролировать многие государственные процессы. Но все же полный, законодательно оформленный объем властных полномочий предоставляется именно институтам государственного управления. И в рамках функционирования политической системы, даже соблюдающей демократические принципы и учитывающей либеральные ценности, этот факт является вполне основательным и гармонично вписывающимся во всю политическую структуру государственного управления. Дело в том, что механизм политической власти в любой стране определяется характером деятельности политических институтов, средствами и методами, которые они используют, концепциями и теориями, а также идеологией, основной функцией которой, в данном случае, является объяснение того или иного выбора конкретного политического курса государства. Отсюда и вытекает, что именно институты государственного управления определяют идеологию государства, его стратегию, режим властных отношений, задают цели и методы их достижения, выстраивают эффективную систему для их реализации, создают институты политического участия, вырабатывают концепцию их работы, контролируют и регулируют деятельность высказанных институтов, но, в свою очередь, институты государственного управления также являются подконтрольными общественным и демократическим институтам, находящимся под юрисдикцией государства. Специфика

демократического режима как раз подразумевает создание такой политической системы, при которой становится возможным осуществление «обратной связи»^[6]. Под принципом «обратной связи» имеется ввиду то, что народ, группы, общественные союзы и объединения имеют право обращаться в органы государственной власти, контролировать их деятельность законными способами, принимать участие в выборных процессах, а также, с помощью существующих в обществе институтов демократии, реализовывать свои права и свободы, закрепленные Конституцией, участвовать в принятии политических решений, устраивать собрания и митинги, иметь возможность получать альтернативную информацию и быть услышанными.

Институты государственного управления включают в себя три элемента, создающих целостность, необходимую для эффективной работы всего государственного аппарата: нормы, отношения и организации^[7]. В рамках демократической системы институты государственного управления и демократические институты уравновешивают друг друга, и их элементы часто даже бывают взаимосвязаны и перемешаны. Таким образом, достигается цель эффективного функционирования государства, стоящего на рельсах демократического развития, подчиняющегося государственным правилам организации системы, законам и правовым нормам. Институты государственного управления организуют и обслуживают процесс осуществления политической власти, обеспечивают её стабильность и баланс властных полномочий, сосредоточенный в различных политических институтах, обеспечивают обмен информацией, деятельность и кадрами между ними, поддерживают целостность данной системы. Такими институтами являются:

1. Институты политического представительства (правительство, парламент, судебные структуры).

2. Политические объединения (политические и общественные организации, союзы, ассоциации).

3. Правовая система (закрепление действующих в обществе демократических прав и свобод в постоянно действующих законодательных актах, основных законах государств,

федеральных, региональных и муниципальных законодательных актах).

К числу наиболее общих функций политических институтов относятся:

- консолидация общества в целом, отдельных общностей и социальных групп в целях реализации их интересов посредством политической власти;
- выработка политических программ, выражающих устремления этих социальных общностей, и обеспечение их осуществления;
- упорядочение и регулирование действий разнородных общностей в соответствии с заданным политическим курсом, описанным в программе;
- вовлечение всех социальных слоев и групп в поле общественных отношений, являющегося площадкой для участия граждан в принятии политических решений, посредством диалога с властью;
- защита и развитие существующей системы демократических ценностей;
- обеспечение оптимального развития и направленности политического процесса на реализацию приоритетов и преимуществ соответствующих социальных сил.

Институты государственного управления, так же, как и демократические институты, должны учитывать принцип сбалансированности механизмов устойчивости и подвижности, поскольку политические институты обеспечивают функционирование общественной системы, а общество не статично. Его динамика проявляется во всем: в смене поколений, мировоззренческих взглядов, приоритетов, идеалов, потребностей, целей, профессий, приверженностей и т.д. Соответственно система политических институтов, которая организует существование всей этой системы просто не может не подвергаться объективным механизмам изменения и модернизации. Первоочередным критерием успешности системы является рациональная тенденция динамики институтов государственного управления к изменениям, приводящим всю систему в соответствие времени и запросу общества. Однако необходимо учитывать, что прогресс бывает губителен. И поэтому на плечи институтов государственного управления ложится задача приведения

к гармонии процессов устойчивости и подвижности ^[8], как политических институтов, так и всей системы в целом. История учит нас тому, что несвоевременная попытка изменения или сохранения отживших механизмов функционирования политической системы может привести к её краху, например, распад СССР, который в большой мере был вызван застоем в политических и общественных институтах. Успешность реализации провозглашенной в официальных документах демократической формы правления государства заключается в том, насколько эффективны и позитивны взаимоотношения институтов государственного управления и демократических институтов. Характер их взаимодействия также можно представить через отношения государство-общество, ведь именно посредством участия в работе политических институтов раскрывается результативность этого взаимодействия. Если совместные механизмы работы налаже-

ны и в них заинтересованы обе стороны, при этом каждая из них благосклонно относится к совместной деятельности, то можно говорить о достаточно высоком уровне эффективности работы имеющихся в обществе институтов государственного управления и демократии ^[13]. Также можно сделать заключение о том, насколько именно результативна их совместная деятельность, основываясь на экономических показателях, сведениях о политической активности граждан и рейтинге одобрения действующей власти. За счет рационально выстроенной и успешно функционирующей системы институтов государственного управления, демократических институтов, осуществляющих свою деятельность, опираясь на национальные политические традиции, представляется возможным создать такую эффективную модель государственного управления, общим принципом которой будет «демократия для всех», а не «демократия для себя».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баталов Э. Я. Проблема демократии в американской политической мысли XX века. С. 2
2. Ключевский В. О. Сочинения: В 9т. Т. 1. М1987.с. 310
3. Цыганов А. П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика 2010.
4. Поэлек Р. Политическая система. — М., 2003.
5. Живетин В. Б. Этические принципы устойчивости демократических систем. Роль обратной связи. М. 2010.
6. Дегтярёв А. А. Политическая власть как регулятивный механизм социального общения. Полис: политические исследования 2014. № 3.
7. Андре Леруа-Гуран Человек и материя. М. 2010.
8. Лапин А. Е., Петрова Ю. А. К вопросу о реализации полномочий представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации // Административное и муниципальное право.—2011.—4.— С. 24–33.
9. Р. И. Васильев Правовое регулирование таможенного контроля // Административное и муниципальное право.—2011.—7.— С. 35–42.
10. Василенко Г. Н. Административно-правовой институт декларирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения / Journal of foreign legislation and comparative law.—2012.—3.— С. 104–107.
11. Н. В. Филина Сотрудничество государственных институтов и религиозных организаций в современной России // Право и политика.—2012.—6.— С. 1026–1039.
12. Манойло А. В. Роль стратегий управляемого хаоса в формировании нового миропорядка // Право и политика.— 2014.— № 5.— С. 638–651. DOI: 10.7256/1811–9018.2014.5.11816
13. Сергеева К. О. Особенности закрепления в законодательстве субъектов Российской Федерации Северо-Кавказского федерального округа и уставах муниципальных образований института нормотворческой деятельности органов местного самоуправления // Административное и муниципальное право.—2011.—9.— С. 14–20.
14. Зольнова М. Г. Общественная дипломатия Швеции // Тренды и управление.— 2014.— 2.— С. 137–146. DOI: 10.7256/2307–9118.2014.2.12407.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Batalov E. Ya. Problema demokratii v amerikanskoi politicheskoi mysli XX veka. S.2
2. Klyuchevskii V. O. Sochineniya: V 9t. T.1.M1987.s.310
3. Tsyganov L. P. Sovremennye politicheskie rezhimy: struktura, tipologiya, dinamika 2010.
4. Poelek R. Politicheskaya sistema.— M., 2003.
5. Zhivetin V. B. Eticheskie printsipy ustoychivosti demokraticeskikh sistem. Rol' obratnoi svyazi. M. 2010.
6. Degtyarev A. A. Politicheskaya vlast' kak regulyativnyi mekhanizm sotsial'nogo obshcheniya. Polis: politicheskie issledovaniya 2014. № 3.
7. Andre Lerua-Guran Chelovek i materiya. M. 2010.
8. Lapin A. E., Petrova Yu. A. K voprosu o realizatsii polnomochii predstavitel'nykh organov mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.—2011.—4.— С. 24–33.
9. R. I. Vasil'ev Pravovoe regulirovanie tamozhennogo kontrolya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.—2011.—7.— С. 35–42.
10. Vasilenko G. N. Administrativno-pravovoi institut deklarirovaniya // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya / Journal of foreignn legislation and comparative law.—2012.—3.— С. 104–107.
11. N. V. Filina Sotrudnichestvo gosudarstvennykh institutov i religioznykh organizatsii v sovremennoi Rossii // Pravo i politika.—2012.—6.— С. 1026–1039.
12. Manoilo A. V. Rol' strategii upravlyaemogo khaosa v formirovanii novogo miroponyadka // Pravo i politika.— 2014.— № 5.— S. 638–651. DOI: 10.7256/1811–9018.2014.5.11816
13. Sergeeva K. O. Osobennosti zakrepleniya v zakonodatel'stve sub'ektov Rossiiskoi Federatsii Severo-Kavkazskogo federal'nogo okruga i ustavakh munitsipal'nykh obrazovaniy instituta normotvorcheskoi deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.—2011.—9.— С. 14–20.
14. Zol'nova M. G. Obshchestvennaya diplomatiya Shvetsii // Trendy i upravlenie.— 2014.— 2.— С. 137–146. DOI: 10.7256/2307–9118.2014.2.12407.