

2

ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ



ФРАНК ДЖ. ГУДНАУ

Если мы проанализируем организацию любого правительства, мы обнаружим три ветви власти, которые занимаются исполнением воли государства. В первую очередь это органы власти, применяющие закон в решении конкретных спорных вопросов, возникающих в результате того, что отдельные личности или государственные учреждения не соблюдают права других. Такая власть известна как судебная. Во-вторых, это власть, которая осуществляет общий надзор над исполнением воли государства и которую обычно называют исполнительной. И, наконец, власть, которая занимается научной, технической и, так сказать, коммерческой деятельностью правительства и которая во всех странах, где этим сферам придается значение, известна как государственное управление.

По мере того, как усложняется управление, все три ветви власти, которые исполняют волю государства, проявляют тенденцию к обособлению. Первой, не только по времени, но и в плане четкости определения полномочий, выделилась судебная власть. Действительно, в некоторых случаях это настолько очевидно, что, как было отмечено выше, многие ученые начинают считать ее отдельной властью или функцией правительства.

Полагаю, было сказано достаточно для того, чтобы показать, что существуют две четко очерченные функции правительства и что их дифференциация (хотя и не окончательная) приводит к разграничению правительственных органов в рам-

ках формальной системы государственного управления. Эти две функции государственного управления для удобства могут называться соответственно Политика (Politics) и Управление (Administration). Политика должна иметь дело с системой политических мер или выражением воли государства. Управление должно заниматься исполнением этих политических мер.

Следует сказать, что значение, в котором в настоящей работе используется слово "политика" (politics), не совпадает с тем, которое придается ему авторами политических трудов. В то же самое время следует подчеркнуть, что смысл, придаваемый политике в данной работе, совпадает с общеупотребительным. Так, "The Century Dictionary" определяет термин "политика" (politics) следующим образом:

"В более узком и более употребительном смысле действие или осуществление руководства, влияния на политический курс государства посредством создания партии из граждан государства, что включает в себя не только правительственную этику, но и особенно, нередко исключая этические принципы, искусство влияния на общественное мнение, привлечения и группирования голосующих, а также получения и распределения должностей и постов так, что власть становится зависимой от политических мнений или политических услуг индивидуумов".

Пожалуй, нет необходимости объяснять смысл слова "управление" (administration), поскольку в научном языке его значение еще не зафиксировано в отличие от слова "политика" (politics). Блок в своем "Словаре французского государственного управления" определяет слово "управление" как: "L'ensemble des services publiques destines a concourir a l'execution de la pensee du gouvernement et l'application des lois d'interet general".

А в словаре "The Century Dictionary" говорится: "Обязанность или обязанности официального лица; более конкретно, исполнительные функции правительства, состоящие в осуществлении всех полномочий и обязанностей правительственных органов на всех уровнях, которые не являются законодательными или судебными".

Эти определения, как будет отмечено, подчеркивают, что политика должна действовать, направляя или влияя на политический курс государства, тогда как управление должно осуществлять этот политический курс. Именно эти две функции, которые обозначены словами "politics" (политика) и "administration" (управление), мы будем стремиться разграничить в настоящей работе.

Употребление слова "administration" в этой связи, к сожалению, приводит к некоторой путанице, поскольку, когда оно используется с определенным артиклем, оно также означает ряд правительственных полномочий. "The administration" в разговорном языке означает наиболее важные исполнительные или административные полномочия. Поэтому когда administration употребляется без артикля как указание на функцию, оно подчеркивает то, что эта управленческая функция присуща исключительно той сфере деятельности, которую мы все называем исполнительной властью или административными полномочиями, а это в свою очередь означает, что полномочия исполнительной власти ограничиваются выполнением функций управления. Однако подобное случается редко в любой политической системе, особенно в системе американского правительства. Чаще американское законодательство занимается выполнением функций управления через принятие

специальных законов. Исполнительная власть в Америке имеет огромное влияние на выполнение политических функций, реализуя свое право “вето”.

Далее, слова “administration” и “administrative” в отношении управленческих функций обычно очень неточно употребляются американскими судами. Как уже было подчеркнуто, в период формирования нашей правительственной системы была сделана попытка реализовать в ней принцип разделения властей. То, что было довольно туманной политической теорией, стало, таким образом, строгой законодательной доктриной. То, что было довольно привлекательной в своих нечетких очертаниях политической теорией, моментально превратилось в неработающую и неприменимую норму закона.

Для того чтобы избежать путаницы, которая была следствием попытки логически применить этот закон к нашей правительственной системе, судьи в США стали применять слово “administrative” к любой власти, которая, по их мнению, не являлась исключительно и безоговорочно законодательной, исполнительной или судебной, и стали давать разрешение на такие полномочия любому органу власти¹.

Хотя такая судебская практика сделала употребление слова “administrative” несколько затруднительным, она указывает на то, что (как уже неоднократно подчеркивалось), хотя и существуют четкие различия между двумя функциями правительства, распределение таких функций между разными органами власти невозможно.

И, наконец, определяемые в каждом штате по-разному положения органа, в основные обязанности которого вменялось исполнение воли штата, привело к значительным расхождениям между штатами касательно того, что обычно называлось “administration”. Поскольку управление (administration) задумывалось как исполнительная функция, то ее власть считалась исполнительной. В последнее время, однако, те, кто занимается наукой управления, заметили, что с точки зрения как теоретических рассуждений, так и практической целесообразности, управление не следует рассматривать как простую функцию исполнительной власти, то есть как некую власть в системе правительства, которая по закону является исполнительной. Наоборот, было обнаружено, что управление — это функция исполнения воли государства. В некотором отношении эта сфера деятельности то больше, то меньше той, которая предписана ему законом.

Тогда каждая правительственная система выполняет две основные или первичные функции управления, а именно: выражение воли государства и ее исполнение. Также во всех государствах существуют отдельные органы власти, которые в основном занимаются выполнением одной из этих функций. Эти функции являются соответственно Политикой (Politics) и Управлением (Administration).

Функция политики

Функция политики, как было показано, заключается в выражении воли государства. Ее выполнение, однако, может и не быть исключительной прерогативой любого органа власти или нескольких органов власти в правительстве. С другой стороны, никакой орган власти или несколько органов власти не могут ограничиваться исключительно выполнением этой функции. Закон разделения властей в

своем крайнем проявлении не может поэтому служить основанием конкретной политической организации, поскольку в соответствии с этим законом в системе правительства должны быть разные органы власти, каждый из которых ограничивается выполнением одной из функций государственного управления, которые четко разделены. Однако реальная политическая практика требует гармонической сбалансированности между выражением и исполнением воли государства.

Когда нет гармонии между законом и его соблюдением, наступает паралич политической власти. Нормы поведения, то есть выражение государственной воли, практически сведены на нет, если эта воля не исполняется. Это просто *brutum fulmen*. С другой стороны, соблюдение норм поведения, которые не являются выражением воли государства, в действительности представляет собой проявление реализации права исполнительной власти выражать волю государства.

Итак, для того чтобы баланс между выражением и исполнением воли государства был достигнут, нужно пожертвовать независимостью либо органа, который выражает государственную волю, либо того, который ее исполняет. Или исполняющая власть должна находиться в подчинении у власти, выражающей волю, либо наоборот. Только так можно достичь гармонии в правительстве. Только так реальное выражение воли государства может стать реальной общепринятой нормой поведения.

Наконец, для государства, управляемого народом, необходимо, чтобы именно исполнительная власть подчинялась власти, выражающей волю, поскольку последняя по своей природе больше представляет народ, чем исполнительные органы власти.

Другими словами, требования политической практики делают невозможным рассмотрение функций политики отдельно от управленческих функций. Политика должна до определенной степени контролировать управление, используя эти слова в более широком, чем ранее, значении. То, что некая связь между двумя основными функциями правительства должна существовать, мы понимаем тогда, когда изучаем политическое развитие какого-либо государства.

Если в надежде помешать политике вмешиваться по мелочам в управление будет сделана попытка разделить правительственные органы, облеченные в соответствии с законом полномочиями по осуществлению этих двух функций, то в этом случае обязательно появится необходимость следить за тем, чтобы не произошло не предусмотренного законом их расширения. Что и имеет место в американской политической системе.

Американская система в целом основана на главном принципе разделения властных полномочий. Он сделал невозможным осуществление необходимого контроля за управлением в рамках формальной правительственной системы по причине гарантированной конституционным правом независимости положения чиновников, работающих в исполнительных и управленческих структурах. Поэтому контроль осуществлялся в партийной системе. Политическая партийная система Америки занимается выборами должностных лиц управленческих и исполнительных органов в той же степени, что и выборами тех органов, которые считаются чисто политическими, поскольку являются выразителями государственной воли. Партийная система, таким образом, гарантирует необходимую для успеш-

ной деятельности правительства гармонию отношений между управленческими и политическими функциями².

С другой стороны, если не предпринять никаких попыток обеспечить разделение функций политики и управления внутри правительственной системы и если не придать институтам правительства путем принятия конституции достаточную жесткость, то государственные органы, которые выполняют политическую функцию, имеют тенденцию брать на себя осуществление контроля и надзора над функцией управления.

Примечания

¹ *Bondy*. Separation of Government Powers. Columbia College Series in History, Economics and Public Law 5. P. 202 et seq.

² Первым, кто привлек внимание к тому, что эта очень важная обязанность была принята на себя политической партией в американской системе органов государственного управления, был Г.Дж. Форд в своей чрезвычайно ценной и интересной работе *"The Rise and Growth of American Politics"*.