

<b>Заглавие статьи</b>	Эффективность государственного управления: политологический и экономический подходы
<b>Автор(ы)</b>	А. С. АХРЕМЕНКО, Е. А. ЮРЕСКУЛ
<b>Источник</b>	Общественные науки и современность, № 1, 2013, С. 77-88
<b>Рубрика</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО</li> </ul>
<b>Место издания</b>	Москва, Россия
<b>Объем</b>	44.2 Kbytes
<b>Количество слов</b>	5158
<b>Постоянный адрес статьи</b>	<a href="http://dlib.eastview.com/browse/doc/28776109">http://dlib.eastview.com/browse/doc/28776109</a>

## Эффективность государственного управления: политологический и экономический подходы

Автор: А. С. АХРЕМЕНКО, Е. А. ЮРЕСКУЛ

В статье рассматриваются современные подходы к пониманию и измерению эффективности государственной власти. Авторы исследуют возможности метода Data Envelopment Analysis в измерении эффективности. Приводятся способы решения актуальных на сегодняшний день исследовательских задач. Предложенные в статье инструменты могут стать основой для построения комплексной модели эффективности государственных организаций.

**Ключевые слова:** системный подход, эффективность, эффективная власть, Data Envelopment Analysis.

The article considers the modern approaches to the understanding and measurement of the effectiveness of state power. The authors investigated the possibilities of the method of Data Envelopment Analysis in measuring efficiency. Are methods of the solution of urgent up-to-date research tasks. Proposed in article tools can become the basis for building a comprehensive model of the efficiency of public organizations.

**Keywords:** systemic approach, effectiveness, good governance, Data Envelopment Analysis.

Последние десятилетия XX в. сопровождалось постоянным ростом интереса к проблеме эффективности государственной власти. Трансформация мировой политической системы и экономическая глобализация породили спрос на формализованные методы и критерии оценки эффективности: не только ученые, но и управленцы заинтересовались тем, какими именно характеристиками должно обладать государство,

Исследование выполнено в рамках программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета - Высшей школы экономики по теме "Структурный анализ региональных политических режимов и электоральных пространств", реализуемой Лабораторией региональных политических исследований Национального исследовательского университета - Высшей школы экономики.

*А х р е м е н к о Андрей Сергеевич - доктор политических наук, заведующий Лабораторией математических методов политического анализа и прогнозирования факультета политологии Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, главный научный сотрудник Лаборатории региональных политических исследований Национального исследовательского университета - Высшей школы экономики.*

чтобы успешно и устойчиво развиваться. Такие методы активно разрабатывались консалтинговыми компаниями, в первую очередь для оценки инвестиционных рисков, а также международными организациями. Наиболее известны разработки аналитиков Всемирного банка, первыми предложившими комплексные оценки эффективности развития государства на основе данных социологических и экспертных опросов [Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton, 1999]. Параллельно, начиная с 1980-х гг., в западных странах шел процесс административных реформ в духе концепции нового государственного управления (*New public management*), также направленный на повышение "качества" государственной власти и разработку критериев эффективной работы государственных институтов (см. [Hood, Dixon, Beeston, 2008]).

Значительно увеличилось количество различных эмпирических методик оценки эффективности: если в 1980-х гг. таких методик было менее десятка, то уже в 2000-х гг. это число возросло до 50, причем половина исследований проводилась регулярно [Hood, Dixon, Beeston, 2008, p. 301]. Повышенный интерес к проблеме эффективности вызван возможностями, которые способна предоставить методика формальной оценки работы институтов. На межнациональном уровне оценка эффективности позволяет принимать грамотные решения о направлениях развития и сотрудничества, а также о финансовой помощи государствам; на национальном уровне - выявлять проблемные отрасли и обеспечивать устойчивое развитие; на региональном уровне - привлекать внимание федеральных властей к проблемам региона и способствовать формированию бюджета. Возможность оценивать работу государственной власти имеет важное социальное значение для обеспечения подотчетности государства и развития, направленного на повышение качества жизни населения. Кроме того, различного рода рейтинги эффективности, публикуемые в СМИ, - это инструмент получения политического влияния [Arndt, 2008].

Учитывая специфику рассматриваемой в работе методики, мы изучаем именно оценку эффективности работы организации, а не качество правил, определяющих ее работу. Исследователи эффективности государственной власти неизбежно сталкиваются с целым рядом проблем. В первую очередь, это отсутствие единого общепринятого определения и даже единого термина, обозначающего эффективность. В западной литературе встречаются понятия, которые могут быть переведены на русский как "эффективность": "*effectiveness*", "*efficiency*", "*performance*", "*quality*", "*productivity*" и т.д. Наиболее часто используется понятие "*good governance*", однако единого определения для него также не существует: как правило, "*good governance*" предполагает наличие в государстве целого ряда характеристик политической и социальной систем, свойственных, как правило, развитым странам - членам ОЭСР [Andrews, 2008<sup>a</sup>]. Среди существующих определений встречаются крайне обобщенные: "...эффективное управление - это предоставление хороших политических благ" [Besancon, 2003] (под измеряемой составляющей эффективности в данном случае подразумеваются запасы и потоки политических благ, а также правила и процесс их распределения). Есть и определения, содержащие более конкретные характеристики: "...качество предоставляемых государством услуг - и степень, в которой государственная служба свободна от политического давления, качество формулирования и осуществления политического курса, а также уверенность в приверженности государства избранному курсу" [Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2010]. Тем не менее можно выделить наиболее

распространенные подходы к пониманию эффективности, в явном или неявном виде применяемые в рамках существующих методик оценки качества работы государственных организаций.

Во-первых, под эффективностью понимается наличие или функционирование института (причем как набора правил, так и организации): это могут быть действующие механизмы борьбы с коррупцией или обеспечения безопасности личности, а также государственный орган, ответственный за данные проблемы. Понятно, что при таком подходе невозможно сравнивать качество работы различных институтов, однако тут хорошая основа для комплексного сравнения политических систем. В то же время сам факт существования "правил игры" или организации, контролирующей выполнение

стр. 78

таких правил, еще не гарантирует эффективной работы государства: принятие закона о борьбе с коррупцией не всегда ведет к ее исчезновению.

Во-вторых, предполагается, что эффективная организация выполняет поставленные перед ней задачи. Данный подход лежит в основе большинства методик оценки эффективности, разработанных правительствами разных государств: он предполагает применение формализованных критериев для проверки соответствия как процесса, так и результатов деятельности. Примером может служить оценка эффективности бюджетной организации на основе соответствия документации заявленным требованиям и на основе предоставленного отчета о проведенной работе.

В-третьих, организация может считаться эффективной, если совершает "хорошие" действия и не совершает "плохих": к примеру, государственные чиновники выполняют свои задачи и при этом не берут взятки. Этот подход может быть основой для формулирования так называемых "эталонных моделей" эффективности власти [Van de Walle, 2008]. В-четвертых, эффективная организация выполняет свои задачи лучше других. Такое понимание открывает возможности для количественной оценки ее работы, однако сразу же ставит другую проблему: в чем измерять эффективность работы сложной системы, закономерности функционирования которой не выражены в явном виде? Все указанные подходы к пониманию эффективности управления позволяют сформулировать ряд критериев измерения.

**Наличие или отсутствие института.** Как уже упоминалось, наличие ключевой организации или определенного набора "правил игры" в политической системе можно считать признаком эффективности этой системы. Тем не менее данный критерий не учитывает различий во внешних условиях: если для многих государств успешное развитие невозможно без наличия определенных институтов (например, централизованной системы отбора на государственную службу), то в некоторых государствах социокультурные особенности обеспечивают эффективное функционирование политической системы [Devarajan, Johnson, 2008]. Понимается, с появлением института или организации система не начинает автоматически работать эффективнее, а в ряде случаев неформальная институционализация формальных правил может привести к негативным социальным последствиям.

**Достигнутый уровень результатов работы государственных институтов или соответствие результатов работы установленному уровню.** Это может быть как один показатель (например, ВВП на душу населения), так и сложный индекс, агрегирующий несколько показателей (примером может служить Индекс развития

человеческого потенциала - ИРЧП). Несмотря на то, что данный подход позволяет проводить количественное измерение эффективности, остается неясным, какой уровень результатов отражает эффективную работу. Как правило, в рамках данного подхода созданы методики внутренней оценки работы государственных организаций, имеющих четко сформулированные задачи на отчетный период. Сама постановка задач при этом является политическим процессом, связанным с распределением и использованием власти (к примеру, если от губернатора требуют сформулировать задачи развития региона в численной форме, с высокой вероятностью целевые параметры будут сознательно занижены, дабы не только выполнить "план", но и перевыполнить его, укрепив свои властные позиции). Наконец, сама постановка целей зависит от качества управления, от способности организаций и индивидов к адекватной оценке развития ситуации. Можно было бы говорить о применимости данного подхода к сравнительным исследованиям, однако необходимо помнить, что разные организации функционируют в разных условиях, и сравнение результатов их деятельности даже с поправкой на масштаб может быть неправомерным.

**Соответствие структуры организации определенным формальным критериям.** Данный подход включает как оценку соответствия государственных организаций законодательно установленным правилам (например, оценка доли школ, переведенных на новый метод финансирования), так и соответствие их некоторой концепции "хорошей" организации. Речь идет в первую очередь об "эталонных" моделях, лежащих в основе индикаторов, созданных экспертами Всемирного банка. Если в первом случае

стр. 79

в основе понимания эффективности лежат нормативные акты, объясняющие необходимость структурных изменений, то в случае с "эталонными" моделями критерий эффективности более субъективен: известно, что организации (чаще всего - государства), обладающие на данный момент определенным набором характеристик, в прошлом успешно преодолели стоящие перед ними угрозы и теперь отличаются высокими показателями развития и результативностью. Однако при использовании данного подхода не только не учитываются условия развития организаций, но и не выявляются причины неэффективности. Хотя подразумевается, что несоответствие эталону связано с неэффективной работой, остается неясным, является ли отсутствие характеристик политической и социальной систем причиной или следствием неэффективного развития.

**Соотношение полученных результатов и затраченных ресурсов.** Подобное определение эффективности ближе всего к английским понятиям *efficiency* и *productivity*. Такой подход нередко называют экономическим, однако это справедливо лишь в том смысле, что он более активно используется представителями экономической науки по сравнению с политологами и социологами. На самом деле вполне корректно было бы назвать этот подход системным, так как он содержит ключевые подходы теории сигналов и систем ("вход", "выход" и т.д.) и частично опирается на ее математический формализм. В самом общем виде понятие продуктивности нейтрально по отношению к содержанию рассматриваемых ресурсов и результатов. Понимание эффективности в этом случае основано на простой идее: более эффективные организации при меньших затратах достигают более высоких результатов. Данный подход также открывает возможности для формулировки целей повышения эффективности в виде сокращения затрат или повышения результатов.

**Набор количественных характеристик политической системы.** На основе вышеперечисленных критериев оценки эффективности фиксируются системные характеристики, определяющие способность системы к функционированию и устойчивому развитию. В отличие от подхода, основанного на формальных структурных критериях, данный подход опирается не на конечные, уже сформированные свойства политических систем, а на предположения о механизмах функционирования государства, выраженные в виде математической модели. Основная сложность такого подхода - формулировка законов, по которым осуществляется переработка ресурсов общества в экономические и общественные блага, и учет всех влияющих на этот процесс факторов (см. [Ахременко, Юрескул, 2011]). О попытке сформулировать такой набор факторов пойдет речь ниже.

Помимо проблемы определения самого понятия "эффективность" существует также проблема измерения: в современной политической науке отсутствует единая теория эффективности, на основе которой можно было бы сформировать эталон эффективной государственной власти. Именно поэтому любое эмпирическое исследование эффективности отдельно взятого государства или института неизбежно будет основано на субъективных представлениях о "хороших" характеристиках политической системы [Andrews, 2008<sup>6</sup>]. Тем не менее перечисленные выше инструментальные подходы к определению эффективности позволяют проводить сравнительные исследования и оценивать относительную эффективность государственных институтов: хотя абсолютное значение эффективности работы института на данный момент получить невозможно, составление рейтингов и получение сравнимых оценок эффективности - вполне реальные задачи.

Учитывая вышесказанное, можно перечислить характеристики, которыми должна обладать методика измерения эффективности государственной власти. В первую очередь, она должна опираться на четко сформулированное определение эффективности, позволяющее выводить критерии эффективной работы организации. Большинство существующих методик оценки эффективности не удовлетворяют этому критерию: исследователи либо используют имплицитные, интуитивно "понятные" определения, либо агрегируют показатели, так или иначе имеющие отношение к уровню жизни населения и общественному сектору экономики, с помощью математических методов разной степени сложности. При этом, если выбор показателей зачастую подробно объ-

стр. 80

ясняется, ни в одной из подобных методик не приводится никаких обоснований применения именно таких методов агрегации показателей [Hood, Dixon, Beeston, 2008]. Сам процесс агрегации показателей ставит исследователей перед выбором: если одиночные показатели хорошо измеряются и несут явную содержательную нагрузку, но не позволяют получить общую картину эффективности, сужая содержание понятия "государственная власть", то агрегированные показатели, несмотря на удобство сравнения, не отражают причин низкой эффективности.

Кроме того (это касается в первую очередь выбора операциональных переменных), в рамках методики должна быть выделена роль государственной власти в достижении социального результата [Van de Walle, 2008]. Выбор данных для методики должен быть четко обоснован: наиболее популярные методики опираются на экспертные оценки и социологические опросы. Помимо того, что неочевиден физический смысл агрегации таких данных в единые показатели, мнения экспертов могут не отражать реальной

картины эффективности институтов: имеет смысл говорить скорее о *восприятии* эффективности. Хотя восприятие эффективности государства населением имеет большое значение для политической системы, такие показатели должны быть только частью измеряемых методикой характеристик: восприятие, часто коррелируя с количественными результатами работы института, не отражает политической подоплеки эффективности или неэффективности.

Внимание, которое привлекают публикуемые методики оценки эффективности, накладывает определенную ответственность на исследователя: методика должна учитывать контекст развития политических систем и существование альтернативных моделей развития, а также тот факт, что критерии эффективности изменяются с течением времени. Не соответствующая данным требованиям методика может привести к принятию ошибочных управленческих решений и появлению так называемых "метущихся государств" (*flailing states*) [Andrews, 2010].

Рассматриваемая методика оценки эффективности основана на экономическом (или, как уже отмечалось выше, скорее системном) подходе. Обобщенная модель оценки продуктивности опирается на довольно компактный набор ключевых понятий. В первую очередь это "входы" и "выходы". Входы (*inputs*) представляют собой множество ограниченных ресурсов, используемых для получения определенных результатов. В работах по оценке эффективности органов власти при данном подходе ресурсы рассматриваются в двух основных измерениях. Это денежное измерение - государственные и муниципальные расходы в той или иной сфере и "физическое" измерение, связанное с людскими ресурсами, зданиями и оборудованием.

Выходы (*outputs*) - достигнутые результаты деятельности организации. В задачах оценки эффективности власти измерение результирующих показателей представляет особую трудность: в большинстве случаев исследователю приходится иметь дело с операционализацией эмпирически ненаблюдаемых признаков, таких как "качество образования" или "состояние здоровья населения". Общественные блага практически не поддаются рыночной оценке и, соответственно, их трудно зафиксировать в стоимостном выражении (более того, при стоимостной оценке возникает проблема выделения вклада государства в результат [Van de Walle, 2008]). Поэтому часто выходные показатели фиксируются в неденежной форме: для здравоохранения это могут быть средняя ожидаемая продолжительность жизни и уровень детской смертности, для среднего образования - оценки, получаемые выпускниками школ на государственных экзаменах, для правоохранительной системы - число раскрытых преступлений.

Центральным объектом изучения в системной методологии является Decision-Making Unit (DMU) - "центр принятия решений", "единица с правом принятия решений" или даже "группа власти" (общепринятого перевода на русский не существует, поэтому мы будем далее пользоваться английской аббревиатурой). Наиболее близкое по содержанию понятие - микроэкономическое понятие "фирма": DMU могут быть представлены любыми организациями, преобразующими ресурсные "входы" в результирующие "выходы" (см. рис. 1). Причем это могут быть не только организации в

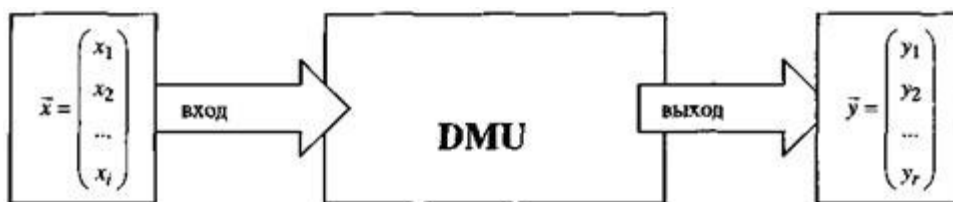


Рис. 1. Преобразование вектора ресурсов в вектор результатов.

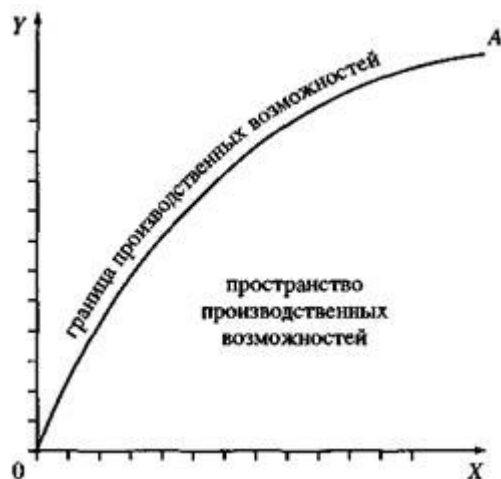


Рис. 2. Пространство и граница производственных возможностей.

узком смысле (как школы, больницы, полицейские департаменты), но и национальные и региональные системы образования, здравоохранения и охраны правопорядка. Важный признак DMU - определенная степень автономии в том смысле, что характер внутренней организации, принятая система правил (формальных и неформальных) и другие *внутренние* свойства DMU влияют на преобразование ресурсов в результаты; в противном случае их эффективность будет функционально определяться эффективностью вышестоящей иерархической структуры. Кроме того, при сопоставлении нескольких DMU требуется некоторая степень однородности; так, нельзя сравнивать региональные системы здравоохранения с национальными системами.

В этой работе мы покажем ключевые принципы оценки эффективности на примере метода Data Envelopment Analysis (DEA), который в последние годы приобрел довольно широкое распространение в сравнительных исследованиях эффективности. В основе представления об эффективности здесь лежит достаточно простое соображение: имея возможность сопоставить уровень производимого "выхода" с уровнем ресурсного "входа", можно сравнить, насколько эффективно тот или иной институт перерабатывает ресурсы в продукт и какой из институтов делает это эффективнее. Формально деятельность DMU выражается с помощью так называемой производственной функции [Coelli, 2005]):

$$\vec{y} = F(\vec{x}), \quad (1)$$

где  $\vec{y}$ - вектор результатов, а  $\vec{x}$ - вектор ресурсов. Все возможные в рамках рассматриваемой системы сочетания уровней входов и выходов образуют множество (или пространство) производственных возможностей. Зная производственную функцию, можно выделить наиболее оптимальные сочетания входов и выходов, образующие

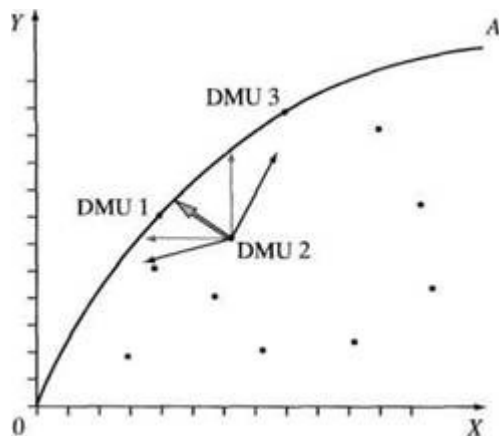


Рис. 3. Возможные способы повышения эффективности DMU.

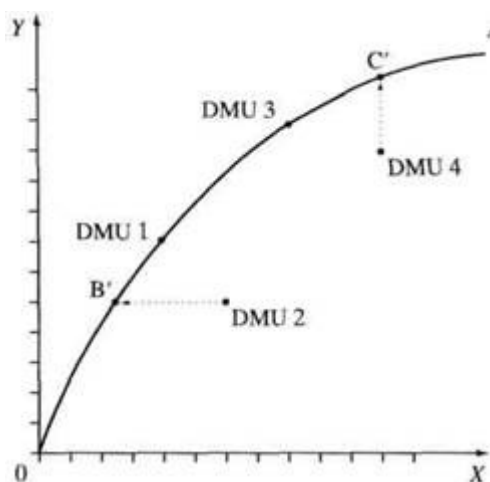


Рис. 4. Мера эффективности DMU и точки-"цели".

так называемую границу производственных возможностей, или границу пространства производственных возможностей. Концептуально идея границы производственных возможностей восходит к классической идее оптимальности по Парето (Парето-эффективности), предполагающей в самом общем виде невозможность увеличения ("улучшения") какого-либо параметра без уменьшения ("ухудшения") других параметров [Самуэльсон, Нордхаус, 2008, с. 42 - 46]: в Парето-эффективной экономике невозможно увеличить выпуск одного продукта без снижения выпуска другого. Таким образом, DMU, лежащие на границе производственных возможностей, называются эффективными; входящие в множество производственных возможностей, но не лежащие на границе, - неэффективными. При этом мерой эффективности является близость DMU к границе производственных возможностей.

Для простого случая с одним входом и одним выходом удобно представить DMU в виде точки на двумерном графике: координатами DMU будут уровни его входа и выхода; ГПВ (граница производственных возможностей) - линия, описываемая производственной функцией (см. рис. 2).

Для неэффективного DMU существует несколько способов повышения эффективности, формулируемых в виде целей (DMU 2 на рис. 3): повысить уровень "выхода", сохранив текущий уровень "входа", или сократить уровень "входа", сохраняя текущую результативность (светлые стрелки на рис. 3); одновременно сократить уровень "входа"



и повысить уровень "выхода" (светлая широкая стрелка); либо повысить и затраты, и результат так, что прирост результата превысит увеличение затрат (и наоборот; темные стрелки на рис. 3) [Boyle, 2006]. В рамках DEA рассматривается только первый вариант, причем все модели DEA делятся на два вида: ориентированные на вход (рассматривающие сокращение затрат) и ориентированные на выход (рассматривающие повышение результата). Выбор модели во многом определяется содержательным характером задачи, стоящей перед исследователем: при изучении эффективности коммерческого предприятия разумно выбрать в качестве меры потенциальную возможность сократить затраты; при изучении работы государственной организации уровни входов, как правило, фиксированы, и поэтому имеет смысл рассмотреть возможность увеличения выходов.

Итак, для каждого DMU эффективность определяется расстоянием до ГПВ (рис. 4), или тем, насколько в рамках данного ППВ (пространство производственных возможностей) можно повысить производительность: например, для DMU 4 это может быть увеличение "выхода" до уровня C, для DMU 2 - сокращение затрат до уровня B'. DMU 1 и DMU 3 лежат на ГПВ и являются эффективными.

стр. 83

Количественно мера эффективности выражается как соотношение текущего уровня входа или выхода (в зависимости от ориентации модели) с потенциально возможным (то есть с соответствующей точкой, лежащей на ГПВ). В уже приведенном примере эффективность DMU 1 и DMU 3 будет равна 1 или 100%, входная эффективность DMU 2 - отношению отрезков DBVDB (рис. 5), выходная эффективность DMU 4 - отношению отрезков EC/EC (рис. 5).

До сих пор все рассуждения строились на предположении о том, что ГПВ для данной системы известна. Однако в прикладном анализе это, как правило, не так: практическая проблема состоит именно в нахождении ГПВ - не абстрактной математической функции, а конкретного эталона оценки. В сфере разработки инженерных решений ГПВ задается аналитически: благодаря законам, сформулированным в рамках точных наук, оценивается, к примеру, количество полезной работы, которое может быть в принципе произведено при данных затратах энергии. Для общественных наук этот путь, видимо, закрыт: никто не знает, какое максимальное количество "общественного здоровья" можно "произвести" на истраченный бюджетный рубль и какой формулой определяется это количество. Поэтому реальная ГПВ остается неизвестной, однако в качестве "эталонных" выбираются DMU с наилучшим соотношением уровней входов -и выходов, и на основе их координат строится приближение ГПВ. Мерами эффективности выступают расстояния от эмпирических точек до границы, сформированной "эталонными" DMU (отсюда название схожего отечественного метода - метод достижимых целей). В рамках метода DEA используются два вида ГПВ: построенные для постоянных эффектов масштаба (*constant returns to scale*, CRS [Afonso, Aubyn, 2006]) и построенные для переменных эффектов масштаба (*variable returns to scale*, VRS). При CRS выбирается один или несколько DMU с максимальной производительностью и строится так называемая коническая ГПВ: в случае с одним входом и одним выходом это луч, выходящий из начала координат и проходящий через выбранный DMU (см. на рис. 6). Предположение о CRS означает, что объемы производства можно наращивать до бесконечности: при использовании большего количества ресурсов уровень выхода в эффективном DMU увеличится пропорционально увеличению уровня входа. В случае VRS, как правило, делается предположение о

невозрастающих (*non-increasing returns to scale, NIRS*) или об убывающих эффектах масштаба (*decreasing returns to scale*), то есть учитываются ограничения на объемы производства: в какой-то момент отдача от каждой добавленной единицы входа начнет уменьшаться. При предположении VRS

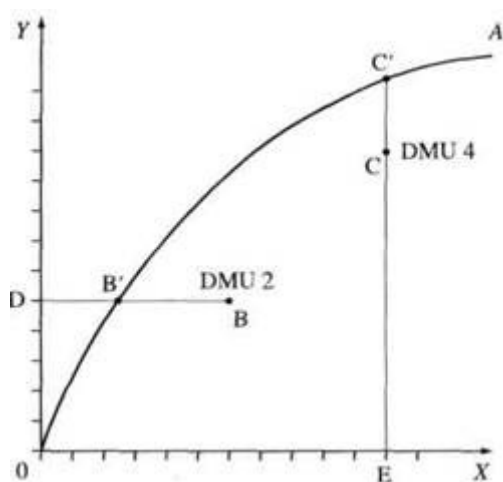


Рис. 5. Расчет эффективности DMU.

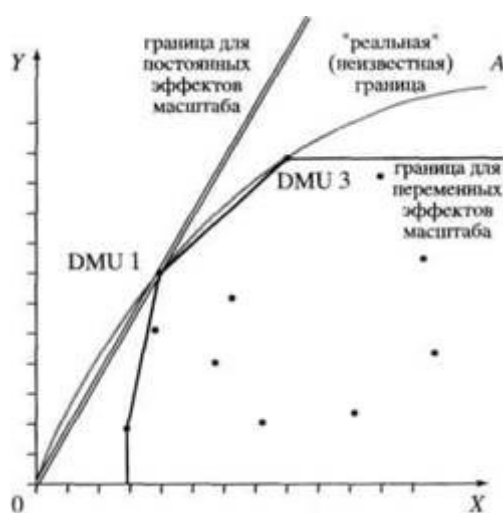


Рис. 6. Приближение ГПВ.

наиболее эффективные DMU из изучаемой выборки образуют выпуклую ГПВ - ломаную линию, соединяющую DMU с самой высокой производительностью (черная линия на рис. 6). Выбор модели остается за исследователем и во многом зависит от изучаемого объекта. Модель CRS дает более строгие оценки эффективности: как правило, немногие DMU отмечаются как эффективные. Лучше всего использовать данную модель, если известно, что изучаемые DMU могут значительно увеличить масштабы производства. ГПВ, построенная при переменных эффектах масштаба, более плотно прилегает к данным и дает более высокие оценки эффективности. Кроме того, в этом случае учитываются физические ограничения на рост производительности.

На практике при изучении эффективности институтов набор исследуемых параметров не ограничивается одним входом и одним выходом, и задача расчета эффективности

усложняется. В таких ситуациях используются более сложные расчеты на основе методов линейного программирования, а саму задачу нельзя представить на двумерном графике. Однако результаты расчетов остаются прежними: для каждого DMU получают оценку эффективности - число от 0 до 1, координаты соответствующей выбранной модели точки на ГПВ, к которой должен стремиться данный DMU (такая точка называется целью - *target*), а также координаты эталонных DMU, образующих участок ГПВ, на котором лежит цель.

Описанный метод обладает рядом несомненных достоинств. Во-первых, это простота и универсальность модели: метод применим к любому институту, производящему измеримые блага и потребляющему измеримые в том или ином виде ресурсы. В основе модели лежит интуитивно понятное представление об эффективности. Кроме того, полученные оценки имеют явный физический смысл: к примеру, выходная эффективность 0,7 означает, что данный DMU может увеличить уровень выхода на 30% при сохранении текущего уровня потребления ресурсов. Хотя возможно применение результатов социологических опросов или экспертных оценок в качестве выходных показателей (то есть использовать в качестве выхода модели "восприятие эффективности"), метод позволяет измерять эффективность на основе объективных количественных данных (например, официальной экономической и социальной статистики). Специфика оценки эффективности как расстояния до ГПВ также позволяет использовать эконометрические методы для отслеживания изменения эффективности во времени (для этого используются индексы Мальмквиста [Fare, Grosskopf, Roos, 1997]), что увеличивает надежность модели. Небольшое усложнение модели позволяет учитывать влияние внешних (или контекстных) переменных на эффективность DMU (с использованием бутстрап-регрессии [Simar, Wilson, 2007]).

Однако, несмотря на достоинства метода, в нем есть и ряд недостатков. Так, используемая модель по сути является "черным ящиком": производственная функция, с помощью которой ресурсы перерабатываются в результат, остается неизвестной, что может привести к неверной интерпретации результата. Выбор входных и выходных параметров также сильно влияет на полученные оценки эффективности, что делает подбор таких параметров серьезной исследовательской задачей, требующей глубокого осмысления проблемы эффективности института. Наконец, без учета влияния внешних переменных метод крайне чувствителен к нестандартным сочетаниям входов и выходов, искажающим форму ГПВ.

Итак, обрисованный выше подход улавливает и формализует некоторый фундаментальный признак эффективности - отношение между полученными результатами и затраченными ресурсами. Однако здесь мы сталкиваемся с проблемой "избытка универсальности": будучи принципиально применимой к любым DMU, модель пока не обладает специализированными инструментами для анализа такого их особого класса, как государственные организации. Например, в отличие от коммерческой фирмы, государство отвечает не только за текущий объем произведенного "продукта" (например, в виде разрешенных арбитражных споров), но и за долгосрочные социальные последствия решений в виде уровня защищенности прав собственности, доверия к судебной системе и, в конечном счете, *базовой поддержки политической системы в целом*. Под базовой

институты (формальные правила) и публичные услуги. Здесь необходимо каким-то явным образом ввести в модель параметры, связанные с обществом, точнее - с общественной поддержкой (что совершенно не требуется в рамках анализа фирм на рынке).

При этом вполне обычная в политике ситуация - конфликт между краткосрочной и долгосрочной эффективностью. И если для той же коммерческой фирмы можно "по умолчанию" постулировать зависимость ресурсов в следующий отрезок времени от результатов в предыдущий отрезок (фирме просто нечего будет инвестировать после нескольких лет неэффективного производства продукта), то для государственных структур это в общем случае не так. Увеличение объема ресурсов в следующем году может быть результатом не эффективной работы, а, к примеру, успешного лоббирования. Более того, неэффективность, проявляющаяся в снижении некоторого "выходного" показателя, может быть неплохим "подспорьем" для получения дополнительных средств в такой лоббистской кампании.

Кроме того, для государственных DMU имеется ряд специфических - *политических* - ограничений на управление ресурсными входами. Так, сравнительно легко реализуемые в рамках коммерческой фирмы меры по сокращению затрат очень часто не могут быть осуществлены в рамках государственной политики (допустим, снижение зарплат или массовые увольнения в здравоохранении). Эти ограничения обусловлены требованиями по сохранению определенного уровня *текущей поддержки политической системы*, прежде всего электоральной. При этом такая поддержка политической системы может находиться в не менее сложных отношениях с интегральной поддержкой, чем краткосрочная эффективность с долгосрочной.

Указанные проблемы, на наш взгляд, не являются непреодолимыми в рамках подхода "ресурсы - результаты"; требуется лишь определенное усложнение модели, насыщение ее политологическим содержанием. Во-первых, необходим более дифференцированный подход к выходам модели. *"Технические" выходы - результаты непосредственной реализации функций DMU*: сделанные операции, принятые пациенты, вынесенные судебные решения, арестованные преступники, окончившие школу подростки и т.д. С математической точки зрения этот выход представляет собой скорее не скаляр, а вектор, и мы видим три его основных компоненты:

- количество (пойманных преступников или сделанных операций). Специальных пояснений здесь не требуется, отметим лишь, что очень многие зарубежные исследования (ссылки по правоохранительной системе) принимают во внимание только количественный выход;
- качество (правосудные решения, хорошо сделанные операции, арестованные преступники вместо случайных прохожих);
- издержки получения публичной услуги для потребителя - количество ресурсов (временных, денежных и т.п.), которые потребитель должен затратить на получение услуги. Хотя частично издержки определяются "количественной" компонентой выхода, это, на наш взгляд, крайне важная самостоятельная характеристика, от которой напрямую зависит показатель базовой поддержки политической системы. Существуют два основных источника издержек: недостаточная ресурсная обеспеченность DMU - нехватка врачей, мест в детских садах и т.д.; установленная DMU (на формальном и/или неформальном уровне) *система правил предоставления услуг*. Она может быть устроена, например, таким образом, чтобы искусственно повышать издержки

потребителя, стимулируя различные формы коррупционного поведения.

*"Социальные выходы" - показатели, характеризующие общее состояние той сферы, в рамках которой функционирует государственная организация. Это может быть продолжительность жизни или уровень заболеваемости, уровень образованности, безопасности, защищенности определенных прав и свобод. Трудность с такими показателями состоит в том, что они, как правило, лишь частично связаны с действиями государства. Например, по регионам России средняя ожидаемая продолжительность жизни зависит в гораздо большей мере не от состояния системы здравоохранения, а от*

стр. 86

"внешних причин смертности" (отравлений, травм, убийств и самоубийств), в целом - от стандартов образа жизни.

Кроме того, интегральные социальные эффекты проявляются только в значительной временной перспективе. В то же время и теоретически, и технически сложности, связанные с учетом влияния государства на динамику таких показателей, разрешимы, и учитывать их необходимо. *Особая роль таких показателей проявляется, в частности, в том, что они влияют - пусть с задержкой - на ресурсный вход системы, ее способность поддерживать себя в будущем.* Так, увеличение продолжительности здоровой жизни работает на увеличение экономической активности населения, снижает нагрузку на социальное обеспечение и здравоохранение; высокий уровень защищенности прав собственности повышает горизонт планирования в экономике, способствует привлечению инвестиций и препятствует оттоку капитала из страны. Подобных примеров можно было бы привести множество.

Во-вторых, даже при отсутствии модели, раскрывающей "черный ящик" DMU, результаты, полученные с помощью DEA, можно положить в основу комплексной оценки параметров политической системы, определяющих ее эффективность. Наиболее значимыми представляются динамические связи между:

- оценкой эффективности как отношения выходов к входам и институциональными реформами, если таковые проводятся. Вообще говоря, многие институциональные реформы как раз и представляют собой попытки перенастроить "государственный ящик" таким образом, чтобы увеличить отдачу на единицу вложенных ресурсов. Эффективность как отношение выхода к входу в логике DEA также может представлять собой функцию времени. Логично предположить, что рост параметров, характеризующих реформы, должен с определенным лагом приводить к увеличению показателей эффективности;

- связь между "техническими" и "социальными" выходами системы. Вопрос состоит в следующем: приводит ли изменение в "техническом" выходе к изменению в соответствующих социальных показателях? Например, приводит ли увеличение показаний раскрываемости преступлений к снижению уровня преступности? Мы полагаем, что *отсутствие* такой связи может свидетельствовать либо о низком качестве предоставляемых услуг, либо о существенных искажениях в отчетности соответствующих государственных организаций;

- связь между показателями социальной эффективности и поддержки политической системы (как текущей, так и интегральной). Как и в предыдущем случае, отсутствие такой связи может свидетельствовать о серьезных проблемах в "глобальных" настройках

системы. В частности, это возможное свидетельство *высоких издержек* оказания государственных услуг;

- связь между выходом и входом модели. Выше отмечалось, что в нерыночной среде, в которой функционируют государственные структуры, обратная связь (зависимость входа от выхода) не возникает автоматически. Однако в долгосрочной перспективе без такой связи система в целом (государство) может функционировать лишь за счет притока внешних ресурсов, от самой системы не зависящих (например, от мировой конъюнктуры цен на сырьевые ресурсы);

- связь между текущей и интегральной поддержкой. Рассмотрение динамической структуры взаимосвязи этих двух параметров представляет собой предмет отдельного исследования и требует разработки отдельной математической модели. В самых общих чертах мы предполагаем, что разрыв между текущей и интегральной поддержкой ведет к эффектам накопления скрытого протеста, чреватого социальным взрывом.

В заключение следует отметить, что, несмотря на наличие обширной литературы, посвященной эффективности различных аспектов государственной власти, данная проблема все еще требует серьезной проработки. Большинство научных публикаций представляют собой эмпирические исследования эффективности. Методология подобных исследований, как правило, не включает в себя даже строгого определения понятия "эффективной власти" и в большинстве случаев опирается на личный опыт исследователей и их представления об эффективном государстве. При этом отсутствуют как единая теория

стр. 87

эффективной власти, так и математическая модель, описывающая связи между различными государственными организациями, а также закон, описывающий преобразование ресурсных входов в технические и социальные выходы в рамках одной организации. Предложенный нами подход к оценке эффективности частично преодолевает эту трудность, но не решает фундаментальной проблемы отсутствия теоретических обоснований в применяемых методиках. Тем не менее оценка работы государственных организаций при помощи метода DEA может стать основой для построения комплексной модели эффективности. В дальнейшем планируется разработка методики оценки эффективности, в явном виде описывающей механизмы работы "черного ящика" государственной организации<sup>1</sup>.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

*Ахременко А. С.* Оценка эффективности государственного сектора: теоретическая модель и методика измерения // Труды семинара "Математическое моделирование политических систем и процессов". Вып. I. М., 2011.

*Ахременко А. С., Юрескул Е. А.* Использование логистической модели в оценке эффективности регионов России (на примере анализа динамики ВРП в 2000 - 2009 гг.) // Труды семинара "Математическое моделирование политических систем и процессов". Вып. I. М., 2011.

*Самуэльсон П., Нордхаус В.* Микроэкономика. М. -СПб. Киев, 2008.

*Afonso A., Aubyn M.* Relative Efficiency of Health Provision: a DEA Approach with Non-

discretionary Inputs, Working Papers 2006/33, Department of Economics, ISEG, Technical University of Lisbon.

*Andrews M.* Are One-Best-Way Models of Effective Government Suitable for Developing Countries? John F. Kennedy School of Government. Cambridge (Mass), 2008<sup>a</sup>.

*Andrews M.* Good Government Means Different Things in Different Countries // An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. 2010. Vol. 23. N 1.

*Andrews M.* The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. Oxford Development Studies. 2008<sup>b</sup>. Vol. 36. N 4.

*Arndt C.* The Politics of Governance Ratings // International Public Management Journal. 2008. Vol. 11. N3.

*Besancon M.* Good Governance Rankings: the Art of Measurement. World Peace Foundation report #36. Cambridge (Mass.), 2003.

*Boyle R.* Measuring Public Sector Productivity: Lessons from International Experience. CPMR Discussion Paper N 35. 2006.

*Coelli T.* An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis. Springer, 2005.

*Devarajan S., Johnson S.* Two Comments on "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?" by Daniel Kaufmann and Aart Kraay. The World Bank Research Observer. 2008. Vol. 23. N 1.

*Fare R., Grosskopf Sh., Roos P.* Malmquist Productivity Indexes: a Survey of Theory and Practice. Springer, 1997.

*Hood C, Dixon R., Beeston C.* Rating the Rankings: Assessing International Rankings of Public Service Performance // International Public Management Journal. 2008. Vol. 11. N 3.

*Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.* The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team. Policy Research Working Paper N 5430. 2010 (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>).

*Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P.* "Governance Matters". World Bank Policy Research Department Working Paper N 2196. 1999 (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters.htm>).

*Simar L., Wilson P.* Estimation and Inference in Two-stage, Semi-parametric Models of Production Processes // Journal of Econometrics. 2007. N 136.

*Van de Walk S.* What Services are Public? What Aspects of Performance are to be Ranked? The Case of "Services of General Interest" // International Public Management Journal. 2008. Vol. 11. N 3.

<sup>1</sup> Результаты первого в отечественной науке подобного исследования опубликованы в [Ахременко, 2011].

постоянный адрес статьи: <http://dlib.eastview.com/browse/doc/28776109>

©2013 [East View Information Services, Inc](#) | [Условия использования](#)



**Барабашев А.Г.**

**Клименко А.В.**

## РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

---

### Аннотация

*Реформы государственного управления являются необходимым условием социального и экономического развития страны, повышения конкурентоспособности национальной экономики, развития гражданского участия и ответственности. Для каждой страны определяется своя композиция реформ, отражающая уровень развития ее экономики и общества, политические и культурные особенности. Для Российской Федерации наиболее актуальными на данный момент представляются следующие направления: оптимизация функционала исполнительной власти в целом и отдельных административных процессов (функций, услуг), внедрение механизмов управления по результатам, развития кадрового потенциала государственной службы, и конечно, поиск путей решения находящихся в фокусе общественного внимания проблем коррупции и этики государственной службы.*

**Ключевые слова:** реформы государственного управления, функции, услуги и структура исполнительной власти, система управления государственной службой, административные процессы и регламенты, инструменты управления по результатам и программно-целевые методы, эффективность служебной деятельности, коррупция и профессиональная этика.

## Оптимизация функций и структуры исполнительной власти

Необходимость пересмотра функционала исполнительной власти в рамках административной реформы была вызвана тем, что государственные органы сохранили часть полномочий, свойственных советской (плановой) системе управления. В новой, рыночной экономике эти полномочия оказались избыточными, их применение не только не давало общественно полезных результатов, но становилось преградой развитию бизнеса, могло быть и было использовано для получения коррупционных доходов.

Наряду с сокращением избыточных функций необходимо перераспределить сохраняющиеся полномочия (функции) между ведомствами таким образом, чтобы избежать конфликта интересов. Этот конфликт возникал в связи с тем, что функции по определению политики, ее реализации и контролю исполнения были сосредоточены в одних и тех же органах власти. Это не позволяло давать объективную оценку их деятельности, затрудняло управление и контроль. Именно поэтому идеи инвентаризации и сокращения (отбора необходимых) функций, перестройки структуры исполнительной власти не встретили консолидированного сопротивления высшей бюрократии.

О необходимости оптимизации государственных функций говорилось в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию в 2003 и 2004 гг. Отмечалось несоответствие объема полномочий государственного аппарата качеству власти. Указывалось на то, что административная реформа должна способствовать созданию государства, адекватного потребностям гражданского общества и целям, стоящим перед страной.

Приоритетные направления административной реформы, определенные Указом Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»<sup>1</sup>, предполагали:

- ограничение вмешательства государства в деятельность предпринимателей;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение исполнения функций по регулированию экономики, надзору и контролю, управлению государственным имуществом и предоставлению услуг гражданам и организациям;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В июле 2003 г. Постановлением Правительства Российской Федерации<sup>2</sup> для координации административной реформы была образована Правительственная комиссия. Ее работа (вначале под руководством Б.С. Алешина) вполне логично началась с проведения инвентаризации и анализа функций федеральных органов исполнительной власти в целях отбраковки избыточных и дублирующих друг друга функций. Масштаб работы потребовал создания при Правительственной комиссии нескольких рабочих

групп и привлечения большого числа экспертов из научных учреждений, бизнеса и общественных организаций.

Впервые в России был составлен перечень всех функций федеральных органов исполнительной власти, разработаны критерии их оценки на избыточность и необходимость. В качестве таких критериев выступали: отсутствие при исполнении функции ограничений конституционных прав и свобод, соответствие функции органа власти целям и задачам государственной политики в сфере его ведения, наличие оснований исполнения функции в федеральных законах. Проводилась оценка уровня материально-технических и финансовых затрат государства на исполнение функций.

Особенность функционального анализа, реализованного Правительственной комиссией, состояла в том, что каждый федеральный орган власти должен был доказывать необходимость своих функций (полномочий), их соответствие установленным критериям. Действовала своеобразная «презумпция виновности», согласно которой практически все функции «подозревались» в расширительной трактовке законодательства в пользу бюрократии. Государственный орган должен был представить убедительные доказательства того, что конкретная функция не может быть выполнена на основе саморегулирования или аутсорсинга.

Всего в 2003–2004 гг. было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения масштабов реализации – 868.

Методики и технология анализа функций учитывали международный опыт, накопленный в данной области. В этой части методическую помощь оказала группа Всемирного банка, обобщившая международную практику функционального анализа. Предложения этой группы были использованы Министерством экономики России и опубликованы для более широкого использования прежде всего на уровне регионов<sup>3</sup>.

Результаты функционального анализа были учтены при формировании новой структуры государственных органов и определении их специализации. В соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>4</sup> были выделены типы функций по:

- выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию;
- контролю и надзору;
- управлению государственным имуществом;
- оказанию государственных услуг.

Выделенные типы функций были разнесены по трем типам федеральных органов исполнительной власти<sup>5</sup>. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства. Функции по контролю и надзору – на федеральные службы. Функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – на федеральные агентства. Устанавливалось, что министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, правда без уточнения, в чем конкретно координация и контроль будут со-

стоять. Предполагалось, что созданная «трехуровневая» модель позволит обеспечить специализацию деятельности, исключит конфликт интересов при исполнении в одном органе разных типов функций. Эти надежды «трехуровневая» организационная система в значительной степени оправдала, что подтверждается ее сохранением с некоторыми модификациями до настоящего времени. Обновленная структура федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724, базируется в основном на ранее принятой функциональной структуре, хотя однозначной привязки типов функций к типам органов уже не соблюдается.

Эффективность работы специализированной по типам функций федеральной структуры исполнительной власти критически зависит от качества межведомственного взаимодействия. Интенсивность межведомственных согласований усилилась. В то же время культура и технологии межведомственного взаимодействия не могли быть модернизированы в короткий срок. Это привело к дезорганизации в период после формирования новых федеральных органов власти весной 2004 г.

Новые правила взаимодействия были установлены лишь в конце января 2005 г.<sup>6</sup> Они, в частности, определяли полномочия и механизмы осуществления министерством координации и контроля подведомственных ему агентств и служб (утверждение планов деятельности и отчетов об их исполнении, назначение и освобождение от должности заместителей руководителей агентства и служб, премирование руководителей, утверждение регламентов исполнения подведомственными органами их функций и пр.).

Для большей унификации внутренних административных процедур был введен Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти<sup>7</sup>. В нем установлены полномочия руководителей органа власти и его подразделений, порядок исполнения поручений, взаимодействия органа власти с законодательной и судебной властью. Дана типовая схема планирования деятельности, отражены принципы организации работы с территориальными органами и обращениями граждан.

Введенные правила функционирования и взаимодействия органов власти, безусловно, не исключили всех межведомственных проблем, но в некоторой степени унифицировали процедуры и сократили поле неопределенности в бюрократических процессах.

Процедура глобальной оптимизации функционала федеральной исполнительной власти была проведена один раз, хотя для предотвращения появления новых избыточных функций это необходимо делать периодически, поскольку бюрократия «склонна к размножению». Мониторинг административных регламентов, выполненный ГУ–ВШЭ в 2008–2009 гг., показал, что после некоторого сокращения в 2003–2004 гг. количество функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти вновь увеличилось. Однако на данный момент точное число функций не известно<sup>8</sup>.

Состав полномочий некоторых федеральных органов исполнительной власти менялся до 16 раз. Принятая в 2004 г. система распределения полномочий по типам органов оказалась нарушенной.

Задача по сокращению функций вновь была поставлена в 2009 г. в связи с обсуждением проблемы снижения бюджетных расходов. Осенью этого года при Правительственной комиссии по проведению административной реформы была создана рабочая группа по оптимизации функций органов исполнительной власти во главе с И. Ю. Артемьевым (руководитель федеральной антимонопольной службы России), в задачи которой входило проведение постоянного мониторинга государственных функций и подготовка предложений по их сокращению. Кроме того, данная группа стала заниматься и анализом целесообразности участия различных учреждений и предприятий в исполнении государственных функций и оказании государственных услуг. Результаты этой работы можно ожидать не ранее 2010 г.

### Подводная часть «айсберга» – подведомственные организации

Сокращая функции органов власти до необходимых размеров нельзя обойти вниманием подведомственные предприятия и учреждения. Таких организаций с советских времен сохранилось огромное множество. Не имея четких задач деятельности, они требуют постоянных бюджетных ассигнований на свое существование. Находясь в состоянии «подведомственности» и обладая значительным имуществом, они представляли большой интерес для бюрократического аппарата. Так, часть функций органов власти конструировалась таким образом, чтобы создать монопольные рынки для подведомственных организаций, находящихся под прямым контролем бюрократии. Все это создает дополнительные источники бюрократической ренты и ложится тяжелым бременем на федеральный бюджет, отдельные категории граждан и бизнеса. Подведомственные организации не заинтересованы в эффективном использовании ресурсов, но в то же время государство несет по их обязательствам субсидиарную ответственность.

Правительство России в октябре 2004 г. приняло порядок сокращения сети организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти. На основе анализа данных ведомственной и налоговой отчетности, реестра федерального имущества Правительственной комиссией по проведению административной реформы было выделено четыре группы подведомственных предприятий и учреждений.

К первой группе относились те, которые целесообразно сохранить (обеспечивающие оборону и безопасность страны, сохранение национальных ценностей и прочие общественные блага). Управление этими организациями передавалось из министерств профильным агентствам и Росимуществу России (двойственная подчиненность, принцип «двух ключей»).

Вторую группу составили организации и предприятия, передаваемые на уровень субъектов РФ в соответствии с законодательством о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами. В эту группу попали главным образом учреждения здравоохранения, образования, культуры.

Предприятия, вошедшие в третью группу, подлежали приватизации или ликвидации. Оснований для их сохранения в прежнем статусе не на-



шлось. Среди таких организаций попадались и вполне экзотические – яхт- и конно-спортивные клубы, гостиницы.

Наконец, четвертая группа состояла из организаций, обслуживающих органы власти, в том числе предоставляющих услуги государственным служащим в рамках их социального пакета (медицинские центры, учреждения санаторно-курортного и транспортного обслуживания и др.). Решение по ним было отложено до принятия указов по компенсационному пакету государственных служащих.

Впервые в постсоветский период была изучена деятельность более 25 тыс. организаций, подведомственных федеральным органам власти. Из них треть была предложена к ликвидации, реорганизации или приватизации. Однако эти решения не были выполнены. Контроль исполнения решений не осуществлялся, равно как и мониторинг подведомственных предприятий, и в настоящий момент невозможно оценить их состояние.

В 2007 г. Министерством экономики был проведен анализ платных услуг подведомственных организаций. В результате был оценен рынок услуг, оказываемых государственными учреждениями, подведомственными главным образом контрольно-надзорным органам. Его величина в 2007 г. составляла около 1,5 трлн. руб. Эти услуги в основном касаются проведения разного рода предлицензионных и иных экспертиз, консультирования и т.п.

По итогам анализа был подготовлен проект постановления правительства, утверждающий закрытый перечень платных государственных услуг, за оказание которых федеральные органы исполнительной власти, а также подведомственные им учреждения вправе взимать плату с граждан и организаций. Однако на практике проблема платности государственных услуг этим решением не была урегулирована. Сохранился большой объем посреднических услуг, цены на которые определяются ведомственными актами, т.е. устанавливаются в интересах ведомств и подведомственных им организаций.

## Формирование и динамика структуры государственной службы

Принятие Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003) и Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004) означало, что окончательно сложились законодательные рамки структуры социального института государственной службы как совокупности связей ее основных элементов (т.е. должностей) друг с другом и с внешней средой.

В соответствии с современным законодательством о государственной службе Российской Федерации к структуре государственной службы относятся: категории и группы должностей; система классов чинов как существующий в России механизм иерархического выстраивания государственной службы; квалификационные требования к должностям; механизмы отбора на государственную службу и должностного роста (включая образовательные механизмы).

Основные структурные компоненты института государственной гражданской службы России таковы:

- должности, устанавливаемые Конституцией России и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, а также должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов России для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов России (так называемые «государственные должности», по смыслу примерно соответствующие международным понятиям «выборных должностей» и «должностей политических назначенцев»), к государственной службе не относятся. К государственной гражданской службе относятся должности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц на государственных должностях. В отличие от многих стран, в России учителя, врачи, работники почт и пр. не являются гражданскими служащими, поскольку они не участвуют непосредственно в государственном управлении;
- имеются четыре категории должностей государственной службы, а именно категория «руководители», категория «помощники (советники)», категория «специалисты» и категория «обеспечивающие специалисты»;
- в составе категорий должностей существуют группы должностей. Общий перечень групп должностей, от старших к младшим, состоит из пяти групп – высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности. При этом в категории «обеспечивающие специалисты» нет высшей группы должностей, в категории «специалисты» нет младшей группы, а в категориях «помощники (советники)» и «руководители» нет младшей и старшей групп должностей;
- общие перечни должностей в государственных органах, включая их названия и соответствие категориям и группам, регулируются посредством реестров должностей<sup>9</sup>;
- иерархия должностей государственной гражданской службы и их соотнесение с иерархиями должностей в правоохранительной и военной службе задаются через систему классов чинов, присваиваемых по итогам проведения квалификационного экзамена<sup>10</sup>;
- категории и группы должностей отличаются по предъявляемым к ним профессиональным квалификационным требованиям (профессиональным знаниям, умениям и навыкам – тем, что принято обозначать понятием «профессиональные компетенции»). Наиболее значительные квалификационные требования, наличие высшего профессионального образования относятся к должностям категорий «руководители», «помощники (советники)», специалисты всех групп должностей и к главной и ведущей группам должностей категории «обеспечивающие специалисты». Наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению служебной деятельности, необходимо для старшей и младшей групп должностей категории «обеспечивающие специалисты». Кроме того, к квалификационным требованиям для всех категорий и групп должностей относится наличие стажа (опыта) работы по специ-

- альности и соответствующих навыков, причем к стажу работы относится не только время работы на государственной и муниципальной службе<sup>11</sup>;
- замещение вакантных должностей государственной гражданской службы (прием на службу) осуществляется на основании открытого конкурса, который не проводится только в случаях замещения полномочий на определенный ограниченный срок (для руководителей и помощников (советников), нахождения гражданина в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе, для младшей группы должностей (где конкурс обеспечить трудно, часто бывает только один претендент на место либо вообще нет желающих занять должность) либо в случае должностей, для которых необходим допуск к государственной тайне<sup>12</sup>;
- соответствие государственного гражданского служащего замещаемой должности определяется на основании регулярной аттестации (не реже одного раза в три года)<sup>13</sup>. Присвоение очередного классного чина, соответствующего группе должностей (должностной рост), производится на основе результатов сдачи квалификационного экзамена<sup>14</sup>;
- существенным фактором должностного роста является получение государственным гражданским служащим дополнительного профессионального образования<sup>15</sup>, призванного выработать определенные профессиональные компетенции.

Не регулируются законодательно, но зависят от установленных правовых норм количественные и качественные характеристики состава государственной службы; конкурентоспособность должностей государственной службы в сравнении с сопоставимыми должностями иных профессиональных групп публичного сектора (спрос и предложение на рынке труда).

Эти динамические характеристики государственной службы хорошо показывают, какова в действительности ситуация с государственной гражданской службой: насколько эффективны принятые правовые нормы, в каком направлении развивается государственная гражданская служба, какое влияние на это развитие оказывает проведение других институциональных реформ, в частности административной реформы.

Изменение численности, возрастного состава, гендерных характеристик, уровня профессионализма (образование), оплаты труда на государственной гражданской службе показывает, что эволюция государственной гражданской службы происходит противоречиво, с элементами как положительных, так и отрицательных изменений.

Таблица 1

### Динамика изменений на государственной гражданской службе

Характеристики государственной гражданской службы	Направление происходящих изменений	Оценка изменений (положительные или отрицательные изменения)
Количественный состав	Сократился в 2004 г., сразу после начала административной реформы, и увеличивается с тех пор, превзойдя дореформенные показатели	Изменения отрицательные, поскольку предполагалось, что устранение дублирующих функций приведет к устойчивому сокращению аппарата



Возрастной состав	Процент в возрасте выше 40 лет на федеральном уровне по должностям категории «руководители» постепенно уменьшается (по сравнению с 2005 г.)	Изменения положительные, поскольку тем самым происходит омолаживание госаппарата
Гендерный состав	Устойчиво держится в соотношении более 70% женщин / менее 30% мужчин <sup>16</sup>	Изменения нейтральные
Образовательный состав	Устойчиво около 70% имеет высшее профессиональное образование. Одновременно процент гражданских служащих с высшим профессиональным образованием в области специализаций государственного управления постепенно повышается	Изменения положительные, т.е. профессиональный уровень растет
Уровень оплаты труда	Повышается, в среднем поднявшись в 2008 г. приблизительно до 17 тыс. руб. в центральных аппаратах министерств (600 долл. США при текущем курсе на ноябрь 2008 г.), более чем в 2 раза по сравнению с 2005 г. <sup>17</sup>	Изменения формально положительные, однако происходит увеличение разрыва в оплате между младшими и старшими группами должностей. Кроме того, следует отметить, что так называемые надокладные выплаты занимают до 90% общей суммы денежного содержания
Привлекательность профессии на рынке труда	В 2007–2009 г. начала повышаться по ряду федеральных органов <sup>18</sup> , что отмечалось в ходе регулярных опросов студентов (при прохождении практики) и выпускников факультета государственного и муниципального управления ГУ–ВШЭ	Изменения положительные, связаны также с ростом заработной платы в федеральных органах власти

## Проблемы создания системы управления государственной службой

В Российской Федерации эволюционно сложилась «многополярная» система управления государственной службой, хотя федеральное законодательство предполагает формирование единого федерального органа по управлению государственной службой. На пути к созданию такого органа имеются значительные нерешенные проблемы, в том числе относящиеся к взаимодействию реформы государственной службы с административной реформой.

В настоящее время имеются четыре основных центра управления государственной службой. Первый центр – Администрация Президента России. В описываемый нами период (с реорганизации в 2004 г.<sup>19</sup>) функции по управлению государственной службой оказались сосредоточенными в Управлении по вопросам государственной службы Президента России<sup>20</sup>, перейдя к этому Управлению в основном от Управления по кадрам и государственным наградам Президента России (также здесь можно упомянуть Контрольное управление и Главное государственно-правовое управление, впоследствии переименованное в Государственно-правовое управление).

Функции трех департаментов Управления по вопросам государственной службы включают: аналитические и организационные функции по проведению реформы и дальнейшему развитию системы государственной службы, координацию системы дополнительного профессионального образования государственных служащих, ведение вопросов взаимодействия с государственной гражданской службой субъектов Российской Федерации и с муниципальной службой<sup>21</sup>. Управление призвано обеспечивать бесперебойное функционирование системы государственной службы, вырабатывать стратегические предложения, но не является федеральным органом по управлению государственной службой, осуществляя координационные функции в режиме децентрализованного взаимодействия с другими ответственными государственными органами.

Второй центр – Аппарат Правительства России, в котором вплоть до недавнего времени функции управления государственной службой, с акцентом на контроль исполнения решений и координацию работы федеральных органов исполнительной власти, возлагались на отдел государственной службы Департамента управления делами Правительства Российской Федерации при взаимодействии с Департаментом государственного управления и местного самоуправления. В октябре 2008 г. функции по управлению государственной службой вместе с отделом государственной службы были переданы из Департамента управления делами Правительства Российской Федерации в Департамент государственного управления и местного самоуправления. При этом в Департаменте управления делами был создан отдел по работе с кадровым резервом, и данная функция из ведения отдела государственной службы изъята.

Третий центр – Минздравсоцразвития России, ставший правопреемником Минтруда России (с 2004 г.). С 2008 г. в Минздравсоцразвития России создан Департамент государственной службы (до этого – Департамент трудовых отношений и государственной гражданской службы), к ведению которого отнесены вопросы координации управления государственной службой в исполнительных органах власти (впредь до создания федерального органа по управлению государственной службой), социальных гарантий (однако здесь главные функции денежного обеспечения социальных гарантий отнесены к ведению Минфина России), вопросы дополнительного профессионального образования государственных служащих (за исключением зарубежных программ, закрепленных за Управлением по вопросам государственной службы Президента России).

Четвертый центр, а точнее множество центров, – это департаменты (управления) или структурные подразделения в составе департаментов (управлений) федеральных органов власти, отвечающие за кадровые вопросы и управление государственной службой в этих органах. Изучая опыт их работы в рамках Федеральной программы реформирования государственной службы Российской Федерации (в 2007 г. по линии Минэкономразвития России), эксперты пришли к следующим выводам:

- обнаружено значительное различие структурных характеристик (от названий и до степени самостоятельности) и закрепленных функций;

- недостаточна координация деятельности этих структурных подразделений, принадлежащих разным федеральным органам исполнительной власти, по вопросам приема на государственную службу, ее прохождения, прекращения государственной службы, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;
- отсутствует ясная, определенная федеральным законодательством схема взаимодействия «по вертикали» структурных подразделений государственных органов по вопросам управления государственной службой. В настоящее время ряд функций управления государственной службой, согласно федеральному законодательству, закреплен за уполномоченным федеральным органом, причем по разным функциям управления полномочиями обладают различные федеральные органы. Единый федеральный орган по управлению государственной службой отсутствует;
- мало применяются информационные технологии;
- отсутствуют показатели эффективности и результативности управления государственной службой и кадрами, которые должны логически «замкнуть» систему управления государственной службой;
- недостаточен контроль над органами управления государственной службой со стороны структур гражданского общества.

Недостатками сложившейся многополярной системы управления государственной службой являются постоянное столкновение интересов ведомств, снижающее эффективность и потенциал управления, значительные затраты времени на выработку решений.

В то же время необходимо отметить, что с 2003 г. в федеральном законодательстве о государственной службе закреплено положение<sup>22</sup> о создании системы управления государственной службой на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Несмотря на требования законодательства, до сих пор федеральный орган по управлению государственной службой не создан. Этому имеется несколько причин. Первая и основная причина – управление государственной службой является одной из важнейших, можно сказать чрезвычайных функций государственного управления в целом, и ее нельзя сочетать с другими обязанностями. Решающая политическая значимость этой функции («кадры решают всё») делает создание федерального органа по управлению государственной службой потенциально опасным в случае наличия определенных политических амбиций руководства этого органа. Поэтому без твердой убежденности политического руководства России в необходимости создания такого органа и без наличия неоспоримой, профессионально безупречной деполитизированной кандидатуры руководителя этого органа создание федерального органа по управлению государственной службой, с наличием контрольно-распорядительных (а не только консультационных) функций, не может состояться.

Реализация Федеральной Президентской Программы реформирования государственной службы привела к накоплению опыта программно-целевого метода управления государственной службой. Суть применения программно-целевого метода к управлению государственной службой за-

ключается в следующем. Среди задач управления государственной службой выделяются те, которые требуют разработки и внедрения новых инструментов управления. Это, например, относилось к разработке и внедрению реестров должностей в государственных органах, типов программ повышения квалификации для государственных служащих, принципов оплаты труда государственных служащих в соответствии с эффективностью служебной деятельности, к формированию кадрового резерва (отбор в резерв и работа с резервом) и т.д. Под эти новые задачи выделяются целевые средства, устанавливаются сроки реализации, назначаются ответственные за достижение результатов государственные органы. Вводится механизм ответственности государственных органов за внедрение принятых результатов. Установленные задачи подразделяются на программные мероприятия.

## Административные и должностные регламенты

Термин «регламент» укоренился в российском административном лексиконе еще со времен Петра I и стал не столько символом порядка, сколько бюрократического всевластия. Тем не менее идея регламентации под другим названием (реинжиниринг, оптимизация бизнес-процессов, упорядочение операций и пр.) давно проникла в современный бизнес, поскольку стала одним из реальных инструментов снижения издержек и повышения конкурентоспособности. В европейских странах в последнее время широко стали применяться процедуры «административного упрощения» (*administrative simplification*), которые во многом похожи на то, что в России называют регламентацией.

Идея воссоздания административных регламентов исполнения государственных функций и оказания государственных услуг для улучшения государственного управления возникла у экспертов Государственного университета – Высшей школы экономики в 2003–2004 гг. Она основывалась, с одной стороны, на модели «идеального» бюрократа М. Вебера, требующей соблюдения определенных правил, с другой – на концепции управления по результатам, ориентирующей на достижение качественных стандартов государственных услуг. По сути, административный регламент – это пошаговое, алгоритмическое описание оптимизированного процесса исполнения функции или оказания услуги, включающее критерии принятия решений и детальную характеристику конечного результата в виде стандарта исполнения.

При описании административного процесса на каждом из его этапов указываются обязанности исполнителей, необходимые документы и платежи. Утвержденный административный регламент является нормативным правовым актом, который доступен клиентам государства и может быть ими использован для контроля и оспаривания неправомерных действий чиновников, прежде всего при несоблюдении ими установленных стандартов государственных услуг.

Для стран со сложившейся правовой культурой и административными традициями идея регламентации, возможно, не столь актуальна, как для России, в которой бюрократия и гражданское общество все еще находятся

в поиске баланса взаимных прав и обязанностей. В России административные регламенты выступают в настоящее время своеобразными публичными обязательствами органов исполнительной власти, в которых выражены гарантии качества услуг и взаимодействия гражданского общества с государством.

Благодаря созданию административных регламентов гражданское общество впервые получило возможность заглянуть внутрь бюрократической машины, остававшейся до недавнего времени абсолютно закрытой, способной по своему усмотрению расширять собственные полномочия, трактовать результаты своей деятельности. Открытость регламентов обеспечила беспрецедентный уровень прозрачности бюрократии. Однако открывающиеся в связи с этим возможности еще недостаточно осознаны и востребованы не только гражданским обществом, но и самой бюрократией.

## Развитие системы административных регламентов

Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг создаются в России органами исполнительной власти с 2005 г. для каждой законодательно установленной функции. При этом регламенты наиболее социально и экономически значимых государственных функций рассматриваются на Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Порядок разработки и утверждения, структура и содержание административных регламентов определены постановлением правительства<sup>23</sup>. Органы власти самостоятельно или с привлечением консультантов проводят описание последовательности административных процедур и их юридических оснований, обращая внимание прежде всего на устранение избыточных действий, упрощение административных процессов, включая уменьшение сроков их исполнения. Степень упрощения административной процедуры в большинстве случаев является критерием качества административного регламента.

Условием утверждения административного регламента является проведение его независимой экспертизы, в которой участвуют научные, отраслевые, консалтинговые организации. Экспертиза должна определить соответствие процедуры и стандарта качества услуги, заложенных в регламенте, потребностям тех общественных групп, на которые действие этого регламента будет распространяться. К сожалению, сам порядок проведения экспертизы до сих пор недостаточно регламентирован, что позволяет проводить ее иногда формально с привлечением подведомственных, т.е. зависимых, организаций и в минимальном объеме учитывать требования граждан и бизнеса.

Раздел по стандартам качества услуги и комфортности взаимодействия является главной частью административного регламента и содержит обязательные требования к информированию, срокам исполнения, перечню и формам необходимых документов, а также к качеству обслуживания, включая оборудование помещений для приема граждан.



Стандарты государственных функций и услуг нацелены на снижение всех видов издержек граждан и организаций при их взаимодействии с государственными органами, повышение открытости государственных органов, обеспечение доступности информации о порядке и ходе исполнения функции и предоставления услуги на каждой их стадии. Наличие стандарта создает реальные возможности общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Одним из направлений оптимизации административных процессов, тесно связанным с регламентами, стало создание так называемых многофункциональных центров, т.е. систем обслуживания «одного окна».

Многофункциональный центр представляет собой единое место приема, регистрации и выдачи заявителю документов при предоставлении различных государственных и муниципальных услуг. Его организационной основой являются регламенты функций и услуги различных органов власти, объединенных на основе регламента взаимодействия, соглашений информационного обмена и документооборота между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта и муниципалитетами.

К концу 2008 г. создано более 50 многофункциональных центров в не менее чем 30 субъектах Российской Федерации с предоставлением в каждом из них более 10 государственных и муниципальных услуг.

До сих пор эти центры создавались за счет средств федерального бюджета на административную реформу. Однако в дальнейшем необходимо выработать модель финансирования их оперативной деятельности, сложность которой состоит в том, что она должна объединить на стабильной основе средства бюджетов разных уровней – федерального, регионального и муниципального.

## Административные регламенты и электронное правительство

Разработка административных регламентов имеет непосредственное отношение к формированию электронного правительства (электронных сервисов для граждан и бизнеса, электронного и информационного межведомственного взаимодействия). В настоящее время работа по переходу к электронным государственным услугам ведется прежде всего по тем из них, для которых уже утверждены «бумажные» регламенты. Такой подход позволяет избежать «автоматизации хаоса». Кроме того, расходы на создание электронных услуг при наличии регламента снижаются на 30–40%.

В соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации к 2015 г. все государственные услуги должны быть переведены в электронный вид. Для координации этой работы в мае 2008 г. была принята Концепция развития электронного правительства, а в октябре 2009 г. Правительство утвердило план перехода на оказание государственных услуг в электронном виде.

План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде предусматривал поэтапное развитие сервисов:

1-й этап – размещение информации о государственной услуге (функции) в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на едином портале<sup>24</sup>;

2-й этап – размещение на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги (исполнения функции), и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде;

3-й этап – предоставление документов в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций);

4-й этап – обеспечение возможности для заявителей с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) осуществлять мониторинг хода предоставления государственной услуги или исполнения государственной функции;

5-й этап – обеспечение возможности получения результатов предоставления государственных функций в электронном виде на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это допускается федеральным законом.

Анализ электронных ресурсов федеральных и региональных органов власти, проведенный в 2008 г. в рамках всероссийского мониторинга внедрения административных регламентов, показал, что средний уровень соответствия первой информативной стадии электронного взаимодействия по всем исследованным органам власти составляет менее 14%. Реализовать третью стадию электронного взаимодействия смогли лишь 6 государственных органов на федеральном и 2 – на региональном уровне. В целом уровень готовности федеральных органов к электронному взаимодействию составляет чуть более 3%, т.е. находился на начальной стадии, далекой от обеспечения интерактивного взаимодействия граждан с органами власти.

Запланированный переход к более высоким уровням электронного взаимодействия в рамках оказания государственных услуг (исполнения функций) требует серьезного пересмотра большинства ранее созданных административных регламентов. Эта работа началась в конце 2009 г. и затронула 14 наиболее востребованных и массовых услуг. Она потребовала усиления межведомственного подхода, поскольку именно межведомственные соглашения, межведомственный информационный обмен являются основной причиной длительных сроков обслуживания, возникновения посреднических услуг, иных административных барьеров для граждан и бизнеса.

## Должностные регламенты

Процессная регламентация исполнения функций органом власти предполагает ее продолжение на уровне должностей государственных служащих. В целом можно сказать, что всякая должность государственной службы предполагает наличие *круга требований и обязанностей*, так или

иначе связанных с реализацией функций государственного органа (в том числе с оказанием государственных услуг). Замещение должности подразумевает, что государственный служащий исполняет эти требования и обязанности и они должны быть зафиксированы.

Федеральное законодательство о государственной гражданской службе предполагает три инструмента (формы) фиксации требований и обязанностей государственных гражданских служащих. Это должностные регламенты (Ст. 47 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), представляющие собой описание квалификационных требований к уровню и характеру знаний и навыков по данной должности, необходимому образованию и стажу (опыту работы по специальности), должностные обязанности, права и ответственность служащего. Важными компонентами должностных регламентов являются перечни вопросов, по которым государственный гражданский служащий обязан самостоятельно принимать решения и по которым он должен участвовать в принятии решений. В должностном регламенте фиксируются также сроки и процедуры подготовки и рассмотрения решений, порядок согласования и принятия решений. По сути, должностной регламент – это система предписаний для профессиональной деятельности, в том числе предписаний процедурно-технологического характера. Второй инструмент (форма) фиксации обязанностей – служебный контракт (Гл. 5 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), т.е. соглашение, заключаемое с государственным гражданским служащим при поступлении и прохождении службы<sup>25</sup>. Поскольку в служебном контракте устанавливаются права и обязанности государственного гражданского служащего, то в содержании служебного контракта в числе прочего фиксируется описание его профессиональной деятельности. Наконец, составление государственным гражданским служащим программы индивидуального профессионального развития призвано дать стратегические ориентиры его должностного роста, возможное направление изменения его профессиональной деятельности.

К теоретическим проблемам разработки должностных регламентов относятся неопределенность описания профессиональной деятельности и относительность понятия «цели деятельности». Эти затруднения можно преодолеть, если рассматривать профессиональную деятельность государственных служащих как следование поведенческим образцам (социальные эстафеты)<sup>26</sup>. В таком случае возникает два понимания целей. Одни цели задаются описанием деятельности государственного органа в целом (т.н. «надрефлексивная позиция»), а другие цели характерны для профессиональной деятельности отдельных государственных служащих (т.н. «рефлексивная позиция»). Эти два описания целей взаимодополнительны и не выводятся друг из друга. Поэтому коллизия, когда отдельный служащий считает свою деятельность результативной, а с точки зрения исполнения функций государственного органа это не результаты, а только участие в процессе, в данной концепции преодолима.



К практическим затруднениям относилась сложность перехода от типовых должностных регламентов к должностным регламентам по конкретным должностям, усугубленная нежеланием многих государственных гражданских служащих работать по точному регламенту, в составлении которого они должны были принимать участие. Поэтому вплоть до 2006 г. процесс разработки реальных должностных регламентов «застопорился» на уровне типовых регламентов по категориям и группам должностей. И только в 2007–2008 гг. на федеральном уровне произошел положительный сдвиг в разработке должностных регламентов в некоторых государственных органах.

## Современное состояние административной и должностной регламентации и их взаимодействие

К концу 2008 г. федеральными органами исполнительной власти было разработано более 400 административных регламентов, утверждено и зарегистрировано в Минюсте России – 232. На региональном уровне подготовлено около 2 тыс. административных регламентов.

К концу 2008 г. административными регламентами охвачено около трети основных функций федеральных органов исполнительной власти, а по отдельным органам власти (федеральная антимонопольная служба, федеральная миграционная служба) – около половины функций.

Несмотря на критику со стороны экспертного сообщества и государственных органов, административные регламенты остаются, пожалуй, единственным реальным технологическим инструментом оптимизации бюрократии. Президент России неоднократно упоминал о необходимости их скорейшего внедрения.

Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов, проведенный во второй половине 2008 г., зафиксировал положительное отношение граждан и государственных служащих к практике внедрения регламентов<sup>27</sup>. По данным мониторинга, более 90% граждан, знакомых с текстами регламентов, указали на их высокую полезность и необходимость обеспечения максимальной доступности этих документов. Аналогично, 90% государственных служащих, опрошенных в рамках мониторинга, положительно оценили результаты внедрения административных регламентов, отмечая, что это упорядочило их деятельность, улучшило процесс взаимодействия центрального аппарата и территориальных органов исполнительной власти.

Вместе с тем работа по регламентации проходит не так быстро и беспроблемно, как хотелось бы, сталкивается со значительными объективными и субъективными препятствиями.

Во-первых, ведомства по своей инициативе не стремятся к регламентации, ограничивающей свободу их действий и делающей их прозрачными как для граждан, так и для вышестоящего руководства. Сроки разработки, согласования и утверждения регламентов постоянно затягиваются.

При подготовке планов регламентации ведомствами зачастую выбираются не самые массовые и востребованные обществом функции. В числе приоритетных регламентов зачастую фиксировались функции (услуги),

не относящиеся к категории массовых, проблемных, социально значимых. По значительному количеству регламентов реальный поток заявителей был минимальный, многие функции реально не исполнялись. Ведомства сознательно включали в планы приоритетных регламентов «пустые», заведомо неисполняемые, не массовые функции, оставляя в тени наиболее важные и проблемные.

Во-вторых, качественная оптимизация административных процедур, как правило, требует изменения законодательства и структуры органов. Из-за сложности и длительности внесения законодательных и организационных изменений около четверти запланированных на 2008 г. регламентов не были разработаны.

В то же время в планы работы было включено избыточное количество регламентов. В результате на федеральном уровне из-за нехватки административных и экспертных ресурсов требования порядка разработки и утверждения регламентов во многих случаях соблюдались ведомствами не полностью. Прежде всего это касалось сроков согласования проектов регламентов и учета полученных замечаний, проведения полноценной экспертизы, подготовки предложений по совершенствованию нормативной правовой базы.

Низкое качество значительного числа регламентов, вызванное несоблюдением процедуры разработки, приводит к тому, что их внедрение не ведет к повышению качества исполнения государственных функций и степени удовлетворенности потребителей государственных услуг.

В-третьих, разработка административных регламентов в 2006–2008 гг. носила в основном ведомственный характер. Несмотря на возможность утверждения совместных регламентов, подобные случаи были единичными. Самые сложные и конфликтные вопросы межведомственного взаимодействия оказались вне рассмотрения во многом потому, что ими мало кому хотелось заниматься. В результате граждане в основном остались один на один с ведомствами, а управление комплексными услугами (функциями) оказалось разделенным на несколько отдельных регламентов, каждый из которых выдвигал свои требования к заявителю о предоставлении документов из иных органов власти (иногда разных уровней). Это означало, что заявитель, как и раньше, вынужден осуществлять часть межведомственного документооборота, балансируя между зачастую противоречивыми требованиями ведомств.

В-четвертых, внедрение регламентов проходит без выделения дополнительного финансирования. Однако для части массовых государственных услуг это означает сохранение прежнего качества обслуживания. Мониторинг показал, что положения стандарта по территориальным подразделениям Федеральной миграционной службы, например, выполняются менее, чем на 20% от заявленного в регламенте. Для полноценного обеспечения стандарта в 3500 подразделениях Федеральной миграционной службы России требуется более 2 млрд. руб.

В-пятых, крайне низким оказался уровень информированности о возможностях административных регламентов не только граждан, но и самих

государственных служащих (особенно в субъектах РФ). Только 37% граждан читали или знакомились с регламентами, 53% о регламентах ничего не знают.

Тем не менее работа над административными регламентами позволила провести массовую инвентаризацию законодательства и упорядочить множество административных процедур. Почти в каждом случае разработки регламента удавалось улучшить правоприменительную практику, оптимизировать состав процессов, из которых складывается выполнение функции, сократить сроки, рационализировать содержание документов и инфраструктуру взаимодействия с заявителями.

Накопленная информация позволяет перейти к новому этапу оптимизации функционала государства на уровне полномочий федеральных органов власти.

Кроме того, необходимо отметить антикоррупционный эффект регламентации. Внедрение административного регламента снижает коррупционный потенциал за счет существенного ограничения административного усмотрения и алгоритмизации многих процессов, существенного повышения их прозрачности, лучшего информирования граждан, введения закрытых перечней требующихся от заявителя или проверяемого лица документов, определения механизма обжалования при отказах, персонализации ответственности государственных служащих.

Во многих сферах внедрение административных регламентов позволило существенно повысить наглядность и предсказуемость работы органов исполнительной власти для «клиентов» – граждан, предприятий и общественных организаций, создать основу для контроля снизу.

**Применительно к должностной регламентации** можно сказать, что к настоящему времени все федеральные органы исполнительной власти разработали должностные регламенты для всех своих сотрудников, по всем должностям. Однако в основном должностные регламенты имеют формальный характер, они сводятся к должностным инструкциям и не охватывают все виды должностных обязанностей, прав и ответственности служащих. Часто отсутствуют механизмы и процедуры профессиональной деятельности по данной должности. Не определены или поименованы формально перечни вопросов, по которым государственный гражданский служащий обязан самостоятельно принимать решения и по которым он должен участвовать в принятии решений.

Зачастую должностные регламенты не используются в процессе проведения аттестаций и квалификационных экзаменов. Недостаточно взаимодействие должностных регламентов, с одной стороны, и служебных контрактов и планов индивидуального развития – с другой: они либо противоречат друг друга, либо плохо коррелируют.

Во многом эти недостатки являются следствием недостаточной координации административных и должностных регламентов, что позволяет аппарату работать неэффективно при наличии ясных и проверяемых по качеству исполнения функционалов федеральных органов исполнительной власти.

## Управление по результатам в системе исполнительной власти

Создание эффективного государства, где под эффективностью понимается удовлетворенность граждан работой системы государственного управления, – одна из главных целей реформ общественного сектора.

Для федеральных органов исполнительной власти это означает, что данные органы должны качественно оказывать услуги, экономно расходовать бюджетные средства, обеспечивать реализацию целей социальной и экономической политики.

Эффективность государственной гражданской службы предполагает, что в рамках своих должностных обязанностей, зафиксированных в должностных регламентах, служебных контрактах, в планах индивидуального развития, государственные гражданские служащие вносят вклад в реализацию функций федеральных органов исполнительной власти, руководствуясь принципами общественного служения. Оплата труда и государственные социальные гарантии государственных гражданских служащих должны зависеть от результатов и качества их служебной деятельности, соответствовать условиям региональных рынков труда по сопоставимым специальностям, уровню квалификации.

## Управление и бюджетирование по результатам в контексте административной реформы

Согласно Концепции административной реформы, первое направление работы связано с внедрением методов и процедур управления по результатам, проектного управления. Предполагалось, что реализация этого направления позволит создать и внедрить системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами, управленческого учета и контроля за достижением результатов их деятельности. Кроме того, планировалось обеспечить разработку ключевых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям, определять персональную ответственность и эффективность работы руководителей и должностных лиц за решение поставленных задач.

Однако ситуация сложилась таким образом, что системы и механизмы управления по результатам стали в основном формироваться не в рамках административной реформы «в узком смысле». Дело в том, что эти вопросы курировала Правительственная комиссия по результативности бюджетных расходов (под руководством А.Д. Жукова), а не Правительственная комиссия по административной реформе (С.Е. Нарышкин). Вопросами бюджетирования, ориентированного на результат, непосредственно занимался Минфин России. Кроме того, в 2006 г. Администрация Президента России выступила с самостоятельной инициативой внедрения показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

В результате тематика управления по результатам не получила развития в рамках административной реформы, которая сосредоточилась в основном на проектах разработки и внедрения административных регламентов. В то же время необходимо отметить, что сами регламенты содержали целевые ориентиры и показатели деятельности, зафиксированные в стандартах предоставления государственных услуг и обслуживания. Однако до самого последнего времени характеристики стандартов не рассматривались в качестве возможных целевых показателей эффективности и оценки деятельности.

Начало внедрения механизмов управления по результатам можно отнести к маю 2004 г., когда было выпущено Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»<sup>28</sup>. Это постановление включало Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. и план ее мероприятий, а также Положение о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (так называемых ДРОНДах), ставших в последующие годы основным инструментом управления по результатам на федеральном уровне.

Концепция реформы бюджета включала широкий круг инициатив, охватывающих помимо упомянутых ДРОНДов упрощение и расширение функциональности бюджетной классификации, введение различных режимов планирования и утверждения бюджетов действующих и вновь принимаемых обязательств, увеличение до трех лет бюджетного горизонта, расширение полномочий распорядителей и получателей бюджетных средств, применение программно-целевого планирования. С учетом этих новаций была подготовлена новая редакция Бюджетного кодекса РФ.

Нужно отметить, что с точки зрения внедрения управления по результатам большое значение имело внедрение с 2007 г. трехлетнего «скользящего» бюджета (первый трехлетний федеральный бюджет был принят на 2008–2010 гг.). Дело в том, что однолетний бюджет в принципе не соответствует технологии бюджетирования по результатам, поскольку в силу инерционности экономики в течение одного года невозможно обеспечить выход на результирующие показатели, отражающие стратегические цели. Многолетний бюджет расширяет возможности маневра получателей бюджетных средств, позволяет им вырабатывать более гибкую политику расходов и управление по целям. Таким образом, внедрение трехлетнего бюджета создало необходимые условия для реального, а не формального бюджетирования по результатам.

Развивалась практика планирования деятельности органов исполнительной власти, совершенствовалась методика подготовки ДРОНДов, которые каждый федеральный орган исполнительной власти ежегодно подготавливает на предстоящий трехлетний период и направляет в Правительственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти<sup>29</sup> для рассмотрения. ДРОНДы стали своего рода индикативными планами деятельности органов власти с выделением задач, мероприятий, показателей результатов.



Несмотря на повышение качества ДРОНДов, определение порядка их рассмотрения в правительстве, эти документы до сих пор не увязаны с планированием бюджетных заявок ведомств, их не используют для оценки эффективности бюджетных расходов. Разрыв в цепочке «бюджет–результаты» сохранился. Введение нового инструмента – Плана мероприятий по достижению количественных и качественных показателей, в котором дается детальная характеристика мероприятий по решению установленных в ДРОНДах задач, указываются ответственные исполнители, сроки исполнения и пр., – также не привело к установлению четкой связи результатов с расходами бюджета. Более того, анализ подготовленных к началу 2008 г. ведомственных планов мероприятий и ДРОНДов показал, что содержание мероприятий в них трактуется зачастую по-разному.

На полпути остановилась и работа по внедрению таких планово-программных методов управления, как ведомственные целевые программы (ВЦП), введенные в практику бюджетного планирования весной 2005 г. и зафиксированные в числе инструментов планирования бюджетных ассигнований.

ВЦП является группировкой комплекса мероприятий ведомства, направленных на решение определенной задачи. В ВЦП определяются объем необходимых бюджетных расходов, система управления программой, проводится анализ рисков недостижения целевых показателей. Таким образом, ВЦП обладает определенным потенциалом эффективного управления расходами для достижения установленных целей.

Однако до настоящего времени ВЦП – это лишь аналитический инструмент. ВЦП почти не используются как стандартное обоснование финансового обеспечения деятельности органов власти. Даже в этом своем качестве они достаточно полезны, поскольку заставляют изменить логику анализа бюджетного управления в ведомствах, акцентируют внимание на комплексности задач, обеспечивающих достижение целей, и необходимости специальной организационной поддержки их решения.

В 2008 г. одним из основных сюжетов (одним из двух) административной реформы была как раз подготовка ведомственных целевых программ по тематике «Повышение качества исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, в том числе в электронном виде на базе создаваемых многофункциональных центров». Эти проекты ВЦП выявили в первом приближении потребности в дополнительном финансировании новых стандартов государственного управления.

Еще одним инструментом управления и бюджетирования по результатам, в определенной степени связанным с административной реформой, является так называемое государственное (муниципальное) задание. Государственное задание представляет собой форму контракта между бюджетом и получателем бюджетных средств под обязательства обеспечения стандартов бюджетных (public) услуг. Под получателями бюджетных средств, как правило, имеются в виду государственные (бюджетные и автономные) учреждения. Однако ими могут быть и территориальные органы агентств и служб, органы муниципального управления в тех слу-

чаях, когда можно установить нормативы финансового и ресурсного обеспечения стандартов деятельности. Это позволило бы напрямую связать требования административного регламента (включая стандарт услуги) и объем бюджетных ассигнований, т.е. прямо реализовать принцип бюджетирования по результатам в сфере государственных услуг.

В августе 2010 года постановлением правительства был принят порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. В соответствии с постановлением государственная программа определяется как «система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики». Государственные программы могут включать в себя ведомственные и федеральные программы. Их ответственный исполнитель (министерство) обязано согласовывать с другими ведомствами-участниками результаты, мероприятия и бюджет программы. Методики и порядок такого согласования и координации совместных усилий пока не отработаны, а окончательная оценка эффективности такого подхода потребует нескольких лет. В настоящее время можно лишь отметить, что данный подход не является уникальным и последовательно внедряется во многих странах.

За последние годы были внедрены и другие инструменты результативного управления. Среди них следует упомянуть об оценках эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов<sup>30</sup>. Эти инструменты введены указами Президента РФ, утвердившими перечни показателей результативности соответствующих администраций, методики оценки и формы докладов о достигнутых результатах.

В рамках оценки деятельности субъектов РФ предусмотрены рейтингование регионов (муниципальных образований) и распределение среди наиболее успешных средств специального фонда стимулирования.

Система отчетности по указам Президента РФ изначально была построена на оценку продвижения регионов в реализации национальных проектов и эффективности использования на их цели бюджетных средств. Это определило набор показателей, характеризующих в основном здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство. Лишь один показатель – удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ (местного самоуправления городского округа, муниципального района), в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных), – имеет отношение к административной реформе и реформированию государственной службы.

С середины 2009 г. на федеральном уровне стал внедряться новый механизм управления по результатам – проекты Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.<sup>31</sup>. Проекты направлены на координацию исполнения приоритетных целей Правительства РФ, планирование и контроль исполнения взаимосвязанных задач, мероприятий и достижение установленных показателей. Вся информация о проекте фикс-

сируется в карте проекта, являющейся основным инструментом планирования, контроля исполнения проекта и в принципе – обоснованием бюджетных ассигнований. При разработке карт проектов большое внимание уделялось определению конечного результата и основных бенефициаров, наличию планов-графиков выполнения мероприятий, т.е. всему тому, что превращает карты в реальный плановый инструмент.

## Результативность служебной деятельности и оплата труда государственных гражданских служащих

Оценку результативности служебной деятельности государственных гражданских служащих в федеральных исполнительных органах необходимо проводить с учетом их полномочий и областей ответственности. В России эти полномочия и области ответственности структурированы вертикально, что означает возложение ответственности за принятие решений только на руководителей, имеющих право подписи в рамках своих полномочий. Более того, самые ответственные решения принимаются руководством коллегиально, что затрудняет установление персональной ответственности за принятое решение.

В таких условиях только некоторые государственные служащие ясно представляют себе, в чем заключаются результаты их работы. Это затрудняет решение проблемы определения показателей эффективности и результативности служебной деятельности, поскольку имеется неясность в разделении конечных и промежуточных результатов деятельности, процессов и результатов. Кроме того, необходимо отметить:

1. Невозможность четкого разделения конечных результатов и непосредственных результатов служебной деятельности при имеющейся организации работы государственных органов Российской Федерации. Государственный гражданский служащий ориентируется на получение непосредственных результатов, а конечные результаты чаще всего относятся к уровню руководства. Тем самым все виды результатов целесообразно объединять в общем понятии «результативной деятельности».
2. Переплетение вспомогательной (но необходимой) и основной (входящей в Положения о госорганах и в их административные регламенты) служебной деятельности предполагает возможность эффективной деятельности (эффективного участия в процессе подготовки и реализации управленческих решений) при отсутствии результативной деятельности, и наоборот.
3. Оценка результативности служебной деятельности может иметь только качественный характер, что не отменяет ее объективности (наличие качественных, но не количественных критериев результативности и эффективности).

Переход к оплате труда государственных гражданских служащих в соответствии с показателями эффективности и результативности их служебной деятельности предусмотрен Ст. 51, п. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где указывается,



что по отдельным должностям может устанавливаться особый порядок оплаты труда, если соответствующие показатели определены в срочном контракте. При этом обобщенные показатели эффективности и результативности для государственных гражданских служащих утверждаются Правительством Российской Федерации. В настоящее время разработка показателей эффективности и результативности не завершена, поэтому данное законодательное положение, несмотря на всю свою значимость для реформирования государственной службы и для реализации административной реформы, пока не исполнено.

В целом попытки внедрить стимулирующие системы вознаграждения служебной деятельности (оплата по результатам) не корреспондируют с требованиями, установленными в административных регламентах, государственных заданиях, ФЦП, ДЦП и ВЦП, проектах Основных направлений деятельности правительства, других плановых документах.

## Коррупция и профессиональная этика

Распространение коррупции стало одним из основных факторов, препятствующих проведению административной реформы и реформы государственной службы. Уровень коррупции является интегральным показателем того, насколько эффективно функционирует система власти. Отсюда следует, что анализ коррупции, содержания и особенностей реализации антикоррупционных программ и антикоррупционной политики, специфики этического профессионального поведения государственных служащих, работы законодательно принятых механизмов разрешения конфликта интересов на государственной службе дает возможность определить, есть ли общий прогресс в проведении административной реформы и реформы государственной службы.

## Противодействие коррупции в органах исполнительной власти

Прежде всего необходимо отметить, что одним из наиболее действенных инструментов противодействия коррупции, затрагивающим ее основы, связанные с неограниченной свободой выбора чиновником вариантов решений, являются административные регламенты, жестко определяющие диапазон допустимых действий и ответственность. Экспертиза проектов регламентов в этой точке зрения является, по сути, элементом антикоррупционной экспертизы.

Однако концепция административной реформы предусматривает разработку и других инструментов противодействия коррупции – антикоррупционных программ ведомств и администраций субъектов РФ, проведение антикоррупционной экспертизы законодательства и мониторинга коррупции, внедрение технических средств мониторинга и пр.

Решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы в июле 2007 г. были одобрены типовые программы противодей-

ствия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и в субъекте Российской Федерации. Эти программы включают следующие разделы:

- создание уполномоченного органа по противодействию коррупции;
- совершенствование организации деятельности по размещению госзаказа;
- внедрение антикоррупционных механизмов в кадровой политике органов исполнительной власти;
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов;
- внедрение ведомственных программ противодействия коррупции;
- внедрение систем внутреннего контроля;
- организацию обратной связи с потребителями государственных услуг;
- формирование нетерпимого отношения к проявлениям коррупции;
- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности исполнительных органов власти.

Пик разработки этих программ пришелся на 2007 г., и сейчас многие из них находятся в стадии реализации. Однако эффективность данных мероприятий оценить сложно. С одной стороны, положение России по индексу восприятия коррупции не улучшилось за последние годы. С другой стороны, ситуация с коррупцией могла бы быть, вероятно, еще хуже, если упомянутые программы не были бы приняты. Для оценки эффективности антикоррупционных программ необходимо провести специальный мониторинг, методика которого еще не разработана.

Если отдельно говорить о совершенствовании законодательства о противодействии коррупции, то среди современных нормативных актов следует выделить Указ Президента Российской Федерации № 815 от 19 мая 2008 г. «О мерах по противодействию коррупции». Этим указом создан Совет по борьбе с коррупцией, и им же утвержден состав Совета и его Президиум. В развитие Указа, 19 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в котором получила развитие законодательная основа противодействия коррупции в системе исполнительной власти. Далее, 18 мая 2009 г. Президент Российской Федерации внес пять указов, вступивших в силу 20 мая 2009 г.:

1. «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»;
2. «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;
3. «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными госу-

дарственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;

4. «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;
5. «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования».

В целом, принятие данного пакета антикоррупционных актов способствует проведению соответствующих мероприятий (в частности, разработке и исполнению типовых программ противодействию коррупции) в системе исполнительной власти<sup>32</sup>.

## Профессиональная этика и проблемы разрешения конфликта интересов

Борьба с коррупцией на гражданской службе может и должна проводиться по ряду различных направлений. Среди них и повышение уровня оплаты труда государственных гражданских служащих вместе с внедрением новых принципов оплаты служебной деятельности на основании показателей эффективности и результативности, и усовершенствование способов социальной защищенности гражданских служащих, и устранение слабой зависимости должностного роста гражданских служащих от их профессиональных заслуг и достоинств, и принятие антикоррупционно сформулированных должностных регламентов, исключающее основания для принятия так называемых «усмотренческих» решений, и налаживание контроля над доступом к распоряжению материальными ресурсами одновременно с введением адекватной ответственности за их распределение, и усовершенствование системы запретов на занятие дополнительными видами деятельности, которая включает в себя как ряд неоправданных запретов, так и «лазейки», позволяющие заниматься коррупционно обеспечиваемыми видами деятельности.

Однако устранение всех названных причин распространения коррупции на гражданской службе не будет действенным, если оно не будет сопровождаться созданием этической среды (профессиональной этики) в государственном аппарате, препятствующей коррупции. Таким образом, противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти России, осуществляемое в рамках административной реформы, естественным продолжением имеет мероприятия по формированию профессиональной этики федеральных государственных гражданских служащих.

Перед Россией стоит выбор, какую стратегию формирования профессиональной этики государственных гражданских служащих предпочесть. Возможные стратегии реализуются в различных странах в виде тех или иных подходов к содержанию этических кодексов как нормативных конструкций, воплощающих в себе стандарты этического поведения. Эти подходы можно описать в виде континуума<sup>33</sup>. На одном конце такого континуума будет располагаться так называемый «подход Десяти заповедей», предполагающий, что в этических кодексах закрепляются лишь базовые ценности и самые основные стандарты, но не содержатся детализированные процедуры этического регулирования. На другом конце континуума будет располагаться «подход Кодекса Юстиниана», предполагающий, что основной акцент в кодексе сделан на чрезвычайно подробные правила поведения и описания административных процедур. Эти два подхода, подход Кодекса Юстиниана («детализирующий» подход) и подход Десяти заповедей («усмотренческий» подход), обладают своими преимуществами и недостатками, причем в зависимости от культурно-исторических традиций в одних странах более проявляются преимущества одного из подходов (соответственно, недостатки второго из подходов), а в других странах дело обстоит в точности до наоборот. Можно утверждать, что чем более в данной стране работают индивидуальные этические регулятивы, социальные этические традиции и общекультурные основания этического поведения, тем более допустим усмотренческий подход к детализации (регулированию) стандартов служебного поведения государственных служащих. Наоборот, в случае ослабленных оснований этического поведения граждан, присутствующих на всех трех уровнях поведения и его обоснования (индивидуальном, социальном и культурном), регулирование стандартов служебного поведения должно быть более детальным. Таким образом, не существует абсолютных преимуществ или недостатков одного подхода по отношению к другому: все зависит от того, в какой стране и на каком этапе развития этой страны указанные подходы предполагается применять.

Применительно к этическому поведению гражданских служащих это означает:

- а) этика идеологического служения (производящим классам, группам, руководству как идеологически главенствующему) – уже отсутствует; этика служения гражданам и обществу в целом (этика гражданского долга) – еще не сложилась;
- б) этика оградительного отношения к общественной собственности – уже отсутствует; этика оградительного отношения к частной собственности – еще не сложилась;
- в) этика коллективного (корпоративно-аппаратного) достоинства как направляющей деятельности для достижения общественно-идеологических идеалов – разрушена; этика индивидуального достоинства государственных служащих – еще не сложилась;
- г) этика коллективной ответственности – уже разрушена; этика индивидуально-профессионального совершенствования и перфекционизма (индивидуальной ответственности за результат) – еще не сложилась;

д) из пунктов в) и г) также следует, что этические запреты на ложь и двуличное поведение (двойные стандарты поведения), являющиеся ключевыми факторами публичного функционирования государственного аппарата, временно ослаблены ввиду переходного периода от одних оснований этического поведения к другим основаниям.

Таким образом, этические преграды асоциальному (включая негражданское), непрофессиональному, коррупционному служебному поведению ослаблены или сняты совсем. Их место занимают краткосрочные стимулы и основания служебного поведения: личный интерес, цинизм, равнодушие, карьеризм и т.д. В России, как и в других переходных странах, этика государственных служащих не имеет ясных гражданских ориентиров, что затрудняет противодействие коррупции.

Если «усмотренческий» подход, часто ассоциируемый с применением модели New Public Management, поместить в эту почву отечественных реалий, то результаты будут прямо противоположны ожидаемым. Таким образом, в настоящий период своего развития этическое регулирование гражданской службы Российской Федерации более эффективно проводить посредством детального описания стандартов служебного поведения, нежели посредством внедрения усмотренческого подхода (описания этих стандартов только посредством введения общих принципов, с оставлением наполнения этих принципов содержанием на усмотрение самих гражданских служащих).

Однако в чистом виде детализированный подход не может быть реализован в принципе (равно как и, впрочем, усмотренческий подход). Невозможны: а) описание всех ситуаций служебного поведения, поскольку система служебной деятельности не является замкнутой; б) исчерпывающая детализация содержания стандартов служебного поведения, поскольку стандарты не могут предусмотреть всех возможных ситуаций служебного поведения. В то же время каждому случаю некорректного служебного поведения должна быть дана оценка, опирающаяся на ясные основания.

Отсюда первый вывод: даже в детализирующем подходе регламентация требований к служебному поведению должна включать в себя моменты необходимости оценки ситуаций самими гражданскими служащими и необходимости усмотренческих действий. Поэтому важным является ясное для самих гражданских служащих описание принципов служебного поведения, которыми должны руководствоваться эти гражданские служащие при исполнении должностных обязанностей.

Второй вывод: перечень этических принципов служебного поведения должен быть сформулирован таким образом, чтобы он допускал не только ясное истолкование этих принципов самими гражданскими служащими применительно к их служебным обязанностям, но и мог послужить основанием для внешней оценки служебного поведения. Другими словами, этот перечень принципов должен быть операционально и организационно интерпретируемым. Именно в организационной схеме, предусматривающей связь общих принципов служебного поведения с операциями, предпринимаемыми в рамках организационного механизма принятия решений, оба подхода могут быть совмещены.



Третий вывод: для Российской Федерации необходим синтез усмотренческого и детализирующего подходов, с преобладанием детализирующего подхода, в некоторой работоспособной (т.е. применимой при рассмотрении конкретных случаев нарушения принципов служебного поведения) нормативной конструкции, а ее исполнение должно контролироваться соответствующими комиссиями.

Основные усилия по формированию профессиональной этики государственных гражданских служащих предпринимаются именно в данном направлении<sup>34</sup>. В статье 19 *Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»* (79-ФЗ, 2004) был введен ряд ключевых понятий, в особенности понятия личной заинтересованности и конфликта интересов. Конечно, законодатель не мог ограничиться только описанием основных понятий формируемой этической среды. Создание этической среды функционирования гражданской службы, как известно из международного опыта, должно сопровождаться формированием эффективных механизмов создания и защиты этой этической среды, включая создание этического режима гражданской службы (системной совокупности мер по обеспечению и соблюдению этических принципов) и этической инфраструктуры гражданской службы (определение организаций и должностных лиц, в обязанности которых входит обеспечение норм этических кодексов и ценностей гражданской службы)<sup>35</sup>.

В статье 19 79-ФЗ были представлены механизмы и процедуры, должны способствовать формированию этической среды, в особенности препятствовать возникновению конфликта интересов и способствовать разрешению конфликта интересов в случае его возникновения. Основным механизмом, предложенный данной статьей, – создание и функционирование комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Конечно, статья 19 задавала только контуры необходимых механизмов и процедур и не могла работать без принятия дополнительных нормативных правовых актов. Она требовала разработки методических рекомендаций по осуществлению правоприменительной практики, в частности установления процедур работы комиссий по служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов на государственной службе. Соответствующее наполнение (детализация) статьи 19 было осуществлено Указом Президента Российской Федерации «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов», включая Положение о комиссиях<sup>36</sup>.

Тем не менее до сих пор данный Указ и статья 19 79-ФЗ фактически не работают, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов в федеральных органах исполнительной власти либо не созданы, либо созданы формально и не приступили к работе. Возникает острая потребность в интенсификации усилий в данном направлении.

Причинами запаздывания развертывания этической инфраструктуры гражданской службы, как представляется, выступают ряд объективных об-

стоятельств реформирования государственной службы. Во-первых, у нас нет традиций этического регулирования государственной службы. Есть мировой опыт, но он в основном плохо «ложится» на наши реалии. В частности, так называемая *whistleblowing procedure*, предписывающая гражданскому служащему сообщать о конфликте интересов, в котором оказался замешан его коллега, своему непосредственному руководителю или специально уполномоченному лицу (или комиссии)<sup>37</sup>, воспринимается у нас как донос. Во-вторых, в России слабо развито направление административной этики<sup>38</sup>. В-третьих, многие технологические вопросы еще не прояснены (регламентация порядка принятия заявлений и уточнение круга заявителей о наличии конфликта интересов на гражданской службе; определение не репрессивных, но и не снимающих ответственность мер воздействия на гражданского служащего в случае, если он сам информировал комиссию о наличии конфликта интересов; внедрение прецедентного разбора случаев этически неправомерного поведения; внедрение механизмов самооценки и регулярного мониторинга («оценки на 360 градусов») служебного поведения; способы защиты государственных гражданских служащих, совершающих служебные разоблачения; и т.д.).

## Заключение

Накопленный в России опыт проведения реформ в сфере государственного управления показывает, что их координация по конечным целям, инструментам и механизмам, темпам реализации отдельных мероприятий является критически важной для достижения общественно значимых результатов. Эта координация требует постоянных усилий и заинтересованности как со стороны власти, так и со стороны гражданского общества. К сожалению, ни то ни другое не гарантировано. Реформирование исполнительной власти слишком сложная, долгосрочная и конфликтная задача, чтобы при отсутствии серьезной политической оппозиции, активного гражданского общества стать приоритетной для действующих руководителей. Например, формирование кадрового ядра госуправления не на основе личных связей, а в соответствии с заслугами практически невозможно при отсутствии ясных и жестких правил сменяемости руководства. Законодательная власть, гражданское общество при существующем в российском обществе балансе сил не являются инициаторами реформ. Фактически, реформирование бюрократии становится ее собственной инициативой, а значит, не может идти вразрез с ее интересами. Однако поскольку эти интересы не однородны, то определенные подвижки все еще происходят и будут происходить в системе государственного управления, а проведение реформ останется ареной столкновения различных бюрократических интересов, «прогрессивных» и «консервативных» чиновников. При определенном стечении обстоятельств в выигрыше может оказаться и гражданское общество.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».
2. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
3. Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».
4. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».
5. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)».
6. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».
7. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы или иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих».
8. Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации».
9. Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
10. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».



14. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».
15. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».
16. Барабашев А.Г., Штатина М.А. «Формирование системы управления государственной службой Российской Федерации» – в книге «Содействие реформе государственного управления в России». – М.: Изд-во «Норма», – 2005 – С. 74–75.
17. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. М.: Изд-во ГУ–ВШЭ, 2009.
18. Гимпельсон В., Лукьянова А. «Быть бюджетником в России: удачный выбор или несчастная судьба?» – М.: ГУ–ВШЭ. Препринт WP3/2006/07. Серия WP3 «Проблемы на рынке труда». – 2006. – С. 10.
19. Государственная служба. Комплексный подход. Под редакцией А.В. Оболонского. – М.: Изд-во «Дело». – 2009 – С. 146–150.
20. Конов А.В. Прозрачность и дисциплина: происхождение принципа прозрачности государственной власти в контексте идей Мишеля Фуко // «Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (Государство и общество)». – № 3. – 2005. – С. 54.
21. Оболонский А.В. Этические аспекты регулирования государственной службы // «Общественные науки и современность». – М. – № 5. – 2004. – С. 53–64.
22. Розов М.А. Теория социальных эстафет и проблемы эпистемологии. – Смоленск: Изд-во Смоленского государственного университета, 2006.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

- <sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».
- <sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».
- <sup>3</sup> Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. – М.: Изд-во «Алекс», 2005.
- <sup>4</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
- <sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».
- <sup>6</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».
- <sup>7</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».
- <sup>8</sup> Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. – М.: Изд-во ГУ–ВШЭ, 2009.
- <sup>9</sup> Реестры должностей имеются на федеральном уровне (федеральные должности регулируются Указом Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»), на уровне субъектов Российской Федерации. Предполагается создание Сводного реестра должностей государственной гражданской службы.
- <sup>10</sup> См. также: Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим».
- <sup>11</sup> Квалификационные требования к стажу работы федеральных государственных гражданских служащих уточнены в Указе Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы или иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих».
- <sup>12</sup> Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» конкретизирует процедуры проведения конкурса.

- 13 Механизмы аттестации, включая работу комиссий, введены Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».
- 14 Механизмы проведения квалификационного экзамена определены Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)».
- 15 Виды программ дополнительного профессионального образования (ДПО) и требования к ДПО описаны в Указе Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации».
- 16 По усредненным данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья (РМЭЗ) за 2000–2003 гг., среди бюджетных работников в целом женщины составляют 76% (против 46% женщин в коммерческом секторе). – См.: Гимпельсон В., Лукьянова А. «Быть бюджетником в России: удачный выбор или несчастная судьба?» – М.: ГУ–ВШЭ: Препринт WP3/2006/07. Серия WP3 «Проблемы на рынке труда». – 2006. – С. 10.
- 17 Итоговые данные за 2009 г. на время опубликования данной работы еще отсутствуют.
- 18 По усредненным данным МЗСР за 2000–2003 гг. (с учетом компенсационного пакета, включающего льготы и нематериальные выгоды), разрыв между оплатой бюджетников и работников коммерческого сектора составлял около 20%. – См.: Гимпельсон В., Лукьянова А. «Быть бюджетником в России: удачный выбор или несчастная судьба?» – М.: ГУ–ВШЭ: Препринт WP3/2006/07. Серия WP3 «Проблемы на рынке труда». – 2006. – С. 29.
- 19 Указ Президента Российской Федерации от 12 февраля 2004 г. № 298.
- 20 Положение об Управлении, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 8 июня 2004 г. № 727, предусматривало, что Управление содействует определению основных направлений реформирования и развития государственной службы, обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; участвует в работе по совершенствованию правовых основ государственной службы; обеспечивает реализацию полномочий Президента Российской Федерации по проведению государственной политики в области государственной службы. Управление участвует в подготовке проектов федеральных целевых программ по вопросам государственной службы, осуществляет организационное обеспечение деятельности рабочих органов по подготовке мероприятий, связанных с реформированием государственной службы. Отметим, что данное Управление было создано, в соответствии с Указом, на основе секретариата Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации.
- 21 Подробный перечень функций департаментов Управления по вопросам государственной службы, анализ этих функций, даны в статье: Барабашев А.Г., Штатина М.А. «Формирование системы управления государственной службой Российской Федерации» – в книге «Содействие реформе государственного управления в России». – М.: Изд-во «Норма». – 2005 – С. 74–75.

- 22 Статья 16 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».
- 23 Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».
- 24 Портал госуслуг – gosuslugi.ru – был открыт в тестовом режиме 15 декабря 2009 г.
- 25 Примерная форма служебного контракта дана в Указе Президента Российской Федерации от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации».
- 26 Розов М.А. «Теория социальных эстафет и проблемы эпистемологии». – Смоленск: Изд-во Смоленского госуниверситета, 2006.
- 27 См.: Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. – М., 2009.
- 28 Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
- 29 До ноября 2007 г. – Правительственная комиссия по повышению результативности бюджетных расходов.
- 30 Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
- 31 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р об утверждении Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 1996-р об утверждении плана подготовки актов по реализации в 2009–2010 годах Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 215 «О порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года».
- 32 Подробный анализ пакета антикоррупционных актов в его соотношении с мероприятиями по разрешению конфликта интересов на государственной службе проводится в статье: Александров В.И., Барабашев А.Г., Стружак Е.П. «Коррупция и конфликт интересов» – журнал «Общественные науки и современность» (в печати).
- 33 Отчет о научно-исследовательской работе по теме: «Подготовка предложений по регламентации соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов

- на государственной гражданской службе». 1-й этап «Анализ мирового опыта в сфере создания стандартов поведения и процедур регулирования конфликта интересов для государственных гражданских служащих». Шифр темы: 1.12. Исполнитель – ГУ–ВШЭ. М.: Минздравсоцразвития России, 2005.
- <sup>34</sup> См. также: Оболонский А.В. «Этические аспекты регулирования государственной службы» – в журнале «Общественные науки и современность». М., № 5, 2004. – С. 53–64; Конов А.В. «Этика публичной политики: российский и британский опыт в мировом контексте» – в книге «Этика публичной политики: Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании». – М.: Институт права и публичной политики, 2005.
- <sup>35</sup> Оболонский А.В. «Этические аспекты регулирования государственной службы» – журнал «Общественные науки и современность». – № 5. – 2004. – С. 59.
- <sup>36</sup> Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов».
- <sup>37</sup> Конов А.В. «Прозрачность и дисциплина: происхождение принципа прозрачности государственной власти в контексте идей Мишеля Фуко» – в журнале «Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (Государство и общество)». № 3. – 2005. – С. 54.
- <sup>38</sup> Параграф «Новый взгляд на политическую и административную этику» – в книге «Государственная служба. Комплексный подход». Под редакцией А.В. Оболонского. М.: Изд-во «Дело», 2009. – С. 146–150.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ:

### СОСТОЯНИЕ И МОДЕРНИЗАЦИЯ

*Волкова Н.С.*

[Журнал российского права](#). 2013. № 7 (199). С. 5-16.

#### К 20-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Государственное управление социальной сферой: состояние и модернизация

Волкова Наталья Сергеевна,  
ученый секретарь ИГиСП, кандидат юридических наук

Особенности государственного управления социальной сферой обусловлены спецификой целей и задач, стоящих перед государством в связи с развитием социальных потребностей граждан.

Отметим, что термин «социальная сфера» не имеет нормативного наполнения. Широкое распространение получила точка зрения на социальную сферу как сферу услуг[1]. В философии социальная сфера рассматривается как сфера производства и воспроизводства человека, где человек воспроизводит себя как существо биологическое, социальное и духовное[2]. В экономической науке социальную сферу определяют как совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление[3]. Иными словами, социальная сфера отождествляется с непроизводственной сферой и рассматривается как комплекс отраслей народного хозяйства, предназначенных для удовлетворения социальных потребностей граждан[4]. Традиционно понятием «социальная сфера» охватываются такие области жизни человека, как труд, семья, социальное обеспечение, образование, наука, культура, спорт, жилищные условия, — те области жизнедеятельности, в которых формируется и поддерживается уклад жизни, отвечающий интересам всех и каждого[5].

Социальная сфера — важнейшая подсистема общества, область общественной деятельности, где реализуется социальная политика государства, направленная на создание условий для достойной жизни, удовлетворение духовных и материальных потребностей граждан, повышение их благосостояния. Социальная политика как одно из направлений государственной политики представляет собой комплекс мер экономического, правового, организационного характера по созданию условий и предоставлению социальных ресурсов каждому члену общества и населению в целом для реализации их потребностей в рамках одобряемой обществом системы ценностей[6]. Главная задача социальной политики — обеспечить каждого гражданина доступным комплексом социальных благ, удовлетворяющих его необходимые биологические, материальные, социальные, духовные потребности. Успешность реализации мероприятий социальной политики, достижение в итоге социальной справедливости в обществе[7] зависят не только от продуманности параметров и осуществимости

в конкретных условиях концепции государственного управления в социальной сфере, но и от последовательной реализации социальной политики в условиях децентрализации, от скоординированности действий властей (федеральных, региональных, местных), осуществляющих управление данной сферой.

Представляется существенной проблема развития социальной сферы, обусловленная постоянным поиском оптимального баланса между эффективным выполнением государством своей социальной функции, обеспечивающим достойный уровень жизни граждан, качественное удовлетворение основных социальных потребностей, и снижением социального бремени государства в условиях нестабильной экономической ситуации. Нахождение некоего компромиссного решения, отвечающего и публичным интересам государства (сокращение финансовых расходов), и частной заинтересованности граждан (получение качественных услуг в полном объеме, гарантированном Конституцией), усложняется не только зачастую антагонистической направленностью этих интересов, но и трудностями, связанными с неготовностью общества к кардинальным преобразованиям в данной сфере, недостаточной развитостью институциональных элементов общества, вовлекаемых в модернизационные процессы. Проводимая в настоящее время модернизация различных составляющих социальной сферы обусловлена не только необходимостью выстраивания более эффективной социально-экономической системы общества, замены устаревших малоэффективных способов управления институциональными элементами. Осуществляемые преобразования нацелены на создание условий для формирования и развития конкурентоспособного общества, общества, обладающего реальным потенциалом для достижения высоких показателей благосостояния своих граждан и обеспечения достойного уровня жизни.

Провозглашение в Конституции РФ Российского государства государством социальным (ст. 7) предопределяет приоритетность данной сферы жизнедеятельности, в том числе с точки зрения государственного управления.

Государственное управление социальной сферой реализуется по нескольким направлениям: нормативно-правовое регулирование, реализация нормативно-правовых установлений и контроль за деятельностью органов и организаций в социальной сфере. Содержательное наполнение управленческих процессов преимущественно исполнительно-распорядительской деятельностью предопределяет весомую роль исполнительной власти в реализации механизма государственного управления социальной сферой[8]. В соответствии с п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии. Конкретизируя конституционные нормы, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» устанавливает полномочия Правительства РФ в социальной сфере и сфере науки, культуры, образования (ст. 16 и 17), в числе которых: проведение единой государственной социальной политики и единой государственной миграционной политики; обеспечение проведения единой государственной



политики в области образования; обеспечение реализации конституционных прав граждан в области социального обеспечения; содействие решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства; принятие мер по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия, по реализации молодежной политики, по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы и др.; осуществление государственной поддержки развития науки, культуры и др. Именно правительством и органами исполнительной власти выполняется функция государственного управления и решения текущих управленческих вопросов в социальной сфере; они отвечают за формирование и реализацию государственной политики в этой сфере.

Государственное управление социальной сферой осуществляется с учетом региональной составляющей: вопросы, относимые к социальным, являются сферой совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это предопределяет необходимость согласованных действий Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению полномочий в социальной сфере как регулятивной, так и реализационной направленности.

В области государственного управления социальной сферой существует проблема постоянного совершенствования нормативно-правового инструментария, регламентирующего вопросы социальной направленности. При этом законодательные новшества зачастую отличаются бессистемностью, непоследовательностью, отсутствием взаимоувязанности изменяемых норм. Нередки просчеты в механизмах и условиях реализации тех или иных норм, когда вновь принятая норма оказывается неприменимой или бездейственной. Во многом названные проблемы обуславливаются сложностью тех отношений, которые регулируются социальным законодательством. Существен фактор непрерывного модернизирования основных составляющих данной сферы (реформирование образования, здравоохранения и науки, непрекращающийся поиск оптимальной системы пенсионного обеспечения, новые потребности социального обеспечения отдельных категорий граждан, развитие трудового и жилищного законодательства и др.). Очевидно, нельзя не принимать во внимание и негативное восприятие болезненных для населения законодательных трансформаций в сфере образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, способствующее возникновению дестабилизирующих факторов и социальных конфликтов.

Развитие нормативно-правового инструментария в социальной сфере предопределено стратегическими установками, изложенными в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, концепциях развития тех или иных секторов социальной сферы[9], а также в ряде программных документов отраслевого характера[10]. Главной стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в

глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

В числе ориентиров развития социальной сферы Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года называет: создание благоприятных условий для развития способностей каждого человека, улучшение условий жизни российских граждан и качества социальной среды, а также повышение конкурентоспособности человеческого капитала и обеспечивающих его социальных секторов экономики. Данные ориентиры обуславливают соответствующую целевую направленность и задают параметры совершенствования содержания правовых норм, регулирующих отношения в социальной сфере.

Следует отметить, что законодательное обеспечение составляющих социальной сферы разнится: если одни сферы «снабжены» стабильными, хотя и регулярно изменяемыми, законодательными инструментами регулирования (Трудовой кодекс 2001 г., Жилищный кодекс 2004 г.), то для ряда сфер характерно ожидание законодательного обновления (образование, сфера социального обслуживания). Нормативная правовая база каждой из областей социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, труд, жилье и др.) характеризуется разветвленностью и обширностью круга регулируемых правоотношений, наличием массивного пласта подзаконного правового инструментария.

Характерными, преимущественно императивными, являются и методы правового воздействия на соответствующие правоотношения. Вместе с тем современное развитие отношений в социальной сфере говорит о последовательном расширении способов их регуляции за счет использования частноправовых методов регулирования и распространения саморегуляционных механизмов. Функционирование последних направлено в первую очередь на оптимизацию государственного регулирования, в том числе посредством привлечения к выполнению определенных государственных функций саморегулируемыми организациями. Между тем внедрение указанных механизмов в социальной сфере актуализирует некоторые проблемы. Во-первых, в условиях действующего законодательства о саморегулируемых организациях[11] при явно недостаточном уровне развития корпоративной культуры и правосознания применение отдельных саморегуляционных механизмов (например, разработка стандартов деятельности) в ряде сфер (здравоохранение, образование, социальное обслуживание) в настоящее время если и осуществимо, то только применительно к частному сектору. Во-вторых, очевидна проблема разграничения саморегулируемых организаций и уже функционирующих союзов, ассоциаций, выполняющих преимущественно функцию защиты интересов субъектов той или иной профессиональной деятельности[12]. Поэтому, на наш взгляд, вопрос о широком внедрении саморегуляции в социальной сфере, создании условий для такого внедрения стоит на повестке дня и требует продуманных решений.

На передний план также выходят вопросы о порядке оказания услуг в социальной сфере и их качестве, о расширении как хозяйственной, так и финансовой автономии организаций, оказывающих такие услуги, и коррелирующем сокращении расходов соответствующих бюджетов и др. Задача государственного управления здесь двоякая. С одной стороны, необходимо создать благоприятные условия для развития сферы услуг, устранив регулятивные и правореализационные препятствия. С другой стороны, важно обеспечить не только наличие, но и соответствующее качество услуг — качество, отвечающее современным потребностям граждан. Требование качества услуг актуализирует проблему оптимизации контрольно-надзорных инструментов, поиска таких контрольных механизмов, которые не создавали бы дополнительных барьеров функционирования организаций, оказывающих услуги в социальной сфере, и одновременно не допускали бы бесконтрольной, произвольной деятельности таких организаций.

Анализ положений Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2011 г. № 1021-р, дает основания для выделения следующих направлений государственного управления в сфере социальных услуг: регламентация порядка предоставления таких услуг; осуществление организационных мероприятий по предоставлению услуг; ведение реестров соответствующих услуг; мониторинг качества и доступности услуг; контрольные механизмы.

Важнейшим направлением социальной политики государства является социальная защита, которая может быть охарактеризована как комплекс мер, осуществляемых государством в различных сферах деятельности, направленных на обеспечение доступа граждан к минимально необходимому комплексу социальных благ и на поддержку наиболее уязвимых слоев населения[13]. Нормативной правовой основой для осуществления мер социальной защиты является ряд федеральных законов и других нормативных правовых актов[14]. Государство предоставляет установленным законом категориям нуждающихся граждан услуги по социальному обслуживанию — социальные услуги (социально-бытовые, социально-медицинские, психолого-педагогические, социально-правовые и др.), а также оказывает государственную социальную помощь (выплата социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий и др.).

Социальные услуги предоставляются социальными службами, преимущественно государственными. Законодательством, регулирующим основы социального обслуживания населения, определено, что в государственную систему социальных служб включены государственные предприятия и учреждения социального обслуживания субъектов РФ. Социальное обслуживание осуществляется на основе государственных стандартов, которые устанавливаются в порядке, определяемом органами государственной власти субъектов РФ. Следует отметить некоторую уязвимость такого порядка, связанную с неравномерностью социально-экономического уровня развития субъектов РФ и, соответственно, разбалансированностью

подходов к социальному обслуживанию в разных субъектах РФ. Очевидно, что государственная политика в сфере защиты наиболее уязвимых категорий граждан, нетрудоспособного и малоимущего населения должна быть нацелена на выравнивание прослеживающихся региональных различий в финансировании данной сферы и развитии социальной инфраструктуры.

В сфере труда государственное управление реализуется главным образом посредством нормативного правового регулирования соответствующих правоотношений. К отношениям в сфере труда применяются в основном частноправовые способы регулирования, базирующиеся на положениях Трудового кодекса РФ и развивающего его нормы трудового законодательства. В числе приоритетов развития трудовой сферы Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года называет формирование условий для устойчивого повышения заработной платы, соответствующего темпам роста производительности труда и качеству рабочей силы, создание эффективных механизмов регулирования рынка труда, обеспечивающих сочетание конкуренции на рынке труда с партнерскими отношениями работников, работодателей и государства.

Важнейшее направление совершенствования государственного управления данной сферой — создание условий для развития социального партнерства государства, труда и бизнес-структур. Задача государства — стимулировать работодателя создавать дополнительные условия для социального обеспечения и поощрения работников, повышения их квалификации в соответствии с требованиями времени. Еще одно немаловажное направление — стимулирование социального предпринимательства[15], т. е. поощрение ориентированности бизнеса на реализацию социальных проектов как в виде основной деятельности, так и в качестве дополнительной, а также развитие институтов спонсорства, адресных пожертвований, благотворительности и т. д.

Основополагающие направления деятельности государства в социальной сфере — пенсионное обеспечение и социальное обеспечение, предполагающие выплату различных пособий компенсирующего и стимулирующего характера установленным категориям граждан. Нормативно-правовой блок, регулирующий основы пенсионного обеспечения, весьма обширен[16]. Однако эффективность управления системой пенсионного обеспечения в настоящее время признается крайне низкой, а постоянные изменения пенсионного законодательства в течение последних 10 лет рассматриваются как серьезные просчеты социальной политики[17]. Поэтому вопрос совершенствования пенсионного обеспечения остается неизменной проблемой, требующей продуманных управленческих решений.

В здравоохранении основополагающим актом является Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», регулирующий отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан. Действует также целый ряд федеральных законов, регламентирующих отдельные вопросы сферы здравоохранения[18]. Конкретизация нормативных установлений находит отражение в массивном

пласте подзаконных нормативных актов. Существенна доля нормативных правовых актов субъектов РФ.

Длительное время особенностью государственного управления социальной сферой вообще и здравоохранения в частности являлась крайняя скудность выделяемых финансовых средств, отсутствие эффективных механизмов по использованию бюджетных источников финансирования, отсутствие взаимоувязанности сметного финансирования учреждений и страховых механизмов, ограниченность возможностей бюджетных организаций по расширению источников финансирования своей деятельности. Следствием этого стало истощение материально-технических возможностей по развитию медицинских учреждений, совершенствованию их деятельности; снижение доступности и качества услуг; наличие теневых, коррупционных схем оплаты оказываемых медицинских услуг.

В последнее время государством были предприняты как экономические, так и организационные меры по преодолению названных негативных явлений. Одним из первых действенных шагов в сфере государственного управления здравоохранением стало внедрение национальных проектов, предусматривающих целевое выделение средств на конкретные проекты в области здравоохранения. Проводимое государством в настоящее время масштабное реформирование, предусматривающее: расширение автономии организаций, непосредственно оказывающих услуги в сфере здравоохранения гражданам; осуществление комплекса мер по совершенствованию системы обязательного медицинского страхования; реализацию региональных программ модернизации здравоохранения и программ модернизации федеральных государственных учреждений здравоохранения, направлено на совершенствование государственного управления в сфере здравоохранения. Четкость реализации данных мероприятий, осуществление должного контроля и стабильность финансирования предусмотренных мероприятий являются важнейшими факторами эффективности модернизации системы здравоохранения, от которой зависит обеспеченность населения качественной медицинской помощью, гарантированной Основным законом.

Целевая инновационная ориентированность современной экономики, требующая соответствующих знаний, умений и навыков, глобализационные процессы, интеграция науки и образования, мобильность научных кадров обуславливают необходимость постоянного совершенствования нормативной базы сферы образования. При этом важнейшим условием всех преобразований остается гарантированное Конституцией РФ бесплатное дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование и начальное профессиональное образование в государственных и муниципальных учреждениях образования. Основным актом в сфере образования является Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>[19]</sup>. Данной сфере присущ весьма массивный пласт подзаконного регулирования. Это, с одной стороны, обеспечивает оперативное оформление меняющихся образовательных отношений, а с другой — вносит определенную разбалансированность регуляции. При этом подзаконное

регулирование отличает наличие большого количества как нормативных, так и рекомендательных актов ведомственного характера.

Государственные органы в сфере образования осуществляют единую политику в сфере образования, разрабатывают соответствующие целевые программы, образовательные стандарты (за установленным законами исключением), осуществляют лицензирование и государственную аккредитацию образовательных учреждений, устанавливают эквивалентность документов об образовании, определяют порядок аттестации педагогических работников и др. Важнейшей обязанностью государства в сфере образования является финансирование государственных образовательных учреждений.

Продолжающиеся процессы модификации организационно-правовых форм образовательных организаций, влекущие изменение (расширение) объема их прав в организационной и имущественной сфере, пересмотр содержательных подходов к образованию (переход от фундаментальности образования к компетентностному принципу), направлены не только на финансовую оптимизацию деятельности образовательных организаций, но и на повышение качества образовательных услуг, их ориентированность на современные потребности экономики. В связи с этим также актуальны вопросы совершенствования контроля за деятельностью таких организаций. Государство сохраняет такие эффективные контрольные инструменты, как лицензирование и аккредитация. Индикатором качества образовательных услуг выступают аттестационные процедуры. Содержание образовательных программ обеспечивается системой федеральных образовательных стандартов, предусмотренных для всех ступеней образования. Исключением выступают образовательные стандарты, самостоятельно разрабатываемые ведущими образовательными организациями высшего образования.

Наиболее проблемной в настоящее время является реализация прав граждан на дошкольное образование. Вопросы нехватки дошкольных учреждений, недостаточное их финансирование, «кадровый голод», плохая оснащенность необходимым оборудованием находятся в зоне пристального внимания государства. При этом названные проблемы вызваны не столько недостатками законодательной регуляции, сколько порочностью практики реализации законов, обусловленной в том числе недостаточностью финансирования данного сектора социальной сферы. Проблемы дефицита детских дошкольных учреждений и мест в них актуализируют вопрос о привлечении негосударственного сектора для решения задач обеспечения конституционных прав граждан в сфере образования. В литературе исследованы способы и механизмы задействования частных образовательных организаций, в том числе дошкольных, применительно к отечественной системе оказания гарантированных услуг, например механизм государственного заказа[20]. Очевидно, что данная проблема требует отдельных управленческих решений. Отметим, что определенные шаги по ее решению уже предприняты. Новейшим законодательством в сфере образования в числе полномочий органов государственной власти субъектов РФ предусмотрено субсидирование получения общего образования в частных дошкольных образовательных

организациях, частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам (ст. 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Важнейшим требованием современного этапа реформирования образовательного сектора является развитие образования, связанного с фундаментальной наукой. Заложенные законодательством о науке[21] основы осуществления научной деятельности и государственной научной политики фрагментарны и недостаточно оперативно откликаются на стремительное развитие сферы науки и техники. До недавнего времени законодательство не отвечало сложившимся экономическим и правовым реалиям[22]. Решение важнейших вопросов функционирования и развития данной сферы осуществляется зачастую на подзаконном уровне[23]. На сегодняшнем этапе основными задачами управления в сфере науки являются оптимизация организационно-правовых форм научных организаций; создание и реализация действенных инструментов внедрения научных решений; совершенствование статуса ученого и др. Важнейшим условием последовательного и стабильного развития инновационного сектора является государственная поддержка инновационной деятельности, заключающаяся в создании необходимых правовых, экономических, организационных условий и стимулов для лиц, осуществляющих инновационную деятельность.

Достойный уровень жизни — характеристика, измеримая не только насыщенностью материальными, осязаемыми благами, но и обеспеченностью, доступностью духовно-интеллектуальных благ. Задача удовлетворения не только материальных, но и духовных потребностей граждан как задача развития социальной сферы актуализирует вопрос о создании экономических условий сохранения и умножения культурных и духовных ценностей российского общества, совершенствования механизмов предоставления соответствующих услуг. Ключевые направления государственной политики в сфере культуры определены Основами законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1, а также федеральными законами[24]. Актуальными задачами государства в области управления культурой являются сохранение культурных ценностей (поддержание и восстановление объектов культуры) и создание условий для эффективного развития культуры, ее объектов, в том числе в русле современных тенденций. В условиях общей направленности сокращения бюджетного финансирования социальной сферы и оптимизации организационно-правовых форм социальных организаций важным является создание и развитие институтов государственно-частного партнерства. В сфере культуры эффективными направлениями могут стать: развитие меценатства и благотворительности; совместное участие государства и бизнеса в развитии рынка культурных ценностей. Эффективных управленческих решений требуют вопросы адекватной оценки культурных ценностей и страховых механизмов их защиты.

Конституционное право каждого на жилище (ст. 40 Конституции РФ) и соответствующие конституционные обязанности государства, местных властей



обуславливают необходимость осуществления эффективных мер в области жилищной политики. Возрастающая потребность граждан в комфортном жилье, обеспеченном соответствующей инфраструктурой, наличие особых категорий граждан, чью потребность в жилье способно удовлетворить только государство, диктуют необходимость принятия на государственном уровне мер, направленных на создание условий для решения названных проблем. При этом основополагающие цели государственной жилищной политики предполагают реализацию действенных мер по обеспечению населения доступным и качественным жильем, созданию комфортной городской среды для человека и эффективного жилищно-коммунального хозяйства и др. В числе актуальных направлений государственного управления в жилищной сфере — создание условий для развития массового строительства жилья доступного класса; развитие финансовых инструментов кредитования на рынке жилья и др. Основные задачи государственного управления в сфере жилья сформулированы и осуществляются в рамках Федеральной целевой программы «Жилище» на 2011—2015 годы. Программой в числе прочего предусмотрены мероприятия, направленные на формирование рынка доступного жилья; повышение доступности приобретения жилья для молодых семей; повышение эффективности исполнения государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан; повышение качества и энергоэффективности жилищного фонда и др.

Обеспечение достойного уровня жизни граждан как основополагающая цель государственной социальной политики требует наличия измеряемых величин, характеризующих состояние обеспеченности населения социальными ресурсами. Такие величины позволяют измерить эффективность государственной политики и управленческих процессов. Они выступают ориентирами для оперативного реагирования на усложнение социальной ситуации. В связи с этим остается актуальной проблема реализации социальных стандартов. Социальные стандарты являются мерилем степени реализации того или иного социального права, исполнения корреспондирующей обязанности государства. Система социальных стандартов неоднородна: от рассмотрения самих прав в качестве стандартов до использования лишь подлежащих количественной оценке критериев (стандарты медицинской помощи, стандарты обеспеченности жильем, образовательные стандарты).

Следует отметить, что стандартизация государственных услуг выступает актуальным направлением совершенствования государственного управления в социальной сфере. Так, новейшим законодательством об основах охраны здоровья граждан установлено, что медицинская помощь оказывается в соответствии с порядками оказания медицинской помощи на основе стандартов, которые разрабатываются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере здравоохранения. Стандартизация медицинской помощи, лицензирование медицинской деятельности, функционирование государственных информационных систем о получаемых гражданами услугах и их качестве являются важнейшими инструментами государственного контроля за деятельностью в сфере охраны здоровья граждан.

Критериями оценки уровня жизни российских граждан также выступают такие величины, как прожиточный минимум и потребительская корзина [25]. Потребительская корзина представляет собой минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, т. е. это минимальный уровень потребления для удовлетворения естественных биологических потребностей человека. Прожиточный минимум как стоимостная оценка потребительской корзины используется в качестве учетной величины при установлении гражданам РФ государственных гарантий получения минимальных денежных доходов и при осуществлении иных мер социальной защиты. Отметим, что разница в размерах прожиточного минимума и среднего дохода по категориям граждан является индикатором уровня жизни и позволяет наглядно судить о состоянии дел в обществе. Так, за III квартал 2012 г. установлена величина прожиточного минимума на душу населения 6643 руб., для пенсионеров — 5229 руб. Одновременно, по данным Росстата, на III квартал 2012 г. величина назначенных пенсий составила 9155 руб., а среднедушевой денежный доход россиян на тот же период составил 22 929 руб. [26]

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что развитие системы государственного управления в социальной сфере следует общим тенденциям совершенствования государственного управления в целом: складывается на основе нормативно закрепленного разграничения полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований; учитывает новые методы и механизмы управления (стратегическое планирование, программно-целевое финансирование и управление по результатам), в том числе в рамках оптимизации бюджетных расходов; предусматривает процедуры регламентации и организации предоставления доступных и качественных услуг в социальной сфере; формирует контрольно-надзорные инструменты за предоставлением услуг и их качеством. Однако в плоскости правовой реализации остается множество проблем, которые требуют последовательного решения в целях обеспечения достойного уровня жизни и соблюдения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод.

### **Библиографический список**

Васильева С. В. Социальная ответственность бизнеса // Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф. М., 2009.

Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000.

Гуляева Н. П. Социальная сфера как объект управления и социальное развитие. URL: <http://samlib.ru>.

Захаров М. Л. Конституция и проблемы совершенствования пенсионного обеспечения в России // Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф. М., 2009.

Негосударственные образовательные организации: правовые аспекты деятельности: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. В. Путило. М., 2010.

Павлодский Е. А. Саморегулируемые организации России // Некоммерческие организации: теоретические и практические проблемы: матер. ежегодных научных чтений памяти проф. С. Н. Братуся. Москва, 29 октября 2008 г. М., 2009.

Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005.

Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 1997.

Соловьев В. Н. Отношения собственности и иные вещные отношения с участием некоммерческих организаций в социальной сфере. М., 2008.

Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М., 2007.

Управление развитием социальной сферы муниципальных образований: учеб.-метод. пособие / под общ. ред. Е. В. Тишина. М., 2001.

Философия: учебник / под общ. ред. В. В. Миронова. М., 2005.

Хабриева Т. Я. Российская конституционная модель социального государства // Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф. М., 2009.

Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002.

Чиркин В. Е. О некоторых правовых критериях социального государства // Россия как социальное государство: конституционная модель и реальность. М., 2007.

Энциклопедический словарь. Современная рыночная экономика.

Государственное регулирование экономических процессов. М., 2004.

<sup>[1]</sup> См. подробнее: Управление развитием социальной сферы муниципальных образований: учеб.-метод. пособие / под общ. ред. Е. В. Тишина. М., 2001. С. 14.

<sup>[2]</sup> См.: Философия: учебник / под общ. ред. В. В. Миронова. М., 2005.

<sup>[3]</sup> См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 1997.

<sup>[4]</sup> См.: Гуляева Н. П. Социальная сфера как объект управления и социальное развитие. URL: <http://samlib.ru>.

<sup>[5]</sup> См.: Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002. С. 155; Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М., 2007. С. 126—127; Соловьев В. Н. Отношения собственности и иные вещные отношения с участием некоммерческих организаций в социальной сфере. М., 2008.

<sup>[6]</sup> См.: Энциклопедический словарь. Современная рыночная экономика. Государственное регулирование экономических процессов. М., 2004.

<sup>[7]</sup> Социальная справедливость, понимаемая как равномерное распределение благ, обеспечение государством прожиточного минимума, создание адекватной социальной инфраструктуры, рассматривается в литературе как основная задача современного этапа развития общества. См., например: *Чиркин В. Е.* Государственное управление. Элементарный курс. С. 155; *Он же.* О некоторых правовых критериях социального государства // *Россия как социальное государство: конституционная модель и реальность.* М., 2007. С. 64—65; *Хабриева Т. Я.* Российская конституционная модель социального государства // *Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф.* М., 2009. С. 6—9.

<sup>[8]</sup> Вместе с тем, как справедливо отмечается в литературе, отождествление понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» было бы неверным, так как государственное управление в широком понимании охватывает всю сферу деятельности государственных органов. См.: *Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой.* М., 2005.

<sup>[9]</sup> Например, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351; Концепция развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1019-р; Концепция развития образования в сфере культуры и искусства в Российской Федерации на 2008—2015 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 1244-р, и др.

<sup>[10]</sup> Например, Федеральная целевая программа развития образования на 2011—2015 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 61; Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011—2015 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050, и др.

<sup>[11]</sup> См. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

<sup>[12]</sup> См.: *Павлодский Е. А.* Саморегулируемые организации России // *Некоммерческие организации: теоретические и практические проблемы: матер. ежегодных научных чтений памяти проф. С. Н. Братуся.* Москва, 29 октября 2008 г. М., 2009. С. 72.

<sup>[13]</sup> См.: *Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В. А. Козбаненко.* М., 2000. С. 733—734.

<sup>[14]</sup> В частности, федеральные законы: от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»; от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Федерации»; от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»; от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»; от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»; от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

<sup>[15]</sup> См.: *Васильева С. В.* Социальная ответственность бизнеса // Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф. М., 2009. С. 150.

<sup>[16]</sup> В этой сфере действует ряд федеральных законов: от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»; от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»; от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» и др.

<sup>[17]</sup> См.: *Захаров М. Л.* Конституция и проблемы совершенствования пенсионного обеспечения в России // Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф. С. 114—115.

<sup>[18]</sup> Организационные основы оказания гражданам медицинской помощи в рамках системы обязательного медицинского страхования определены Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»; оборот лекарственных средств регулируется Федеральным законом от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»; обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения регламентируется Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; оказание психиатрической медицинской помощи регламентируется Законом РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»; проведение профилактических мероприятий, направленных на поддержание здоровья граждан, регламентируется федеральными законами от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» и др.

<sup>[19]</sup> Вступает в силу (за исключением отдельных положений) с 1 сентября 2013 г. В сфере образования также действует Федеральный закон от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете».

<sup>[20]</sup> См.: *Негосударственные образовательные организации: правовые аспекты деятельности: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. В. Путило.* М., 2010.

<sup>[21]</sup> См. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

<sup>[22]</sup> Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике”» сформулировал понятия «инновация», «инновационная деятельность», «инновационная инфраструктура», определил формы государственной поддержки инновационной деятельности и субъектов такой поддержки, предусмотрел механизм оценки эффективности расходования бюджетных средств, направленных на поддержку инновационной деятельности, и др.

<sup>[23]</sup> См., например, указы Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий в Российской Федерации», от 9 февраля 2009 г. № 146 «О мерах по усилению государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов и докторов наук» и др.

<sup>[24]</sup> См., например, федеральные законы: от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»; от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле»; от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»; от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации».

<sup>[25]</sup> Федеральными законами от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» установлены правовые основы для определения соответствующих величин как показателей социального развития.

<sup>[26]</sup> См.: URL: <http://www.gks.ru>.

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ: СОСТОЯНИЕ И МОДЕРНИЗАЦИЯ

Волкова Н.С.

Журнал российского права. 2013. № 7 (199). С. 5-16.

Особенности государственного управления социальной сферой обусловлены спецификой целей и задач, стоящих перед государством в связи с развитием социальных потребностей граждан.

Отметим, что термин «социальная сфера» не имеет нормативного наполнения. Широкое распространение получила точка зрения на социальную сферу как сферу услуг<sup>1</sup>. В философии социальная сфера рассматривается как сфера производства и воспроизводства человека, где человек воспроизводит себя как существо биологическое, социальное и духовное<sup>2</sup>. В экономической науке социальную сферу определяют как совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление<sup>3</sup>. Иными словами, социальная сфера отождествляется с непроизводственной сферой и рассматривается как комплекс отраслей народного хозяйства, предназначенных для удовлетворения социальных потребностей граждан<sup>4</sup>. Традиционно понятием «социальная сфера» охватываются такие области жизни человека, как труд, семья, социальное обеспечение, образование, наука, культура, спорт, жилищные условия, — те области жизнедеятельности, в которых формируется и поддерживается уклад жизни, отвечающий интересам всех и каждого<sup>5</sup>.

Социальная сфера — важнейшая подсистема общества, область общественной деятельности, где реализуется социальная политика государства, направленная на создание условий для достойной жизни, удовлетворение духовных и материальных потребностей граждан, повышение их благосостояния. Социальная политика как одно из направлений государственной политики представляет собой комплекс мер экономического, правового, организационного характера по созданию условий и предоставлению социальных ресурсов каждому члену общества и населению в целом для реализации их потребностей в рамках одобряемой

---

1 См. подробнее: Управление развитием социальной сферы муниципальных образований: учеб.-метод. пособие / под общ. ред. Е. В. Тишина. М., 2001. С. 14.

2 См.: Философия: учебник / под общ. ред. В. В. Миронова. М., 2005.

3 См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 1997.

4 См.: Гуляева Н. П. Социальная сфера как объект управления и социальное развитие. URL: <http://samlib.ru>.

5 См.: Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002. С. 155; Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М., 2007. С. 126—127; Соловьев В. Н. Отношения собственности и иные вещные отношения с участием некоммерческих организаций в социальной сфере. М., 2008.



обществом системы ценностей<sup>6</sup>. Главная задача социальной политики — обеспечить каждого гражданина доступным комплексом социальных благ, удовлетворяющих его необходимые биологические, материальные, социальные, духовные потребности. Успешность реализации мероприятий социальной политики, достижение в итоге социальной справедливости в обществе<sup>7</sup> зависят не только от продуманности параметров и осуществимости в конкретных условиях концепции государственного управления в социальной сфере, но и от последовательной реализации социальной политики в условиях децентрализации, от скоординированности действий властей (федеральных, региональных, местных), осуществляющих управление данной сферой.

Представляется существенной проблема развития социальной сферы, обусловленная постоянным поиском оптимального баланса между эффективным выполнением государством своей социальной функции, обеспечивающим достойный уровень жизни граждан, качественное удовлетворение основных социальных потребностей, и снижением социального бремени государства в условиях нестабильной экономической ситуации. Нахождение некоего компромиссного решения, отвечающего и публичным интересам государства (сокращение финансовых расходов), и частной заинтересованности граждан (получение качественных услуг в полном объеме, гарантированном Конституцией), усложняется не только зачастую антагонистической направленностью этих интересов, но и трудностями, связанными с неготовностью общества к кардинальным преобразованиям в данной сфере, недостаточной развитостью институциональных элементов общества, вовлекаемых в модернизационные процессы. Проводимая в настоящее время модернизация различных составляющих социальной сферы обусловлена не только необходимостью выстраивания более эффективной социально-экономической системы общества, замены устаревших малоэффективных способов управления институциональными элементами. Осуществляемые преобразования нацелены на создание условий для формирования и развития конкурентоспособного общества, общества, обладающего реальным потенциалом для достижения высоких показателей благосостояния своих граждан и обеспечения достойного уровня жизни.

---

6 См.: Энциклопедический словарь. Современная рыночная экономика. Государственное регулирование экономических процессов. М., 2004.

7 Социальная справедливость, понимаемая как равномерное распределение благ, обеспечение государством прожиточного минимума, создание адекватной социальной инфраструктуры, рассматривается в литературе как основная задача современного этапа развития общества. См., например: *Чиркин В. Е.* Государственное управление. Элементарный курс. С. 155; *Он же.* О некоторых правовых критериях социального государства // *Россия как социальное государство: конституционная модель и реальность.* М., 2007. С. 64—65; *Хабриева Т. Я.* Российская конституционная модель социального государства // *Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф.* М., 2009. С. 6—9.

Провозглашение в Конституции РФ Российского государства государством социальным (ст. 7) предопределяет приоритетность данной сферы жизнедеятельности, в том числе с точки зрения государственного управления.

Государственное управление социальной сферой реализуется по нескольким направлениям: нормативно-правовое регулирование, реализация нормативно-правовых установлений и контроль за деятельностью органов и организаций в социальной сфере. Содержательное наполнение управленческих процессов преимущественно исполнительно-распорядительской деятельностью предопределяет весомую роль исполнительной власти в реализации механизма государственного управления социальной сферой<sup>8</sup>. В соответствии с п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии. Конкретизируя конституционные нормы, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» устанавливает полномочия Правительства РФ в социальной сфере и сфере науки, культуры, образования (ст. 16 и 17), в числе которых: проведение единой государственной социальной политики и единой государственной миграционной политики; обеспечение проведения единой государственной политики в области образования; обеспечение реализации конституционных прав граждан в области социального обеспечения; содействие решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства; принятие мер по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия, по реализации молодежной политики, по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы и др.; осуществление государственной поддержки развития науки, культуры и др. Именно правительством и органами исполнительной власти выполняется функция государственного управления и решения текущих управленческих вопросов в социальной сфере; они отвечают за формирование и реализацию государственной политики в этой сфере.

Государственное управление социальной сферой осуществляется с учетом региональной составляющей: вопросы, относимые к социальным, являются сферой совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это предопределяет необходимость согласованных действий Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению полномочий в социальной сфере как регулятивной, так и реализационной направленности.

В области государственного управления социальной сферой существует проблема постоянного совершенствования нормативно-правового

---

<sup>8</sup> Вместе с тем, как справедливо отмечается в литературе, отождествление понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» было бы неверным, так как государственное управление в широком понимании охватывает всю сферу деятельности государственных органов. См.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005.

инструментария, регламентирующего вопросы социальной направленности. При этом законодательные новшества зачастую отличаются бессистемностью, непоследовательностью, отсутствием взаимоувязанности изменяемых норм. Нередки просчеты в механизмах и условиях реализации тех или иных норм, когда вновь принятая норма оказывается неприменимой или бездейственной. Во многом названные проблемы обуславливаются сложностью тех отношений, которые регулируются социальным законодательством. Существен фактор непрерывного модернизирования основных составляющих данной сферы (реформирование образования, здравоохранения и науки, непрекращающийся поиск оптимальной системы пенсионного обеспечения, новые потребности социального обеспечения отдельных категорий граждан, развитие трудового и жилищного законодательства и др.). Очевидно, нельзя не принимать во внимание и негативное восприятие болезненных для населения законодательных трансформаций в сфере образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, способствующее возникновению дестабилизирующих факторов и социальных конфликтов.

Развитие нормативно-правового инструментария в социальной сфере predetermined стратегическими установками, изложенными в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, концепциях развития тех или иных секторов социальной сферы<sup>9</sup>, а также в ряде программных документов отраслевого характера<sup>10</sup>. Главной стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

В числе ориентиров развития социальной сферы Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года называет: создание благоприятных условий для развития способностей каждого человека, улучшение условий жизни российских граждан и качества социальной среды, а также повышение конкурентоспособности человеческого капитала и обеспечивающих его социальных секторов экономики. Данные ориентиры обуславливают соответствующую целевую направленность и задают параметры

---

9 Например, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351; Концепция развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1019-р; Концепция развития образования в сфере культуры и искусства в Российской Федерации на 2008—2015 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 1244-р, и др.

10 Например, Федеральная целевая программа развития образования на 2011—2015 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 61; Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011—2015 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050, и др.

совершенствования содержания правовых норм, регулирующих отношения в социальной сфере.

Следует отметить, что законодательное обеспечение составляющих социальной сферы разнится: если одни сферы «снабжены» стабильными, хотя и регулярно изменяемыми, законодательными инструментами регулирования (Трудовой кодекс 2001 г., Жилищный кодекс 2004 г.), то для ряда сфер характерно ожидание законодательного обновления (образование, сфера социального обслуживания). Нормативная правовая база каждой из областей социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, труд, жилье и др.) характеризуется разветвленностью и обширностью круга регулируемых правоотношений, наличием массивного пласта подзаконного правового инструментария.

Характерными, преимущественно императивными, являются и методы правового воздействия на соответствующие правоотношения. Вместе с тем современное развитие отношений в социальной сфере говорит о последовательном расширении способов их регуляции за счет использования частноправовых методов регулирования и распространения саморегуляционных механизмов. Функционирование последних направлено в первую очередь на оптимизацию государственного регулирования, в том числе посредством привлечения к выполнению определенных государственных функций саморегулируемыми организациями. Между тем внедрение указанных механизмов в социальной сфере актуализирует некоторые проблемы. Во-первых, в условиях действующего законодательства о саморегулируемых организациях<sup>11</sup> при явно недостаточном уровне развития корпоративной культуры и правосознания применение отдельных саморегуляционных механизмов (например, разработка стандартов деятельности) в ряде сфер (здравоохранение, образование, социальное обслуживание) в настоящее время если и осуществимо, то только применительно к частному сектору. Во-вторых, очевидна проблема разграничения саморегулируемых организаций и уже функционирующих союзов, ассоциаций, выполняющих преимущественно функцию защиты интересов субъектов той или иной профессиональной деятельности<sup>12</sup>. Поэтому, на наш взгляд, вопрос о широком внедрении саморегуляции в социальной сфере, создании условий для такого внедрения стоит на повестке дня и требует продуманных решений.

На передний план также выходят вопросы о порядке оказания услуг в социальной сфере и их качестве, о расширении как хозяйственной, так и финансовой автономии организаций, оказывающих такие услуги, и коррелирующем сокращении расходов соответствующих бюджетов и др.

---

11 См. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

12 См.: Павлодский Е. А. Саморегулируемые организации России // Некоммерческие организации: теоретические и практические проблемы: матер. ежегодных научных чтений памяти проф. С. Н. Братуся. Москва, 29 октября 2008 г. М., 2009. С. 72.

Задача государственного управления здесь двоякая. С одной стороны, необходимо создать благоприятные условия для развития сферы услуг, устранив регулятивные и правореализационные препятствия. С другой стороны, важно обеспечить не только наличие, но и соответствующее качество услуг — качество, отвечающее современным потребностям граждан. Требование качества услуг актуализирует проблему оптимизации контрольно-надзорных инструментов, поиска таких контрольных механизмов, которые не создавали бы дополнительных барьеров функционирования организаций, оказывающих услуги в социальной сфере, и одновременно не допускали бы бесконтрольной, произвольной деятельности таких организаций.

Анализ положений Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2011 г. № 1021-р, дает основания для выделения следующих направлений государственного управления в сфере социальных услуг: регламентация порядка предоставления таких услуг; осуществление организационных мероприятий по предоставлению услуг; ведение реестров соответствующих услуг; мониторинг качества и доступности услуг; контрольные механизмы.

Важнейшим направлением социальной политики государства является социальная защита, которая может быть охарактеризована как комплекс мер, осуществляемых государством в различных сферах деятельности, направленных на обеспечение доступа граждан к минимально необходимому комплексу социальных благ и на поддержку наиболее уязвимых слоев населения<sup>13</sup>. Нормативной правовой основой для осуществления мер социальной защиты является ряд федеральных законов и других нормативных правовых актов<sup>14</sup>. Государство предоставляет установленным законом категориям нуждающихся граждан услуги по социальному обслуживанию — социальные услуги (социально-бытовые, социально-медицинские, психолого-педагогические, социально-правовые и др.), а также оказывает государственную социальную помощь (выплата социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий и др.).

Социальные услуги предоставляются социальными службами, преимущественно государственными. Законодательством, регулирующим основы социального обслуживания населения, определено, что в государственную систему социальных служб включены государственные предприятия и учреждения социального обслуживания субъектов РФ.

---

13 См.: Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000. С. 733—734.

14 В частности, федеральные законы: от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»; от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»; от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»; от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»; от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

Социальное обслуживание осуществляется на основе государственных стандартов, которые устанавливаются в порядке, определяемом органами государственной власти субъектов РФ. Следует отметить некоторую уязвимость такого порядка, связанную с неравномерностью социально-экономического уровня развития субъектов РФ и, соответственно, разбалансированностью подходов к социальному обслуживанию в разных субъектах РФ. Очевидно, что государственная политика в сфере защиты наиболее уязвимых категорий граждан, нетрудоспособного и малоимущего населения должна быть нацелена на выравнивание прослеживающихся региональных различий в финансировании данной сферы и развитии социальной инфраструктуры.

В сфере труда государственное управление реализуется главным образом посредством нормативного правового регулирования соответствующих правоотношений. К отношениям в сфере труда применяются в основном частноправовые способы регулирования, базирующиеся на положениях Трудового кодекса РФ и развивающего его нормы трудового законодательства. В числе приоритетов развития трудовой сферы Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года называет формирование условий для устойчивого повышения заработной платы, соответствующего темпам роста производительности труда и качеству рабочей силы, создание эффективных механизмов регулирования рынка труда, обеспечивающих сочетание конкуренции на рынке труда с партнерскими отношениями работников, работодателей и государства.

Важнейшее направление совершенствования государственного управления данной сферой — создание условий для развития социального партнерства государства, труда и бизнес-структур. Задача государства — стимулировать работодателя создавать дополнительные условия для социального обеспечения и поощрения работников, повышения их квалификации в соответствии с требованиями времени. Еще одно немаловажное направление — стимулирование социального предпринимательства<sup>15</sup>, т. е. поощрение ориентированности бизнеса на реализацию социальных проектов как в виде основной деятельности, так и в качестве дополнительной, а также развитие институтов спонсорства, адресных пожертвований, благотворительности и т. д.

Основополагающие направления деятельности государства в социальной сфере — пенсионное обеспечение и социальное обеспечение, предполагающие выплату различных пособий компенсирующего и стимулирующего характера установленным категориям граждан. Нормативно-правовой блок, регулирующий основы пенсионного обеспечения, весьма обширен<sup>16</sup>. Однако эффективность управления системой

---

15 См.: Васильева С. В. Социальная ответственность бизнеса // Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф. М., 2009. С. 150.

16 В этой сфере действует ряд федеральных законов: от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»; от 17 декабря 2001 г.

пенсионного обеспечения в настоящее время признается крайне низкой, а постоянные изменения пенсионного законодательства в течение последних 10 лет рассматриваются как серьезные просчеты социальной политики<sup>17</sup>. Поэтому вопрос совершенствования пенсионного обеспечения остается неизменной проблемой, требующей продуманных управленческих решений.

В здравоохранении основополагающим актом является Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», регулирующий отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан. Действует также целый ряд федеральных законов, регламентирующих отдельные вопросы сферы здравоохранения<sup>18</sup>. Конкретизация нормативных установлений находит отражение в массивном пласте подзаконных нормативных актов. Существенна доля нормативных правовых актов субъектов РФ.

Длительное время особенностью государственного управления социальной сферой вообще и здравоохранения в частности являлась крайняя скудность выделяемых финансовых средств, отсутствие эффективных механизмов по использованию бюджетных источников финансирования, отсутствие взаимоувязанности сметного финансирования учреждений и страховых механизмов, ограниченность возможностей бюджетных организаций по расширению источников финансирования своей деятельности. Следствием этого стало истощение материально-технических возможностей по развитию медицинских учреждений, совершенствованию их деятельности; снижение доступности и качества услуг; наличие теневых, коррупционных схем оплаты оказываемых медицинских услуг.

В последнее время государством были предприняты как экономические, так и организационные меры по преодолению названных негативных явлений. Одним из первых действенных шагов в сфере государственного управления здравоохранением стало внедрение национальных проектов, предусматривающих целевое выделение средств на конкретные проекты в

---

№ 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»; от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» и др.

17 См.: Захаров М. Л. Конституция и проблемы совершенствования пенсионного обеспечения в России // Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф. С. 114—115.

18 Организационные основы оказания гражданам медицинской помощи в рамках системы обязательного медицинского страхования определены Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»; оборот лекарственных средств регулируется Федеральным законом от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»; обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения регламентируется Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; оказание психиатрической медицинской помощи регламентируется Законом РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»; проведение профилактических мероприятий, направленных на поддержание здоровья граждан, регламентируется федеральными законами от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» и др.



области здравоохранения. Проводимое государством в настоящее время масштабное реформирование, предусматривающее: расширение автономии организаций, непосредственно оказывающих услуги в сфере здравоохранения гражданам; осуществление комплекса мер по совершенствованию системы обязательного медицинского страхования; реализацию региональных программ модернизации здравоохранения и программ модернизации федеральных государственных учреждений здравоохранения, направлено на совершенствование государственного управления в сфере здравоохранения. Четкость реализации данных мероприятий, осуществление должного контроля и стабильность финансирования предусмотренных мероприятий являются важнейшими факторами эффективности модернизации системы здравоохранения, от которой зависит обеспеченность населения качественной медицинской помощью, гарантированной Основным законом.

Целевая инновационная ориентированность современной экономики, требующая соответствующих знаний, умений и навыков, глобализационные процессы, интеграция науки и образования, мобильность научных кадров обуславливают необходимость постоянного совершенствования нормативной базы сферы образования. При этом важнейшим условием всех преобразований остается гарантированное Конституцией РФ бесплатное дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование и начальное профессиональное образование в государственных и муниципальных учреждениях образования. Основным актом в сфере образования является Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>19</sup>. Данной сфере присущ весьма массивный пласт подзаконного регулирования. Это, с одной стороны, обеспечивает оперативное оформление меняющихся образовательных отношений, а с другой — вносит определенную разбалансированность регуляции. При этом подзаконное регулирование отличает наличие большого количества как нормативных, так и рекомендательных актов ведомственного характера.

Государственные органы в сфере образования осуществляют единую политику в сфере образования, разрабатывают соответствующие целевые программы, образовательные стандарты (за установленными законами исключением), осуществляют лицензирование и государственную аккредитацию образовательных учреждений, устанавливают эквивалентность документов об образовании, определяют порядок аттестации педагогических работников и др. Важнейшей обязанностью государства в сфере образования является финансирование государственных образовательных учреждений.

Продолжающиеся процессы модификации организационно-правовых форм образовательных организаций, влекущие изменение (расширение) объема их

---

<sup>19</sup> Вступает в силу (за исключением отдельных положений) с 1 сентября 2013 г. В сфере образования также действует Федеральный закон от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете».

прав в организационной и имущественной сфере, пересмотр содержательных подходов к образованию (переход от фундаментальности образования к компетентностному принципу), направлены не только на финансовую оптимизацию деятельности образовательных организаций, но и на повышение качества образовательных услуг, их ориентированность на современные потребности экономики. В связи с этим также актуальны вопросы совершенствования контроля за деятельностью таких организаций. Государство сохраняет такие эффективные контрольные инструменты, как лицензирование и аккредитация. Индикатором качества образовательных услуг выступают аттестационные процедуры. Содержание образовательных программ обеспечивается системой федеральных образовательных стандартов, предусмотренных для всех ступеней образования. Исключением выступают образовательные стандарты, самостоятельно разрабатываемые ведущими образовательными организациями высшего образования.

Наиболее проблемной в настоящее время является реализация прав граждан на дошкольное образование. Вопросы нехватки дошкольных учреждений, недостаточное их финансирование, «кадровый голод», плохая оснащенность необходимым оборудованием находятся в зоне пристального внимания государства. При этом названные проблемы вызваны не столько недостатками законодательной регуляции, сколько порочностью практики реализации законов, обусловленной в том числе недостаточностью финансирования данного сектора социальной сферы. Проблемы дефицита детских дошкольных учреждений и мест в них актуализируют вопрос о привлечении негосударственного сектора для решения задач обеспечения конституционных прав граждан в сфере образования. В литературе исследованы способы и механизмы задействования частных образовательных организаций, в том числе дошкольных, применительно к отечественной системе оказания гарантированных услуг, например механизм государственного заказа<sup>20</sup>. Очевидно, что данная проблема требует отдельных управленческих решений. Отметим, что определенные шаги по ее решению уже предприняты. Новейшим законодательством в сфере образования в числе полномочий органов государственной власти субъектов РФ предусмотрено субсидирование получения общего образования в частных дошкольных образовательных организациях, частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам (ст. 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Важнейшим требованием современного этапа реформирования образовательного сектора является развитие образования, связанного с фундаментальной наукой. Заложенные законодательством о науке<sup>21</sup> основы

---

20 См.: Негосударственные образовательные организации: правовые аспекты деятельности: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. В. Путило. М., 2010.

21 См. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

осуществления научной деятельности и государственной научной политики фрагментарны и недостаточно оперативно откликаются на стремительное развитие сферы науки и техники. До недавнего времени законодательство не отвечало сложившимся экономическим и правовым реалиям<sup>22</sup>. Решение важнейших вопросов функционирования и развития данной сферы осуществляется зачастую на подзаконном уровне<sup>23</sup>. На сегодняшнем этапе основными задачами управления в сфере науки являются оптимизация организационно-правовых форм научных организаций; создание и реализация действенных инструментов внедрения научных решений; совершенствование статуса ученого и др. Важнейшим условием последовательного и стабильного развития инновационного сектора является государственная поддержка инновационной деятельности, заключающаяся в создании необходимых правовых, экономических, организационных условий и стимулов для лиц, осуществляющих инновационную деятельность.

Достойный уровень жизни — характеристика, измеримая не только насыщенностью материальными, осязаемыми благами, но и обеспеченностью, доступностью духовно-интеллектуальных благ. Задача удовлетворения не только материальных, но и духовных потребностей граждан как задача развития социальной сферы актуализирует вопрос о создании экономических условий сохранения и умножения культурных и духовных ценностей российского общества, совершенствования механизмов предоставления соответствующих услуг. Ключевые направления государственной политики в сфере культуры определены Основами законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1, а также федеральными законами<sup>24</sup>. Актуальными задачами государства в области управления культурой являются сохранение культурных ценностей (поддержание и восстановление объектов культуры) и создание условий для эффективного развития культуры, ее объектов, в том числе в русле современных тенденций. В условиях общей направленности сокращения бюджетного финансирования социальной сферы и оптимизации

---

22 Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике”» сформулировал понятия «инновация», «инновационная деятельность», «инновационная инфраструктура», определил формы государственной поддержки инновационной деятельности и субъектов такой поддержки, предусмотрел механизм оценки эффективности расходования бюджетных средств, направленных на поддержку инновационной деятельности, и др.

23 См., например, указы Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий в Российской Федерации», от 9 февраля 2009 г. № 146 «О мерах по усилению государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов и докторов наук» и др.

24 См., например, федеральные законы: от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»; от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле»; от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»; от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации».

организационно-правовых форм социальных организаций важным является создание и развитие институтов государственно-частного партнерства. В сфере культуры эффективными направлениями могут стать: развитие меценатства и благотворительности; совместное участие государства и бизнеса в развитии рынка культурных ценностей. Эффективных управленческих решений требуют вопросы адекватной оценки культурных ценностей и страховых механизмов их защиты.

Конституционное право каждого на жилище (ст. 40 Конституции РФ) и соответствующие конституционные обязанности государства, местных властей обуславливают необходимость осуществления эффективных мер в области жилищной политики. Возрастающая потребность граждан в комфортном жилье, обеспеченном соответствующей инфраструктурой, наличие особых категорий граждан, чью потребность в жилье способно удовлетворить только государство, диктуют необходимость принятия на государственном уровне мер, направленных на создание условий для решения названных проблем. При этом основополагающие цели государственной жилищной политики предполагают реализацию действенных мер по обеспечению населения доступным и качественным жильем, созданию комфортной городской среды для человека и эффективного жилищно-коммунального хозяйства и др. В числе актуальных направлений государственного управления в жилищной сфере — создание условий для развития массового строительства жилья доступного класса; развитие финансовых инструментов кредитования на рынке жилья и др. Основные задачи государственного управления в сфере жилья сформулированы и осуществляются в рамках Федеральной целевой программы «Жилище» на 2011—2015 годы. Программой в числе прочего предусмотрены мероприятия, направленные на формирование рынка доступного жилья; повышение доступности приобретения жилья для молодых семей; повышение эффективности исполнения государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан; повышение качества и энергоэффективности жилищного фонда и др.

Обеспечение достойного уровня жизни граждан как основополагающая цель государственной социальной политики требует наличия измеряемых величин, характеризующих состояние обеспеченности населения социальными ресурсами. Такие величины позволяют измерить эффективность государственной политики и управленческих процессов. Они выступают ориентирами для оперативного реагирования на усложнение социальной ситуации. В связи с этим остается актуальной проблема реализации социальных стандартов. Социальные стандарты являются мерилем степени реализации того или иного социального права, исполнения корреспондирующей обязанности государства. Система социальных стандартов неоднородна: от рассмотрения самих прав в качестве стандартов до использования лишь подлежащих количественной оценке критериев (стандарты медицинской помощи, стандарты обеспеченности жильем, образовательные стандарты).

Следует отметить, что стандартизация государственных услуг выступает актуальным направлением совершенствования государственного управления в социальной сфере. Так, новейшим законодательством об основах охраны здоровья граждан установлено, что медицинская помощь оказывается в соответствии с порядками оказания медицинской помощи на основе стандартов, которые разрабатываются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере здравоохранения. Стандартизация медицинской помощи, лицензирование медицинской деятельности, функционирование государственных информационных систем о получаемых гражданами услугах и их качестве являются важнейшими инструментами государственного контроля за деятельностью в сфере охраны здоровья граждан.

Критериями оценки уровня жизни российских граждан также выступают такие величины, как прожиточный минимум и потребительская корзина<sup>25</sup>. Потребительская корзина представляет собой минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, т. е. это минимальный уровень потребления для удовлетворения естественных биологических потребностей человека. Прожиточный минимум как стоимостная оценка потребительской корзины используется в качестве учетной величины при установлении гражданам РФ государственных гарантий получения минимальных денежных доходов и при осуществлении иных мер социальной защиты. Отметим, что разница в размерах прожиточного минимума и среднего дохода по категориям граждан является индикатором уровня жизни и позволяет наглядно судить о состоянии дел в обществе. Так, за III квартал 2012 г. установлена величина прожиточного минимума на душу населения 6643 руб., для пенсионеров — 5229 руб. Одновременно, по данным Росстата, на III квартал 2012 г. величина назначенных пенсий составила 9155 руб., а среднедушевой денежный доход россиян на тот же период составил 22 929 руб.<sup>26</sup>

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что развитие системы государственного управления в социальной сфере следует общим тенденциям совершенствования государственного управления в целом: складывается на основе нормативно закреплённого разграничения полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований; учитывает новые методы и механизмы управления (стратегическое планирование, программно-целевое финансирование и управление по результатам), в том числе в рамках оптимизации бюджетных расходов; предусматривает процедуры регламентации и организации

---

25 Федеральными законами от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» установлены правовые основы для определения соответствующих величин как показателей социального развития.

26 См.: URL: <http://www.gks.ru>.

предоставления доступных и качественных услуг в социальной сфере; формирует контрольно-надзорные инструменты за предоставлением услуг и их качеством. Однако в плоскости правовой реализации остается множество проблем, которые требуют последовательного решения в целях обеспечения достойного уровня жизни и соблюдения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод.

### **Библиографический список**

Васильева С. В. Социальная ответственность бизнеса // Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф. М., 2009.

Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000.

Гуляева Н. П. Социальная сфера как объект управления и социальное развитие. URL: <http://samlib.ru>.

Захаров М. Л. Конституция и проблемы совершенствования пенсионного обеспечения в России // Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф. М., 2009.

Негосударственные образовательные организации: правовые аспекты деятельности: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. В. Путило. М., 2010.

Павлодский Е. А. Саморегулируемые организации России // Некоммерческие организации: теоретические и практические проблемы: матер. ежегодных научных чтений памяти проф. С. Н. Братуся. Москва, 29 октября 2008 г. М., 2009.

Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005.

Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 1997.

Соловьев В. Н. Отношения собственности и иные вещные отношения с участием некоммерческих организаций в социальной сфере. М., 2008.

Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М., 2007.

Управление развитием социальной сферы муниципальных образований: учеб.-метод. пособие / под общ. ред. Е. В. Тишина. М., 2001.

Философия: учебник / под общ. ред. В. В. Миронова. М., 2005.

Хабриева Т. Я. Российская конституционная модель социального государства // Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф. М., 2009.

Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002.

Чиркин В. Е. О некоторых правовых критериях социального государства // Россия как социальное государство: конституционная модель и реальность. М., 2007.

Энциклопедический словарь. Современная рыночная экономика.

Государственное регулирование экономических процессов. М., 2004.

## Государственно-территориальное устройство России: системный подход

Н.М. Добрынин, М.В. Глигич-Золотарева

Системные исследования государственно-правовой материи являются пока еще чем-то новым для «традиционной» конституционной науки. Между тем и в данной сфере уже наметились первые попытки отхода от абстрактных теоретизирований в сторону управления реальными процессами, происходящими в государстве и обществе. Это позволило выявить целый ряд закономерностей, небесполезных для осмысления происходящих в государстве и обществе процессов. Указанные закономерности едины для всего мира, их можно обнаружить не только в сфере социального устройства, но и при исследовании физических, химических и биологических процессов. Однако бесспорно и то, что процессы в человеческом обществе гораздо сложнее и многофакторнее, чем в природных системах, — поэтому государство и общество называют *сложными социальными системами*.

Нас интересуют в первую очередь свойства таких систем. В монографии Ф.П. Тарасенко «Прикладной системный анализ»<sup>1</sup> выделяется 12 системных свойств, распадающихся на 3 группы: *статические свойства*, *динамические свойства* и *синтетические свойства*.

Указанные свойства будут рассмотрены нами в приложении к реалиям конституционно-правового регулирования государственно-территориального устройства России. Перечисленные свойства федеративной системы не являются для теории и практики федерализма, его правового регулирования чем-то совершенно новым. Некоторые из нижеперечисленных признаков урегулированы нормами права и даже исследованы в теории. Однако уровень системности этих исследований и соответствующего правового регулирования оставляет желать лучшего. Тем более его недостаточно для обеспечения современного высокотехнологического управления процессами развития Федерации.

1. Статические свойства федеративной системы  
Статическими свойствами система обладает в



фиксированный момент времени. Главным из этих свойств является *целостность*, которая выражается в том, что система выступает как единое целое, обособленное от остального мира. Применительно к федеративному государству это свойство приобретает следующую конфигурацию: целостность, суверенность любой федерации является

<sup>1</sup> *Тарасенко Ф.П.* Прикладной системный анализ. М.: КНОРУС, 2010.

22  
2012

Выпуск 1

ее родовым, обязательным признаком, позволяющим считать федерацию го-сударством, а не конгломератом «суверенных» либо «ассоциированных» го-сударств. Государственные образования могут быть сколь угодно сложносостав-ными, но, не обладая данным свойством, они не рассматриваются в качестве систем. В лучшем случае это простая совокупность базовых элементов системы (например, Европейский союз).

Целостность и суверенность федерации — это альфа и омега учения о федерализме. Эти категории находят свое отражение в конституционных текстах большинства федеративных государств. В Конституции России системная категория целостности Федерации урегулирована в ст. 4 посредством закрепления следующих норм:

- суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию;
- Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации;
- Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

Целостности отечественной федеративной системы и механизмам ее обеспечения посвящены также ст. 5 (ч. 3), ст. 8 (ч. 1), ст. 15, ст. 67, ст.ст. 74–78, ст. 80 и другие статьи Конституции РФ.

Зарубежные конституции в этом плане также единодушны — в большинстве своем они содержат аналогичные конструкции единства федераций. Сравнительный анализ конституций федеративных государств показывает, что целостность федеративных систем юридически обеспечивается при помощи следующих механизмов: конституционно-правовое закрепление государственной целостности и суверенности; наделение органов власти правом отстаивать и защищать указанные конституционные ценности; положения о федеральном вмешательстве, о верховенстве федеральных конституции и законодательства, о едином экономическом пространстве, о единстве системы власти, о главе государства как о гаранте его единства; запрет сецессии.

Таким образом, единство как признак системности федеративного устройства характеризуется едва ли не наиболее подробным конституционным

регулированием. Казалось бы, этого вполне достаточно для обеспечения гарантии целостности федеративных систем. Однако это далеко не так. В последние годы наблюдается настоящее «наступление» на принцип государственно-го суверенитета (а следовательно, и на целостность государственных систем) под предлогом защиты демократии и прав человека, невзирая на государственные границы. Известные политологи М. Хардт и А. Негри критически оценивают сложившуюся ситуацию: «С развитием процесса глобализации суверенитет национальных государств, пока еще действенный, постепенно разрушается... Даже наиболее сильные национальные государства не могут далее признавать-ся в качестве верховной и суверенной власти ни вне, ни даже в рамках собственных границ... Вместе с глобальным рынком и глобальным кругооборотом производства возникает и глобальный порядок — новая логика и структура управления, короче говоря, новый вид суверенитета... Наша основная гипотеза состоит в том, что суверенитет принял новую форму, образованную рядом

## ПРОБЛЕМНЫЙ АНАЛИЗ И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ

## Тема номера «Центр и регионы: проблемы, прогнозы»

национальных и наднациональных органов, объединенных единой логикой управления»<sup>2</sup>.

В этих процессах также проявляется системность: вследствие процессов глобализации как единое целое воспринимается теперь уже весь мир, в этих условиях незыблемость, казалось бы, привычных конституционно-правовых категорий не столь уж очевидна и нуждается в дополнительном обосновании. Прецеденты Косово и Ливии в очередной раз продемонстрировали, что единство любой государственной системы в современных условиях нуждается в обеспечении и защите с использованием широкого спектра специальных механизмов.

Свойство *открытости* заключается в том, что системы существуют не изолировано от окружающей среды. Они связаны и обмениваются между собой всеми видами ресурсов — веществом, энергией и информацией. На первый взгляд кажется, что в мире сосуществуют открытые и закрытые государственные системы. В действительности же значение разного рода «железных занавесов» не следует преувеличивать. Все системы в той или иной степени открыты окружающему миру, вопрос состоит лишь в степени открытости. Когда речь идет о так называемых закрытых системах, то подразумеваются не целиком изолированные от среды системные образования, а системы с нарушенным ресурсным обменом (долгое время к таким системам относились Россия и Китай, сегодня это Северная Корея). Именно для таких систем характерно циклическое возвращение к уже неоднократно пройденным состояниям и постоянное возрастание уровня энтропии<sup>3</sup>. Закрытые системы стремятся к физическому хаосу, а процессы в открытых системах могут быть (но необязательно являются!) процессами самоорганизации и, соответственно, развития<sup>4</sup>. Здесь действует следующая закономерность: «В закрытой системе всегда постепенно нарастает энтропия, которая в конце концов приводит не только к кризису, но и краху... Разнообразие — закон развития всех сложных систем. Без разнообразия нет развития»<sup>5</sup>.

Так, например, в СССР существовало информационно замкнутое, иерархически организованное пространство жестко централизованных властных отношений, которое формально-юридически позиционировалось как федеративное. Закон всеобщей взаимосвязи и взаимозависимости в природе оказался суров по отношению к такого рода

социальным системам: несоблюдение общесистемных закономерностей обернулось для СССР затруднениями в развитии и не-избежным отставанием от стран Запада, которое нельзя уже было преодолеть даже путем наращивания ресурсного обеспечения системы. Хотя очевидно, что в условиях враждебности окружающей среды самоизоляция подчас оказывается если не единственным, то по крайней мере действенным способом защиты

---

<sup>2</sup> Хардт М., Негри А. Империя / Пер. с англ., под ред. Г.В. Каменской, М.С. Фетисова. М.: Праксис, 2004. С. 11–12.

<sup>3</sup> Рузавин Г.И. Методология научного исследования. М.: Юнити, 1999. С. 284.

<sup>4</sup> Аршинов В.И., Климонтович Ю.Л., Сачков Ю.В. Естествознание и развитие: диалог с прошлым, настоящим и будущим / Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. М.: Прогресс, 1986. С. 408–409.

<sup>5</sup> Горемыкин М.Ю. Синергетические принципы управления / Синергетика и социальное управление. М.: Изд-во РАГС, 1998. С. 74.

системы от негативного влияния среды. Добавим: на определенное время, за рамками которого изоляция начинает «работать» не на систему, а против нее.

Для правового поля Российской Федерации системное свойство открытости обеспечивается целым рядом конституционных норм и принципов. Во-первых, это признание неких общепризнанных прав и свобод человека и гражданина и обязанность защищать их, которую государство берет на себя (Глава 2 Конституции РФ). В современных условиях это означает признание права внешних сил (других государств, международных организаций и пр.) на вмешательство во внутренние дела государства. Как неоднократно показала практика, внешнее

вмешательство в функционирование государственной системы чревато ее сло-мом — достаточно сказать, что по этому сценарию были организованы практически все так называемые цветные революции.

Во-вторых, это признание в той или иной форме приоритета неких обще-признанных принципов и норм международного права (ст. 15 Конституции РФ). Указанная конституционная норма выглядит довольно противоречиво: как таковых «общепризнанных принципов и норм международного права» не существует, каждая страна признает только отдельные, удобные ей нормы. Кроме того, полная реализация данного принципа противоречит наличию самостоятельной правовой системы России и ее государственному суверенитету.

В-третьих, это признание за субъектами РФ права на международную и внешнеэкономическую деятельность (п. «о» ч. 2 ст. 72 Конституции). Конституционные модели разных федеративных государств устанавливают разные пределы международной активности субъектов Федерации: от практического запрета таковой в Мексике до полной свободы международных связей в бывшей Югославии — неудивительно, что последовавший за этим распад государственной системы произошел столь стремительно.

Третье свойство системы — это ее **внутренняя неоднородность, наличие**

**в ее составе частей**, как правило (но необязательно), образующих иерархию. Для федеративного государства это видовой признак, позволяющий отграничить федерацию от унитарного государства. В Конституции РФ за данный

признак «отвечают» ч. 1 ст. 5 («Российская Федерация

состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации») и ст. 65, регулирующая субъектный состав Федерации. Аналогичные нормы присутствуют в конституциях других федеративных государств. В целях обеспечения стабильности федеративной структуры государства его субъектный состав, как правило, напрямую закрепляется основным законом, как это сделано, например, в ФРГ и Мексике.

Системный взгляд на государственно-территориальное устройство не может не учитывать и местное самоуправление как нижний уровень публично-властной иерархии. Согласно Конституции РФ и российскому законодательству, местное самоуправление не входит в систему государственной власти, однако с системных позиций они неразделимы. Поэтому в качестве базовых элементов

в структуру сложноустроенного государства необходимо включать и территориальные сообщества местного уровня — муниципалитеты с их органами власти (данный вопрос регулируется ст. 12 и главой 8 Конституции РФ).

## ПРОБЛЕМНЫЙ АНАЛИЗ И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ



Четвертое статическое системное свойство — **структурированность** — заключается в том, что части системы не независимы, не изолированы друг от друга, а тесно связаны и взаимодействуют, причем свойства системы в целом зависят от того, как именно взаимодействуют ее части. Перечень существенных связей между элементами системы, удерживающих ее в целостности — это структура данной системы. Целостность, таким образом, подкрепляется изнутри системы, через ее структуру.

*Структура Федерации* определяется как совокупность взаимосвязей между элементами данной системы и ее подсистемами (субъектами Федерации, муниципальными образованиями) и организационным ядром системы — Федерацией, федеральным центром. Существенное значение здесь имеют не только взаимоотношения указанных элементов, но и структурирование самой власти и государственного аппарата. Это огромный массив конституционно-правовых отношений, он урегулирован целым рядом статей Конституции РФ (5, 10–12, глава 3 и др.) и норм законодательства. В конституциях зарубежных государств данное системное свойство федерации также урегулировано достаточно подробно.

Однако структуру Российской Федерации и ее власти нельзя считать оптимальной. Во-первых, сложности при коммуникации возникают между самими субъектами РФ. В силу целого ряда объективных причин связи практически всех типов (хозяйственные, информационно-коммуникационные, инфраструктурные, социальные и пр.) между регионами России крайне слабы. Субъекты Федерации не связаны между собой напрямую системообразующими связями, они объединены в единое целое посредством так называемых связей звездного типа: Федерация как система связана с элементами системы (субъектами Федерации), мало связанными при этом друг с другом<sup>6</sup>.

Федеративная структура России является сложной, она включает в себя 83 элемента, некоторые из которых находятся в состоянии соподчинения по отношению друг к другу. Согласно теории управления, число управляемых единиц должно колебаться в интервале от 6 до 10, в противном случае механизмы управления начинают давать сбои. Налицо и несоблюдение закона кратности:

«Существенны также управленческие и

институциональные недостатки сложившейся  
государственно-территориальной структуры.  
Нарушение управленческого закона кратности —  
превышение предельного количества областей в стране,  
сельских районов в области и т.д. — вызывает сбои в  
территориальном управлении. Многообразие  
Российской Федерации... противоречит миро-вому  
опыту: в современных федеративных государствах  
среднее соотношение центр – субъект составляет 1 к 22.  
К этому добавляется федеральная асимметрия:  
фактическое правовое неравноправие областей и  
республик»<sup>7</sup>. Очевидно, что структура Федерации в  
России обременена дисбалансом, отрицательно ска-  
зывающимся на внутрисистемных процессах  
управления.

---

<sup>6</sup> Малиновский (Богданов) А.А. Тектология. Теория систем. Теоретическая биология. М., 2000. С. 214. <sup>7</sup>

Галичанин Е.Н. Рецензия на монографию  
«Государственно-территориальное устройство Рос-сии  
(экономические и правовые основы)» под ред. А.Г.  
Гранберга / [http://www.c-society.ru/wind.  
php?ID=326368&soch=1/](http://www.c-society.ru/wind.php?ID=326368&soch=1/).

Во-вторых, система власти, управляющая этими разрозненными территориями, также разрознена. Для нее действуют те же принципы внутрисистемного управления — законы кратности и оптимального числа управляемых единиц. Управленческий сигнал не в силах преодолеть «толщи» аппаратных наслоений всех уровней.

Примером работы общесистемных закономерностей является деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, образованных Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», утвердившим соответствующее Положение<sup>8</sup>. С одной стороны, в начале двухтысячных годов институт полпредов позволил привести законодательство субъектов РФ в соответствие с федеральными Конституцией и законодательством, с другой — введение данного института структурно еще более отдалило регионы от центра. Первоначально это был временный орган, созданный *ad hoc*, и после осуществления своей функции, т.е. приведения субфедерального законодательства в соответствие с федеральным, он должен был быть упразднен. Однако у аппарата как у системного образования свои законы развития — данный орган был институционализирован в качестве постоянного, «оброс» сопутствующими структурами на фоне отмирания функции, которую ему надлежало исполнять.

Разумеется, были попытки искусственно создать для полпредов некую новую функцию, взвалив на их плечи работу по оптимизации системы исполнительной власти в рамках административной реформы, что закономерно привело к прямо противоположному результату — количество управляющих и контролирующих органов выросло, эффективность их работы снизилась. На практике полномочный представитель Президента в федеральном округе обладает весьма ограниченными реальными механизмами влияния (в основном — кадровыми) на деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а его контрольные функции во многом пересекаются с функциями иных органов (в частности, правоохранительных). На определенном этапе развития российского федерализма, в эпоху

парада суверенитетов, демонстративного неподчинения ряда регионов Конституции РФ и федеральному законодательству такой подход был вполне оправдан необходимостью сохранения территориальной целостности страны. Однако на сегодняшнем этапе эволюции федеративных отношений в этом нет особой необходимости, указанные функции и органы, их осуществляющие, избыточны.

Не произошло и сокращения государственного аппарата за счет наведения порядка в функционировании территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, а также упразднения института представителей Президента в субъектах РФ. Количество территориальных органов осталось практически прежним. При полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах были созданы мощные управленческие структуры, обладающие значительным административным ресурсом, функции которых законодательством РФ четко не определены. Принятие в рамках округов многочисленных программ, стратегий и концепций социально-экономического развития не играет существенной роли в экономической жизни большинства

<sup>8</sup> СЗ РФ. 15 мая 2000 г. № 20. Ст. 2112.

## ПРОБЛЕМНЫЙ АНАЛИЗ И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ

## Тема номера «Центр и регионы: проблемы, прогнозы»

российских регионов. На практике это повлекло по отдельным позициям пя-тикратное дублирование функций регионального управления: органами власти субъектов РФ, территориальными органами федеральных органов исполни-тельной власти, Главным контрольным управлением Президента, полномо-чными представителями Президента и федеральными инспекторами. Если учиты-вать еще и деятельность Прокуратуры и Счетной палаты, станет ясно, почему усиление федеральных округов не привело к усилению федеративной системы в целом.

Очевидно, что при отсутствии четко закрепленных задач и функций де-ятельность округов в их нынешнем виде вряд ли даст положительный результат. Данный институт предназначен для использования на определенных участках работы государственного механизма — назовем их «антикризисным управле-нием», но для этого полномочные представители должны обладать иным статусом и объемом полномочий, соответствующими ресурсами для их осуществления

инести ответственность за свою деятельность. В их нынешнем виде федераль-ные округа являются избыточным элементом структуры отечественной феде-ративной системы.

Это только один из примеров системно-структурных проблем, назревших в государственно-территориальном устройстве страны. Игнорирование обще-системных закономерностей управления сложными системами в российском государстве не редкость, а скорее обычная практика. Это отчасти и явилось одной из причин неравномерного развития страны — то замедленного, то рыв-кообразного. Истоки проблем управления сложной системой берут начало, как правило, в непродуманности структуры данной системы.

### 2. Динамические свойства федеративной системы

Динамическими свойствами система обладает в развитии. Первое динами-ческое системное свойство — это **функциональность**. *Функции системы* — это ее поведение во внешней среде, те изменения, которые производит система, результаты ее деятельности. Сложные социальные системы, как правило, мно-гофункциональны. Каждый элемент системы должен обладать **функционально-**

*структурной значимостью*, иначе целесообразность его вхождения в систему неочевидна. Следующее свойство системы — это ее **стимулируемость**, т.е. подверженность воздействиям извне и изменение ее поведения в связи с этими воздействиями. Данное свойство системы позволяет управлять ее развитием. **Изменчивость** — третье динамическое системное свойство. В любой системе со временем происходят изменения, которые необходимо учитывать: предусматривать в проекте будущей системы, способствовать или противодействовать им, ускоряя или замедляя их. Изменяться в системе может практически все: начиная с значения внутренних параметров и заканчивая составом и структурой системы.

Последнее из динамических свойств системы — это ее **существование в изменяющейся среде**. Неизбежность такого существования для системы имеет множество последствий, главное из которых — необходимость приспособления к внешним переменам. Практика показала, что выживают только те системы,

которым удалось это сделать. А это непростая задача, учитывая, что изменяется не только среда, но и сами изменения в ней, что выражается в ускорении перемен. Увеличение скорости передвижения в пространстве, передачи и обработки информации, производства и потребления за последнее поколение возросли больше, чем за всю предыдущую историю человечества, что, разумеется, требует и более интенсивных перемен в управлении. Единственный шанс сохраниться в турбулентной среде — это обеспечить динамическое равновесие системы, причем чем сильнее внешние изменения, тем активнее должны проводиться внутренние, в том числе прогнозирование, обучение, выработка иммунитета к неподконтрольным изменениям, усиление контроля над остальными<sup>9</sup>.

Если про статические свойства федеративных систем можно было сказать, что они в той или иной мере, пусть и несовершенно, но все-таки урегулированы нормами права, то в отношении динамических свойств полноценного, не фрагментарного нормативного правового регулирования нет. Важнейшие для любой государственной системы свойства не только подчас не регламентированы, но и вообще мало изучены государственно-правовой наукой. А между тем процессы изменений в федеративной системе происходят ежедневно. Они находят отражение в текущей деятельности органов власти, в подзаконных и исполнительно-распорядительных актах, в различных федеральных целевых программах и т.п., но на уровень полноценного теоретического осмысления инормативно-правового регулирования динамические свойства федеративной системы пока не вышли.

Так, например, функционально-структурная значимость различных элементов (подсистем) федеративной системы не проходит серьезную оценку, в результате чего складывается ситуация, когда регионы, вносящие в дело Федерации наибольший вклад, скромны в собственных тратах, в то время как повышенные и неэффективные финансовые вливания характерны для слабо-развитых регионов, функционально для Федерации малозначимых. Не



развита и оценка функционально-структурной значимости многочисленных органов власти. На примере полпредов в федеральных округах уже было показано, как отсутствие функционально-структурной значимости на том или определенном этапе развития Федерации привело к тому, что органы власти превратились в избыточное звено государственной системы.

Аналогичная ситуация наблюдается и в случае с многочисленными испол-нительными и контрольными органами власти разных уровней. Попытки создания системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований, инициированные указами Президента РФ (в частности, Указом № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>10</sup>), не дали желаемых результатов. Президентским Указом был утвержден «Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающий 48 показателей. Для избранной модели оценки функционально-структурной значимости орга-

<sup>9</sup> Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 39, 43–44.

<sup>10</sup> Указ Президента РФ № 825 от 28 июня 2007 г. // СЗ РФ. № 27. Ст. 3256.

## ПРОБЛЕМНЫЙ АНАЛИЗ И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ

## Тема номера «Центр и регионы: проблемы, прогнозы»

нов исполнительной власти оказались характерны особенности, которые повлекли за собой низкую степень эффективности ее практической реализации.

1. Перечень не содержит конкретных показателей, выявление которых в субъектах РФ повлекло бы санкции либо ощутимые меры поощрения в отношении их руководства. Причина тому — отчасти неравномерное, асимметричное развитие регионов и невозможность его оценки по единой шкале. И без того колоссальные диспропорции между регионами постоянно увеличиваются, по ряду показателей разрывы достигли катастрофических значений. Коэффициенты «слаборазвитости» не исправили ситуацию.

2. Перечень оказался неполон и несовершенен. Акцент в нем сделан на финансово-бюджетные показатели, в то время как многие ключевые показатели из сферы социально-экономического развития остались за рамками Перечня (особенно из области социального обеспечения, ЖКХ, инфраструктурной сферы, охраны правопорядка и др.). В результате Перечень не отражает реальной социально-экономической ситуации в регионах.

3. Освобождение высших должностных лиц субъектов РФ от занимаемой должности происходит вследствие потери доверия Президента РФ, которое с Перечнем пока никак не корреспондирует. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти, таким образом, носит информационно-поощрительный характер<sup>11</sup>.

4. Содержащиеся в Перечне показатели являются результатом работы органов власти всех уровней — федерального в большей степени, нежели региональных и местных. В условиях компетенционной неразберихи, эрозии законодательных стандартов, отсутствия нормативно закреплённых социальных стандартов и четких границ ответственности центра, регионов и муниципалитетов, необеспеченности регионального и муниципального уровней соответствующей ресурсной базой для осуществления возложенных на них полномочий подобная методика оценки деятельности малоэффективна. Показательно и то, что она применяется только к органам власти регионального и местного уровней, не затрагивая федеральный. Очевидно, что данная модель оценки функционально-структурной значимости является во многом неудовлетворительной,

несмотря на то что посредством ее действительно удалось собрать немало информации о социально-экономическом состоянии регионов<sup>12</sup>.

Итак, полноценного правового обеспечения динамических свойств федеративной системы в стране нет. Очевидно, что оно не может ограничиваться посланиями главы государства, интервью и иными публичными выступлениями высших должностных лиц, необходимыми, но не образующими нормативную базу развития страны. Требуется включение положений об этом в Конституцию, принятие специального федерального конституционного закона о концепциях (доктринах) развития, принятие (путем утверждения их федеральными законами) самих доктрин, содержащих четкие целевые параметры развития,

---

11 Пунктом «б» ч. 4 Указа предусмотрено выделение субъектам РФ грантов «для содействия достижению и (или) поощрения наилучших значений показателей с учетом методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

12 Эти данные содержатся на официальном сайте Министерства регионального развития РФ [http:// www.minregion.ru/statparams/](http://www.minregion.ru/statparams/).

а также создание системы контроля за их исполнением — по аналогии с бюджетным процессом.

Федеральные законы о бюджете, в особенности перспективные бюджетные планы (на 3 года), можно рассматривать в качестве документов, регламентирующих развитие федеративной системы. Однако эти документы по своей природе узконаправлены, да и в целом пока несовершенны. Как отметил Президент страны в одном из своих Бюджетных посланий, «стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует достоверная оценка всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования) во взаимосвязи с их ролью в достижении поставленных целей государственной политики, а также оценка всех длящихся расходных обязательств. Предстоит трезво оценить приоритетность стратегических задач, сопоставив их с реальными возможностями. Только комплексный подход к принятию стратегических решений, в полной мере учитывающий уроки кризиса, новые внутренние и внешние условия развития российской экономики, позволит перераспределить ресурсы в пользу эффективных направлений государственной политики»<sup>13</sup>.

Пока же правовое обеспечение динамических аспектов жизнедеятельности отечественной федеративной системы фрагментарно. Различных концепций развития множество, составляются они без взаимного согласования, вследствие чего часто не способствуют, а мешают развитию государственной системы. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» имеет статус «Для служебного пользования», проект же федерального закона «О государственном стратегическом планировании», разработанный Минэкономразвития России, находится в стадии согласования с ведомствами.

Еще один важный для динамики систем вопрос — это вопрос о соотносимости изменения системы с изменениями в окружающей среде: они могут быть быстрее, медленнее либо совпадать. Это предопределено природой системы и ее предназначением. Системы, предназначенные для переноса информации во времени (книги, памятники,

произведения искусства), тем лучше выполняют свою функцию, чем медленнее они меняются при изменениях в окружающей среде. К этому разряду можно отнести изменения в таких основополагающих для государства актах, как Конституция, федеральные конституционные и федеральные законы, кодексы. Другие реакции организованных систем идут (должны идти) практически одновременно с изменениями среды либо с небольшим запаздыванием: — например, коррекция подзаконных актов, бюджета, судебные решения. Однако существуют такие системные функции, осуществление которых возможно, только если изменения в системе опережают изменения в среде. Типичный пример — управление государственной системой: поиск и апробирование различных вариантов управляющего воздействия должны происходить в ускоренном темпе, чтобы выбранное воздействие шло в реальном масштабе времени<sup>14</sup>.

---

13 Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2011–2013 годах от 29 июня 2010 г. / См. официальный сайт Президента РФ <http://www.kremlin.ru/>.

14 Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 43.

## ПРОБЛЕМНЫЙ АНАЛИЗ И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ

## Тема номера «Центр и регионы: проблемы, прогнозы»

Отечественные традиции стратегического планирования этого, как правило, не подразумевают. Новые программы и доктрины появляются постоянно, однако они направлены в основном на урегулирование тех состояний системы, которые она пережила задолго до начала преобразований, поэтому происходит борьба не с причинами, а со следствиями тех или иных системно-структурных проблем. Ярким примером этого можно считать вопросы развития отдельных регионов страны, в частности Дальнего Востока и прилегающих территорий. Они активно обсуждаются во властных структурах начиная с 2002 г. За это время одобрено и частично реализовано немало концепций и программ развития региона, однако эту деятельность нельзя назвать эффективной, ситуация в регионе по ряду параметров является критической. Среди упомянутых документов:

1) утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1996 г.

№ 480 *Федеральная целевая программа (ФЦП) «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы и до 2010 года»;*

2) утвержденная Постановлением Правительства РФ от 9 августа 2006 г.

№ 478 *ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы»;*

3) Указ Президента РФ от 27 января 2007 года № 87 и Постановление Правительства РФ от 23 февраля 2007 г. № 127 об образовании Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей;

4) *Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.* (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р); в настоящее время на согласовании в Правительстве РФ находится проект Плана по ее реализации;

5) *Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года*, известная как *Стратегия–2020* (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г.

№ 1662-р), здесь Дальнему Вос-току посвящен целый блок;

б) *Концепция совершенствования региональной политики в Российской Фе-дерации* (ее проект в настоящее время находится на утверждении в Правитель-стве РФ), также регулирующая вопросы развития региона, и т.п.

И это далеко не все стратегические документы, посвященные развитию Дальнего Востока. Однако громадьe планов пока не переросло в рывок социаль-но-экономического развития региона. Дальний Восток сегодня, как и десять лет назад, — очень проблемный регион, причем проблемы его вызваны не только объективными факторами (большая протяженность территории, суровый кли-мат, давление сопредельных государств), но и длительным отсутствием внятной государственной политики. Очевидно, что нормальное развитие региона под-разумевает наличие некоей единой стратегии. Пока взаимосогласованность мно-гочисленных концептуальных документов на федеральном и на региональном уровнях оставляет желать лучшего. Количество концептуальных документов не перешло в качество управления. Слабым звеном отечественного стратегичес-кого планирования по-прежнему является «размытость» целевых показателей развития, бессистемность планов, их оторванность от реальности, слабое ис-пользование программно-целевого метода стратегического планирования.

### 3. Синтетические свойства федеративной системы

Третья группа системных свойств — это *синтетические* свойства, т.е. обобщающие, интегральные свойства, делающие упор на целостность системы и ее взаимодействие со средой.

**Эмерджентность** (от англ. *emerge* — возникать) — свойство системы, более остальных раскрывающее ее природу. «Объединение частей в систему порождает у системы качественно новые свойства, не сводящиеся к свойствам частей, не выводящиеся из свойств частей, присущие только самой системе и существующие, только пока система составляет одно целое. Система есть нечто большее, нежели простая совокупность частей»<sup>15</sup>. Рассмотрим эмерджентность подробнее.

1. Любая система обладает эмерджентными свойствами, которые не могут быть объяснены через свойства ее отдельно взятых частей. Федерация — это далеко не механическое соединение ее субъектов и их органов власти.

2. Источником, носителем эмерджентных свойств является структура системы: при разных структурах у систем, образуемых из одних и тех же элементов, возникают разные свойства. Унитарные государства тоже состоят из частей — административно-территориальных образований, однако их статус и объем полномочий, взаимоотношения с центром принципиально отличаются от таковых у субъектов Федерации. Отсюда и различия в формах государственно-территориального устройства — федерацией и унитарным государством (конфедерация с позиций системного анализа вообще не является системой).

3. У системы имеются и неэмерджентные свойства, которые могут совпадать со свойствами ее частей. Интересным случаем, когда части системы обладают свойствами системы в целом, является так называемое *фрактальное* построение системы. Принципы структурирования фракталов те же, что и у системы в целом. В социальных системах фракталы проявляют себя в тождестве организации на различных структурных уровнях.

Федеративное государство с этой точки зрения отчасти относится к фракталам, поскольку его субъекты в принципе должны обладать в той или иной мере организацией, тождественной организации всей



федерации. Данное требование закрепляется в конституциях некоторых федеративных государств при установлении общих принципов организации государственной власти в субъектах Федерации. Однако пределы федерального регулирования данной сферы весьма разнятся: от «поверхностной» аргентинской модели до относительно «детализированных» мексиканской и канадской.

Российская конституционная модель регулирования основ организации органов власти субъектов Федерации носит промежуточный характер: с одной стороны, конституционное закрепление общих принципов организации государственной власти в субъектах РФ является предельно общим, с другой — сами «общие принципы», содержащиеся в нормах федерального законодательства, можно охарактеризовать как сверхдетализированные. Конституционная норма о структурном единстве и подобии нижестоящих органов власти вышестоящим выглядит следующим образом: «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области,

<sup>15</sup> *Тарасенко Ф.П.* Указ. соч. С. 45.

## ПРОБЛЕМНЫЙ АНАЛИЗ И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ

## Тема номера «Центр и регионы: проблемы, прогнозы»

автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом» (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ). Структура власти в субъектах РФ регулируется «базовыми» федеральными законами: № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>16</sup>.

4. Будущее системы зависит в гораздо большей степени от того, как ее части взаимодействуют между собой, чем от того, как они действуют сами по себе. Поэтому для федерации так важна не автономность субъектов Федерации, не объем их полномочий по развитию своей территории (хотя это тоже немало-важный фактор), а работа регионов на федерацию в целом. В теории федерализма такой взгляд отстаивал известный русский правовед Александр Яценко задолго до возникновения системного анализа как отдельной науки. Созданная им *теория дуалистического суверенитета* подразумевает двойной источник суверенитета. Сущность этой теории состоит в том, что «в федеральном государстве суверенитет не принадлежит ни союзу, ни отдельным штатам, а лишь совместно и власти союза и власти штатов... В федеральном государстве центральная власть и местные власти не рядом друг с другом, как это полагала классическая теория разделения суверенитета, и не одна над другой, как это склонна утверждать унитарная теория, а друг с другом и друг в друге. В федеральном союзе центральное и местное правительства не противопоставляемы одно другому, а примиряемы в высшем единстве»<sup>17</sup>.

При этом Яценко различал собственно самоуправление, автономию, ведающую внутренними делами, и участие субъекта Федерации в осуществлении суверенной власти. Автономия может быть слабо выраженной (т.е. сфера самостоятельности субъектов Федерации вне реализации общефедеральных целей и задач может быть небольшой), но если сохраняется участие в выработке общих решений, федеративное

устройство существует. «Совершенно неверно путают и соединяют федерализм и автономию; это два совершенно различных принципа. Федерализм как понятие скорее противоположен автономии. Федерализм есть создание коллективной власти, автономия — сохранение своей индивидуальной... Федерализм вовсе не зависит от степени автономности частей...»<sup>18</sup>. Именно на вкладе конкретного региона в общефедеральный «экономический концерт» (этот термин также принадлежит Яценко) и должна основываться функционально-структурная оценка деятельности его органов власти. Как показывает практика, улучшение работы отдельных подразделений

16 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 18 октября 1999 г. № 42. Ст. 5005; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 6 октября 2003 г. № 40. Ст. 3822.

17 Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев: Типография К. Маттисена, 1912. С. 288 и 319.

18 Там же. С. 343–346.

организации вовсе не обязательно приводит к улучшению действия всей организации и часто даже наоборот. В процессе управления сложной системой следует заниматься не столько совершенствованием работы ее отдельных частей (в нашем случае это субъекты Федерации и макрорегионы — федеральные округа), сколько улучшением взаимодействия между ними и стимулированием их саморазвития.

**Неразделимость на части** рассматривается в научной литературе как отдельное системное свойство, хотя это во многом продолжение свойства эмерджентности. Если мы хотим сохранить ту или иную систему, ее нельзя разделять на части. При изъятии из системы составного элемента (элементов, подсистем) изменяется состав системы и ее структура. В результате получается уже другая система с иными свойствами. Второе следствие изъятия части из системы состоит в том, что часть системы в большинстве случаев не будет обладать общесистемными свойствами. С этой точки зрения можно судить о том риске, который подстерегал отечественную государственность в конце 80-х — начале 90-х годов прошлого века, когда в процессе распада Союза ССР (1991 г.) страна была сначала разделена на 15 частей, а потом те же тенденции охватили и Россию («парад суверенитетов» 1991–1993 гг.). Государственная система разделялась на составляющие ее элементы под лозунгом «Берите себе суверенитета столько, сколько хотите»<sup>19</sup> — с тем чтобы впоследствии быть якобы собранной заново на новой «демократической» платформе.

Проигнорировав свойство неделимости системы, «реформаторы» столкнулись с негативными для государственности последствиями. Отделившиеся от системы элементы (бывшие союзные республики) начали представлять собой настолько самостоятельные системные образования, что войти обратно в состав системы они уже не могли. Та же судьба вполне могла постичь и некоторые российские регионы (в первую очередь республики). Процессы распада системы вышли из-под контроля и стали затрагивать даже стратегически важные элементы, отделение которых в первоначальные планы «реформаторов» не входило. О суверенитете стали объявлять не только национальные республики, но и области (процессы «республиканизации»), и даже отдельные муниципаль-

ные образования (Воркута, Краснопресненский район Москвы и др.). Отечественная государственная система оказалась крепче, чем прогнозировалось. Она устояла под напором суверенизации конца XX века. Однако системные уроки, преподанные ей, свидетельствуют о том, что в случае расчленения система теряет свои свойства и переходит в иное состояние.

Еще одно системное свойство — *ингерентность* (от англ. *inherent* — являющийся неотъемлемой частью чего-либо), т.е. приспособленность к окружающей среде, совместимость с ней. Факт открытости систем еще не означает, что все они в одинаковой степени гармонируют со средой. От ингерентности зависят степень и качество осуществления системой своих функций. В естественных

системах ингерентность повышается путем естественного отбора, в искусственных системах этим следует дополнительно заниматься. Для федеративных отношений проблема ингерентности связана во многом с международно-правовым статусом субъектов Федерации и муниципалитетов, их возможностью

<sup>19</sup> Автором высказывания является Б.Н. Ельцин.

## ПРОБЛЕМНЫЙ АНАЛИЗ И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ

## Тема номера «Центр и регионы: проблемы, прогнозы»

осуществлять международные и внешнеэкономические связи. Процесс глобализации неизбежен, однако практика показывает, что он хорош только тогда, когда регионы и даже отдельные местности сохраняют свои культурные особенности и определенную степень обособленности, автономности. **Целесообразность** — последнее, но едва ли не главное свойство системы.

В искусственных системах подчиненность их состава и структуры поставленной цели настолько очевидна, что ее следует признать фундаментальным системным свойством. Цель, ради которой создается система, предопределяет всю ее архитектуру. Система есть средство достижения цели, а не наоборот. Если поставленная цель не может быть достигнута за счет имеющихся возможностей, система демонтируется и на ее месте создается новая<sup>20</sup>.

Очевидно, что цель существования любой государственной системы должна быть отражена в Конституции — основном законе страны. Для России это Конституция Российской Федерации. Однако в Конституции раздел, посвященный целеполаганию государственной системы, отсутствует. Думается, это не случайно: разработчики Конституции либо не имели четко оформленных целей, либо по тем или иным причинам вынуждены были обходить вопрос о целеполагании стороной. Но несколько целевых установок все-таки проникли в Преамбулу Конституции. Среди них: (1) утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия; (2) сохранение исторически сложившегося государственного единства; (3) признание общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов; (4) возрождение суверенной государственности России; (5) утверждение незыблемости демократической основы России; (6) благополучие и процветание России.

Однако из шести указанных целей России как сложного системного образования одна из целей (3) категорически неприемлема, две (4), (6) собственно целями не являются, одна (1) крайне неудачно сформулирована, одна (5) спорна и еще одна (2) — неполна. То есть с нормативно урегулированными целями и задачами имеются довольно существенные пробелы. Правда, есть еще ст. 2 Конституции, которая гласит, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Однако данная норма в высшей степени декларативна и оторвана

от реальности — особенно это проявляется на фоне острейшего демографического кризиса.

Таким образом, целесообразность в системе российского конституционализма является «слабым звеном»: из Конституции совершенно неясно, зачем страна существует и куда она движется (должна двигаться) в своем развитии. А между тем неясность в целях государственной системы рано или поздно приводит к проблемам в ее функционировании, поскольку аппарат управления такой системой занят в основном реакцией на текущие изменения среды и не в состоянии действовать стратегически. Отсюда и многие проблемы отечественной государственности, ставшие уже хроническими.

*Управление — это целенаправленное воздействие на систему, которой в нашем случае являются и государство, и общество. Управление системой включает в себя в качестве обязательного компонента цель управления, куда входит не только конечное желаемое состояние системы, но и вся траектория движения*

<sup>20</sup> Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 52.

Н.М. Добрынин, М.В. Глигич-Золотарева

к нему с учетом первичности публично задаваемых ценностей и целей развития перед целями административно-управленческими<sup>21</sup>. Желательно закрепление так называемого дерева целей в конституционном тексте, причем не в тезисной форме и не в Преамбуле Конституции, для этого мало подходящей.

Таким образом, любые характеристики нашего государства как сложной со-циальной системы могут быть описаны как системные свойства: статические, динамические либо синтетические. Причем если статические свойства в целом подробно исследованы конституционно-правовой наукой и отражены в норма-тивных документах, то с иными свойствами федеративной системы дело обстоит иначе: отдельные нормы в законодательстве присутствуют, но нет их осмысления в системном единстве и взаимосвязи друг с другом. Начинать процесс управления развитием государства следует с четкой формулировки в Конституции целей и ценностей этого государства как системного образования.

<sup>21</sup> *Тарасенко Ф.П.* Указ. соч. С. 134–137.

---



## Государственные режимы: Конституционно-правовые аспекты

Серия «Экономика и Право», № 03-04 2013



**ания: виды государственных режимов, которые определяются золи высших органов государственной власти (глав государств, правительств) в осуществлении возложенных на них от их политической принадлежности, которая изменяется после их выборов. В статье предлагаются основания для государственных режимов. При этом в основу классификации метный и функциональный подходы. На основе данной дается характеристика конкретных государств.**

В многовековой истории человечества существовало, сменяя друг друга, немало государственных режимов, прежде чем данное явление стало предметом его изучения. В связи с этим проблема научной классификации государственных режимов приобретает свою актуальность. В литературе по конституционному праву нет единой классификации государственных режимов. Следует отметить, что существующие в настоящее время классификации режимов по своему содержанию более применимы в политологии, теории государства и права [7, 13, 16, 17, 21, 22, 23]. Выделяют такие режимы, как либеральный, консервативный, прогрессивный, реакционный, теократический, светский, традиционный, мобилизационный, радикальный, тиранический, диктаторский, конституционный, автономный, контрреформистский, террористический, репрессивный и др. [8]

Классифицировать государственные режимы по «диапазону» таких системообразующих связей, как государственное устройство, исторические, национальные и политические традиции, приводящие в современном понимании к двум разновидностям – демократическому и антидемократическому (тоталитарный) [9] и опирающиеся на классификацию политических режимов, принятую в политологии, применительно к конституционному праву – некорректно.

Классифицируя государственные режимы на демократические и антидемократические виды они мало чем отличают их от аналогичных политических режимов [9, 28].

Так, М. Вебер говорил о такой разновидности государственного режима, которую он определял как «плебисцитарный, или демократический, вождизм». Он пояснял свою мысль следующим образом: «Это такая политическая система, где люди избирают себе лидера, который потом говорит: «А теперь заткнитесь и слушайте меня» [5] (Гитлер в Германии 1933 г.).

Свое видение типологизации режимов, предлагает например, В.Я. Гельман [4]:

1) «авторитарная ситуация» (доминирующий актор, преобладание неформальных институтов при фасадной роли формальной, преимущественно силовой стратегии);

2) «гибридный режим» (доминирующий актор, при ограниченном влиянии других, сочетание формальных и неформальных институтов, компромиссные стратегии).

Вместе с тем, указанная типологизация режимов имеет существенный недостаток, который проявляется в том, что создается впечатление не только оторванности государственного режима от формы правления, но и от правового регулирования.

Тогда как, например, для М.А. Могуновой приемлемым при классификации государственных режимов является реальная форма правления [13]. По ее мнению он может выглядеть как:

а) незавершенный парламентаризм, при котором введен парламентский принцип формирования правительства, но отсутствует политическая ответственность правительства перед парламентом;

б) парламентское доминирование, характеризуемое верховенством парламента и наличием основных принципов парламентаризма – формированием правительства на основе соотношения сил в парламенте, политической ответственностью правительства перед парламентом, переходом исполнительной власти от главы государства к правительству;

в) монистический парламентаризм, основанный на тех же принципах парламентаризма и верховенстве парламента, но характеризуемый одним источником власти – парламентом. При нем глава государства даже формально не выступает в качестве источника власти и не обладает никакой политической властью;

г) дуалистический парламентаризм, базирующийся на балансе властей – законодательной и исполнительной [13].

Б.А. Страшун [21], указывает на министерский режим или систему кабинета, когда вся система публичной власти подчинена премьер-министру, контролируемому партийным штабом.

Конечно, такой подход не может охватить все возможные варианты государственных режимов даже при парламентской форме правления.

Б. Макаренко, выделяет следующие режимы:

- «президентские», в которых президент является главой исполнительной власти, формирует правительство и обе ветви власти не могут прекратить срок полномочий друг друга;
- «премьер-президентские», в которых президент обладает существенными исполнительными полномочиями, но основной их объем принадлежит кабинету, опирающемуся на доверие парламентского большинства;

- «президентско-парламентские», в которых кабинет назначается президентом, но требует одобрения парламентского большинства [12].

Следуя позиции В.Я. Гельмана, М.А. Могуновой, Б.А. Страшуна, Б. Макаренко тот или иной вид государственного режима определялся в зависимости от той или иной формы правления государства, его конституционного порядка, представляет собой ближе всего классификацию типов правительственных структур.

Заметим, что в зарубежной и российской науке государственный режим в основном отождествляется с парламентаризмом. Например, И.Д. Левин писал, что «буржуазная наука понимает под парламентаризмом режим, характеризующийся парламентскими кабинетами и парламентской ответственностью» [11]. Общеизвестно, что форма правления не всегда совпадает с государственным режимом. Форма правления является формализованным выражением сущности государства, а государственный режим - реально существующим соотношением властей между собой.

Для характеристики государства важна не только организационно-структурная сторона. Не менее существенными являются реальные взаимоотношения в системе высших органов государственной власти. Анализ различных точек зрения по этому вопросу вплотную подводит нас к выводу о том, что форма правления при всей своей важности не позволяет дать реальную характеристику государственной власти, определить «волевою концепцию государственной власти» [6].

Г.В. Голосов предлагает свою классификацию политических режимов, исходя из совокупности ряда критериев: характера борьбы за лидерство (открытые и закрытые режимы); внутренней дифференциации (монолитные и дифференцированные элиты); уровня участия масс в политике (включающие и исключающие). В результате он называет шесть политических режимов: традиционный (закрытый, с монолитной правящей группой, исключающий массы из политики, например, Саудовская Аравия); авторитарно-бюрократический (закрытый, с дифференцированной правящей группой, исключающий массы из политики, например, Португалия 1926 - 1974 гг.); соревновательная олигархия (открытый, исключающий массы из политики, например, некоторые страны Латинской Америки); эгалитарно-авторитарный (закрытый, с монолитной правящей группой, включающий массы в политику, например, социалистические страны); авторитарно-инэгалитарный (закрытый, с дифференцированной правящей группой, включающий массы в политику, например, фашистские и нацистские режимы); либеральная демократия (открытый, включающий массы в политику) [26].

Можно продолжать перечислять авторов, определения государственного (политического режима), классификации режимов, их наименования. Однако изложенного достаточно, чтобы понять трудности, стоящие перед тем, кто пытается сформулировать те универсальные критерии на «все случаи жизни», подобно тому, как человечество уже тысячелетия ищет наиболее совершенные формы государственной организации общества. Эти формы меняются с развитием самого общества. Форма правления, устройства государства, а в особенности государственный режим - это те конкретные сферы, где поиск идет наиболее интенсивно и где последний подвержен ежеминутному, повсеместному влиянию множества факторов.

В науке конституционного права не выработан единый понятийный аппарат в исследуемой сфере. Существуют принципиально разные научные точки зрения по определению видов государственного режима, нет самостоятельных монографических исследований, посвященных данной проблематике.

Солидаризуясь с А.М. Осавелюком в его подходе к понятию «государственный режим» [15], основу критериев, определяющих вид государственного режима конкретного государства, на наш взгляд составляют прежде всего, полномочия и взаимоотношения между высшими законодательными (представительными) и исполнительными органами власти, реализацию принципа единства или разделения властей, реального положения государственной власти при ее распределении между различными ветвями власти с учетом:

- даты последних выборов парламента или президента;
- несовпадения выборов (оставшихся до завершения сроков полномочий) главы государства и парламента;
- методов властвования (наличие специальных способов в ходе взаимодействия между исполнительными и законодательными органами государственной власти), применяемыми носителями реальной государственной власти;
- политико-правовых, социально-экономических отношений, сложившихся в той или иной стране в рассматриваемый период;
- конституционных традиций, обычаев;
- наличия харизматического типа личности «носителя» высшей государственной власти;
- партийной, избирательной систем и т.д.

Говоря о критериях позволяющих осмыслить разновидности государственных режимов той или иной страны, мы, абстрагируясь, сформируем возможные модели видов государственных режимов, используя предметный и функциональный подходы в зависимости от:

1) типа взаимоотношений высших органов государственной власти, как стабилизатора источника власти в его различных вариациях:

- исполнительная власть разделена между главой государства и правительства – дуализм власти;
- доминирование исполнительной власти над главой государства – кабинетный режим (ФРГ, Австрия);
- доминирование главы государства в президентских республиках – президентализм, в парламентарных республиках – парламентаризм;
- доминирование парламента над исполнительной властью (правительство, которое обычно назначается монархом, должно пользоваться доверием парламента (или его нижней палаты), а монарх, следовательно, вынужден назначать главой правительства лидера партии, имеющей в парламенте (нижней палате) большинство мест, либо лидера коалиции партий, таким большинством располагающей) - парламентаризм;

- слабый президент (ФРГ, Италия, Венгрия, Чехия, Индия, Словакия, Эстония) – парламентарный и министеральный;
  - 2) расстановки политических сил:
  - президент принадлежит не одной партии, а большинство в парламенте имеет другая – дуалистический;
  - партия президента имеет большинство в парламенте – приближается к системе кабинета;
  - законодательная власть разделена между парламентом и главой государства или наоборот - ограниченный дуализм власти;
  - 3) роли политической ответственности в системе государственной власти:
  - политическая ответственность правительства перед парламентом – парламентаризм, ограниченный дуализм власти;
  - отсутствие политической ответственности правительства перед парламентом (правительство реально, имея большинство в парламенте через эту партийную фракцию полностью контролирует парламент) - система кабинета или министерализм (Великобритания), президентализм (США);
  - политическая ответственность правительства перед парламентом или его нижней палатой (ФРГ, Италия, Венгрия, Чехия, Индия, Словакия, Эстония) – парламентский и министеральный;
  - 4) партийной системы (преимущество тех или иных партийных сил в структурах органов государственной власти):
  - при многопартийной системе (Швеция, Дания, Италия) – парламентаризм;
  - при двухпартийной – министерализм (Великобритания), президентализм (США);
  - при однопартийной (СССР, КНР) – партикратический;
  - 5) избирательной системы и образовавшиеся на ее основе результаты выборов:
  - при пропорциональной избирательной системе (Швеция, Дания, Италия) (ни одна из партий не получает абсолютного большинства депутатских мест в парламенте) - парламентаризм;
  - при мажоритарной избирательной системе (Великобритания на парламентских выборах 2010 г.) (абсолютное большинство мест в парламенте получает одна партия) – министерализм;
  - 6) способов приобретения императивного мандата:
  - законодательная и исполнительная власть избирается народом (Швейцария) – дуалистический;
  - президент избирается парламентом, либо широкой коллегией (ФРГ, Италия) – парламентарный;
  - президент избирается народом (гражданами), назначает и руководит правительством (которое должно пользоваться доверием нижней палаты) (Франция, как образец сочетания президентской и парламентской республик) – парламентаризм или министерализм;
  - 7) носителя исполнительной власти:
  - глава государства и исполнительной власти (президент) - дуалистический;
  - глава исполнительной власти (президент) – президентский;
  - 8) механизмов (методов, способов) взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти:
  - резолютивное вето (Иордания), издание чрезвычайных указов, имеющих право роспуска парламента, метод компромисса – ограниченный дуализм власти;
  - отказ в доверии правительству со стороны парламента (вотум недоверия), главы государства и наоборот роспуск парламента (палаты); импичмент, процедуры, правила, способы (обсуждение, голосование), (США, Чехия, Румыния) – президентский;
  - смещение президента парламентом может быть только с помощью импичмента – дуалистический, президентский;
  - президент сотрудничает с парламентом (механизм сдержек и противовесов проявляется: в том, что президент тормозит законодательную деятельность парламента, налагая на принятые им законы отлагательное (супенсивное) вето, для преодоления которого требуется квалификационное большинство голосов в обеих палатах парламента) - дуалистический;
  - недоверие со стороны парламента одному члену правительства, особенно его главе, влечет отставку всего правительства (солидарная ответственность) или вместо ухода в отставку правительство может потребовать от президента распустить парламента (его нижнюю палату) и назначить новые выборы (ФРГ, Италия) – парламентарный и министеральный;
  - право президента роспуска парламента (нижней палаты) по своему усмотрению; баланс при взаимоотношениях (правительство, опирающееся на парламентарское большинство и президент придерживаются одной политической ориентации) (Франция) – парламентаризм или министерализм;
  - досрочная отставка президента или выжидание необходимого срока до окончания своих полномочий или роспуска парламента (правительство не опирающееся на парламентарское большинство и президент другой политической ориентации) (Франция, Ф. Миттеран, социалист, в 1986 г.) – преимущественно дуалистический.
- Таким образом, несмотря на определенную условность критериев для классификации государственных режимов, которые не являются исчерпывающими и могут быть расширены, мы считаем, что процесс установления конкретного государственного режима - это одновременно и задача осмысления природы существенных характеристик каждого государства в отдельности с учетом развивающегося, меняющегося этого явления во времени, при анализе форм правовой организации государственной власти, отношения между высшими органами государственной власти, регулируемые нормами конституционного права и сложившейся

политической практикой (ситуацией) в рамках существующей формы правления. Поэтому важно увидеть его в его динамике, в его движении от истоков до эпилога, уметь сравнивать его на определенных этапах, циклах, состояниях.

Соответственно только в совокупности всех выше критериев, образующих тот или иной модуль (вид государственного режима) и отдельно взятых главенствующих признаков в той или иной ситуации позволит определить вид государственного режима, иными словами значит провести индивидуализацию государственной власти того или иного государства.

Так, прежде всего рассматривая парламентарные республики, мы должны обратить внимание на их особенности – это развитость партийной системы, соответственно устанавливая какая партийная система сложилась в данной стране, какая избирательная система, количество голосов при подсчете в пользу той или иной правящей политической партии (правящей коалиции), очередность президентских или парламентских выборов и т.д.

В Швеции, Дании, Италии, где сейчас существует многопартийная система, когда к власти приходит одновременно несколько политических партий, формирующих коалиционное правительство сложился режим парламентаризма. Он характеризуется тем, что коалиционные правительства большинства (или меньшинства), однопартийные правительства меньшинства (или незначительного большинства), сформированные благодаря многопартийной системе, не могут долго существовать без поддержки депутатов парламента. Голосуя по тому или иному вопросу, инициированному коалиционным правительством, разбираясь в межпартийных спорах такого правительства, депутаты обретают некоторое влияние и контроль над правительством, что отражается в названии государственного режима.

Вообще, в парламентарных республиках президенты в своём политическом поведении остаются лояльными по отношению к правительству, находящемуся у власти, а также к партиям, представленным в парламенте. Так, для социал-демократа В. Брандта была важной морально-политическая поддержка, которую ему оказывал в некоторых напряжённых внутривнутриполитических баталиях его коллега по партии Г. Хайнеман. При этом Г. Хайнеман выступал как федеральный президент, что придало его поддержке действий правительства В. Брандта большой политической веса.

В качестве исключения можно привести пример, когда, Президенты Ф.Д. Рузвельт (США) и де Голль (Франция) позволяли себе игнорировать недовольство парламента, проводя последовательную политику по укреплению мощи государства и преодолению экономических катаклизмов, а парламента, опасаясь недовольства народа, «терпели» это.

Таким образом, следует признать, что в парламентарных республиках доминирование парламента может быть обеспечено при наличии реальной зависимости исполнительной власти от представительной, а это невозможно без формирования правительства на основе соотношения партийных сил в парламенте, которые приобретают основополагающий признак для определения вида государственного режима.

Ситуация может измениться после очередных выборов, например, итоги выборов в немецкий бундестаг 27 сентября 2009 г. (блок ХДС/ХСС, набравший по партийным спискам 33,8% голосов – получил право выдвигать кандидатуру канцлера) создали предпосылку для поляризации политического спектра ФРГ и разделения его на два лагеря – буржуазно-консервативный (ХДС/ХСС и СвДП), которому предстоит находиться у власти в ближайшие 4 года, и оппозиционный левый (СДПГ, «Левые», «Зеленые») [27].

Например, в Великобритании, одна из партий контролирует обе ветви власти, а другая — составляет оппозицию. Двухпартийная система позволяет обеспечить эффективную работу государственного режима. Судьба же партий и структура партийной системы в большой степени определяются методом избрания законодателей, т.е. мажоритарной либо пропорциональной системой. Такой государственный режим - парламентаризм или министриализм.

В силу исторических и правовых традиций старого света независимо от того какая у власти из партий – консервативная или лейбористская – в настоящее время может обладать большинством мест в палате общин и быть подконтрольным правительству. Практически только правительство обладает законодательной инициативой. И ни один законопроект, исходящий от депутатов, не может быть принят, если он не пользуется правительственной поддержкой. Принимаемое в широких масштабах делегированное законодательство, почти не подверженное парламентскому контролю, бессилие парламента в финансовой и бюджетной сфере, как и в сфере контроля за деятельностью правительства, – все это говорит о существующем режиме сильного кабинета.

Но не всегда кабинетный режим был единственным в Великобритании. Рассматривая эпоху правления Вильяма Кавендиша, четвертого герцога Девонширского (1720-1764) и В. Кавендинш-Бентинка (1738-1809), (В. Гладстона, либерала (1868-1894), когда исторически, власть над правительством королевства принадлежала Суверену, который пользовался советом парламента и тайного совета государственный режим соответствовал полудуалистическому или монархическому с элементами парламентаризма.

Переход государственного режима от одного вида к другому, в рамках демократического политического режима и парламентской формы правления мы наблюдаем при движении верховенства власти от парламента к правительству (Германия, Великобритания), т.е. от парламентаризма к кабинетному режиму.

В силу перехода полномочий президента Третьей Республики к премьеру-министру (разница в дате выборов президента и премьер-министра), связанных с представлением последнему права созыва палат и роспуска нижней палаты (форма обращения), государственный режим приобрел черты министриализма.

При применении наиболее приемлемого метода властвования (пересмотр сложившегося порядка разделения властей, строго ограничив и регламентировав деятельность парламента в пользу исполнительной власти) был образован – гибридный государственный режим, где реально исполнительную власть (Четвертая и Пятая Республика), представляли одновременно глава государства и глава правительства, но при парламентском контроле за деятельностью правительства.

Также в рамках единой формы правления (парламентарная монархия в Великобритании) мы наблюдаем движение разных видов государственных режимов: от кабинетного режима с элементами коллективного управления при слабом, номинальном премьерере (Д. Ллойд-Джордж, либерал (1916-1922)), до режима ослабленного кабинета с приоритетом власти главного «кнута» при сильном премьер-министре (Н. Чемберлен, консерватор (1937-1940), У. Черчилль, консерватор (1940-1945), М. Тэтчер, консерватор (1979-1990)).

Тенденция постепенного перехода от коллективного принятия решений кабинетом к преобладанию сильного премьер-министра (Т. Блэра, Г. Браун) демонстрирует режим ослабленного кабинета с приоритетом власти главного «кнута» или как симметрию «Британского президентского режима» в новейшей истории этой страны. Еще одна особенность в усилении кабинетного режима заключается в том, что функции и полномочия премьер-министра не определяются законом. Они вытекают из политических традиций и конституционных соглашений. Роль премьер-министра в принятии решений правительством (кабинетом министров) столь велика, что сегодня это соответствует «кабинетному режиму», где принципы деятельности кабинета определяются конституционными соглашениями.

За рамками данной статьи остаются характеристики, определяющие государственный режим абсолютных монархий (Саудовская Аравия, Оман, Объединенные Арабские Эмираты), не смотря на их уникальность в современных условиях, как непредставляющие интереса с точки зрения наличия системы взаимоотношений высших органов власти. Вкратце, говоря о крайнем проявлении властвования в абсолютной монархии, мы наблюдаем авторитарный политический режим, тогда как государственный режим – абсолютский. Слитная, неразделенная верховная власть, свойственна монархическому режиму (абсолютные, неограниченные, самодержавные монархии и т.п.) [3].

Одним из достоинств государственных режимов монархических форм правления является способность сохранять действенный символ единства. Для многих граждан молодых демократий стабильность, примирение, преемственность государственной власти связывают с парламентским государственным режимом (Азербайджан, Грузия, Молдова, Россия). Следующее – способность эффективно выдвигать наиболее талантливых людей на руководящие должности, большие возможности осуществить какие-либо долговременные преобразования жизни государства.

Негативной стороной парламентских государственных режимов является нестабильность правительства, частые правительственные кризисы и отставки или тоталитарного политического режима, которое в состоянии создать простое парламентское большинство, т.е. эффективность и стабильность парламентских форм правления зависят от характера политических партий, соревнующихся за места в парламенте. Поскольку в парламентских государственных режимах правительство зависит от парламентского большинства (а оно нередко достигается путем коалиций различных политических партий), то утрата такой поддержки ведет к вотумам недоверия. В Италии, например, правительство удерживается у власти в среднем меньше года, хотя партийный состав правительства обычно почти не меняется, да и персональные перестановки незначительны.

Исходя из этого, мы солидарны с государствоведами, которые утверждают, что воля народа опосредуется политическими партиями, кандидаты которых получают вотум доверия избирателей [20]. Конституции многих государств, провозглашая народный суверенитет, объявляют парламент представителем народа, выразителем его воли и интересов. В соответствии с этим большинство ученых говорят о народе как об источнике государственной власти. Но, объявляя народ источником государственной власти, они отрицают за ним право непосредственно выражать свою волю при решении государственных дел, кроме как путем участия в выборах в представительный орган. Некоторые ученые считают, например, институты прямой демократии, такие, как референдум или опрос общественного мнения, противоречащими представительному правлению как важнейшему принципу парламентаризма [20].

Анализ характеристик государств других форм правления (республики: парламентская, президентская, полупрезидентская) позволяет не только расширить типологию государственных режимов, а также выявить их преимущества и недостатки в сравнении с изложенными выше.

Наиболее наглядным примером разнообразия форм правления является Франция. Стремление найти оптимальный вариант общественного развития привело к тому, что за последние 200 лет во Франции в далекой не бескровной форме четырнадцать раз изменялся конституционный режим [25].

«Франция является неделимой, светской, демократической и социальной Республикой» [15], указано в конституции Франции 1958 г. Основным законом установлен республиканскую форму правления, имеющую смешанный характер, хотя до этого представляла собой парламентарную республику.

Так, когда состоялись 5 и 19 декабря 1965 г. первые прямые всеобщие выборы президента Пятой республики и во втором туре за партию «Союз за новую республику» электорат отдал 55,1% голосов, в результате Ш. де Голь был переизбран президентом. Второе место с результатами 44,8% было отдано Ф. Миттерану, представителю Федерации демократических и социалистических левых. Он образовал предвыборную коалицию левых и заключил предвыборное соглашение с Коммунистической партией. Левые силы улучшили свои позиции благодаря согласованной позиции. Премьер-министром стал вновь Ж. Помпиду. В ходе парламентских выборов 5 и 12 марта 1967 г. во Франции было избрано третье Национальное собрание Пятой республики, где 194 места было занято левыми силами, а остальные 292 иными партиями. При сильном президенте (Ш. де Голль), режим соответствовал «президентиализму». основополагающим признаком данного вида государственного режима следует считать использование президентом Франции такого метода властвования как право роспуска нижней палаты (1962 г.), что позволяло доминировать ему над правительством [2]. Но потеря большинства в парламенте вынудила президента Франции вернуться в рамки, отведенные ему Конституцией.

Ситуация существенно изменилась после возникновения в парламенте оппозиционного президенту большинства. Премьер-министр более не является главой президентского «генштаба», а пытается утвердиться в качестве главы правительства, что, несомненно, приводит к ограничению власти президента.

Это происходит, во-первых, потому, что премьер-министр возымел желание осуществлять единолично те полномочия, которые отнесены конституцией к ведению правительства (определение и проведение политики нации, право законодательной инициативы). Во-вторых, реализация таких полномочий президента, как вынесение предложений по вопросам пересмотра Конституции и созыв внеочередной сессии парламента, осуществляется только по инициативе главы правительства. Более того, президент Франции теоретически не обладает правом отзыва премьер-министра. В реальности президенты Франции сами присвоили себе право отзыва премьер-министра, которое получило название «отставки-смещения». В случае неудовлетворения деятельностью премьер-министра президент в частной беседе указывал последнему на необходимость покинуть свой пост, а затем официально принимал отставку. Президенты не могли себе представить иных действий премьер-министра, потерявшего доверие главы государства, кроме подачи заявления об отставке. Эта процедура явно демонстрировала зависимость правительства от президента, а не от парламента, мнение которого даже не учитывалось. Например, в 1972 г. президент Помпиду отправил в отставку премьер-министра Шабан-Делмаса вскоре после получения тем поддержки Национального собрания. Подобная практика стала невозможной в результате потери главой государства парламентского большинства. Не имея возможности сместить оппозиционную главу правительства, президент вынужден с ним «сосуществовать», что диктует «сужение» свободы действия главы государства и, в первую очередь, в отношении исполнительной власти. Теперь президент не в состоянии навязать премьер-министру, поддерживаемом Национальным собранием, свое верховенство и не располагает средствами долго противостоять политике, определяемой этой новой доминирующей парой [10].

И лишь премьер-министр Ж.Ширак подал в отставку когда президент В.Жискар д'Эстен (1974-1981) лишил его некоторых привилегий, традиционно принадлежащих главе правительства. Президент Франции проявил себя как «некоронованный и ненаследный монарх».

В первые годы Пятой Республики роспуск парламента был связан только с вызванным им министерским кризисом. Впервые нижняя палата была распущена де Голлем в 1962 г. в ответ на принятие резолюцией порицания правительству. Последующие же роспуски парламента не были связаны с голосованием депутатов. Президент использовал роспуск тогда, когда подобная процедура позволяла избирательному корпусу решить конфликт между государственными властями (1981, 1988, 1997) или высказаться в ходе серьезного политического кризиса (1968). Право роспуска связано с функцией арбитража, возложенной на главу государства, а роспуск можно признать одной из форм обращения президента-арбитра к избирательному корпусу. Право роспуска – мощное оружие в руках французского президента. Но не стоит забывать, что оно не всегда обеспечивает главе государства желаемый результат. Так, если выборы 1981 г. после роспуска «правого» парламента принесли победу президенту-социалисту Миттерану, то выборы 1988 г. не обеспечили социалистам большинства в Национальном собрании, и они вынуждены были управлять вместе с другими силами и терпеть контроль со стороны премьер-министра внешнеполитической сферы, которая по Конституции Франции, является прерогативой президента, а в 1997 г. президент Ширак потерпел поражение.

Так, с разницей в 2 года после парламентских выборов Франции 21 и 28 мая 1993 г., в результате которых 20,4% голосов было отдано Объединению в поддержку республики и премьер-министром стал Э. Балладюр, опираясь на значительное парламентское большинство (242 места в Национальном собрании Франции) 23 апреля и 7 мая 1995 г. состоялись президентские выборы где во втором туре Ж. Ширак от ОЛП под лозунгом «Франция для всех» победил Л. Жоспена (Социалистическая партия, победителя в первом туре выборов 23,30%) набрал 52,64% голосов избирателей, а Л. Жоспен 47,36%. Ж. Ширак был избран президентом Французской республики. Э. Балладюр вышел в отставку, а его место премьер-министра занял А. Жюппе, который опирался на консервативное парламентское большинство. Однако реформы последнего («план Жюппе») вызвали социальный кризис в ноябре-декабре 1995 г. А. Жюппе и сам Ж. Ширак стали очень непопулярны. Весной Ж. Ширак попытался снизить влияние левой оппозиции досрочным роспуском Национального собрания Франции. В результате победы в выборах в парламента 25 мая и 2 июня 1997 г. левой коалиции лидер (предложил программу социальных реформ) социалистов Л. Жоспен (социалистическая партия – 23,5% голосов, 246 мест в Национальном собрании) стал новым премьер-министром, что привело к так называемому «сожителству» президента и премьер-министра до 2002 г. Сформированный тандем государственной власти в лице президента и премьер-министра, представителей от различных партийных группировок правых и левых характеризуют государственный режим как дуализм.

В ходе президентских выборов 21 апреля и 5 мая 2002 г. премьер-министр Франции социалист Л. Жоспен не прошел во второй тур, уступив в первом туре менее 1% ультраправому кандидату, лидеру Национального фронта Жан-Мари Ле Пену. Это второй случай в послевоенной истории Франции, когда левые потерпели поражение в первом туре президентских выборов (первый раз в 1969, когда во второй тур вышли голлист Ж. Помпиду и центрист А. Поэр). Особенность этих выборов в том, что на поражение Жоспена отчасти повлияла распыленность левого электората (например, три кандидата-троцкиста набрали в совокупности 10 % голосов), отчасти непопулярные реформы и вялая избирательная кампания, а также высокий с 1969 г. уровень невякой избирателей. В результате в первом туре Ж. Ширак набрал 19,8% голосов, а второе место занял Ле Пен – 16,86% голосов, третье место – Л. Жоспен – 16,18 % голосов. Успех Ле Пена стал частью общеевропейской тенденции усиления националистов. Вместе с тем выход националиста и еврофоба Ле Пена во второй тур вызвал шок, как в самой Франции, так и за ее пределами. Ведущие мировые деятели выступили с озабоченными заявлениями. В этой ситуации народ Франции был ограничен в своем выборе и пошел по принципу «меньшее зло» и во втором туре с результатом 82,21% Ж. Ширак (ОЛП) победил Ле Пена (Национальный фронт) [18]. В качестве премьер-министра был назначен малоизвестный в то время Жан-Пьер Раффарен, представляющий партию Союз за президентское большинство Франции.

В итоге расстановка политических сил после таких выборов позволила сформировать сильную сторону правых, хотя социалисты чуть улучшили свои показатели по сравнению с 1997 г., но в целом левые получили меньше голосов, Национальный фронт снизил свои показатели по сравнению с президентскими выборами.

Президентские выборы 2002 г. продемонстрировали, что не всегда на них может получить поддержку народа представитель большинства депутатов Национального собрания Франции и правительства во главе с премьер-министром, Л. Жоспеном. И если до выборов мы наблюдали тандем двух разных политических сил, которые представляли собой дуализм государственного режима, то после выборов уменьшение мест левых в парламенте и правительстве и усиление позиции правых, создало предпосылки для президентского режима с элементами министриализма.

В последующем на примере уже парламентских выборов 10 и 17 июня 2007 г. в 13-ое Национальное собрание Франции Пятой республики, мы наблюдаем что несмотря на то что они проходили через месяц после президентских, раньше парламентских избранный президент Н. Саркози не получил президентское большинство, как это случилось на выборах 2002 г.

Тогда первый тур состоялся 22 апреля 2007 г. при исключительно высокой явке (84 %) и принёс лидерство двум кандидатам — Н. Саркози (Союз за народное движение, 31,11 %) и С. Руаяль (Социалистическая партия, 25,84 %). В этих выборах принимал участие также и сам Ле Пен (11 %, четвёртое место), а также занявший третье место либерал-центрист Ф. Байру (18 %), значительно улучшивший результат сравнительно с выборами 2002 г. Остальные 8 кандидатов (включая неоднократно баллотировавшуюся троцкистку А. Лагийё, известного фермера-антиглобалиста Ж. Бове и др.) получили незначительное количество голосов.

Второй тур состоялся 6 мая 2007 г. при ещё более высокой явке (вопреки прогнозам, предсказывавшим её снижение) и принёс победу Н. Саркози (53,06%), соответственно Руаяль набрала 46,94 %.

Неопределённость возникала в связи с формированием правительства Ф. Байру, который получил 18,5% голосов в первом туре президентских выборов, нового «Демократическое движение», что дало ему повод говорить о «третьем туре». Однако, это не подтвердилось, возможно, из-за того, что большинство депутатов от партии Байру откололись от него и присоединились к президентскому большинству.

В результате победу одержали правоконсервативная партия «Союз за народное движение» (СНД) президента Н. Саркози завоевала 314 из 577 мест в Национальном собрании. Тем не менее, отрыв от занявших второе место социалистов оказался меньше, чем ожидалось. Как сообщает Le Monde, Н. Саркози и премьер Ф. Фийон (руководил парламентской деятельностью Союза за народное движение с 2006 г. под лозунгом «Вместе за президентское большинство») будут располагать «явным большинством», а не «широким большинством» в парламенте, как они того хотели [19]. В президентское большинство входили Союз за народное движение Н. Саркози и Новый центр, образовавшийся из бывших членов Союза за французскую демократию, несогласных с политикой Ф. Байру. Кроме того, Никола Саркози существенно изменил порядок взаимодействия президента и премьер-министра, лишив на деле последнее его традиционных функций и влияния. В такой ситуации мы наблюдаем смешанный государственный режим с преобладанием президентализма.

Финансово-экономический кризис, надвигающаяся угроза распада зоны евро образовали определенную поляризацию французской политической жизни (речь идет об усилении двух группировок - крайне левого и крайне правого толка) с преобладанием сильных левых, социал-демократических традиций, не оказали влияние на изменение государственного режима.

Мы наблюдаем ситуацию, когда вследствие ослабления позиций Н.Саркози, представителей финансово-олигархической элиты и президентского большинства (13-го Национальное собрание Пятой республики) при переизбрании на второй президентский срок победил социалист Франсуа Олланд.

Эти выборы стали вторыми в истории Франции, которые привели социалиста Франсуа Олланда (собранный во втором туре 51,62% голосов избирателей) на высший государственный пост, которые проиграл действующий президент, подобная ситуация уже была на президентских выборах 1981 года. Пост премьер-министра Франции 15 мая 2012 г. занял Жан-Марк Эрб (член Социалистической партии). А парламентские выборы в 14-ое Национальное собрание Пятой республики, которые прошли через месяц после президентские выборов (10 июня и 17 июня 2012 г.), укрепили позиции Франсуа Олланда и его партии\*.

\* Впервые из 577 депутатских мест 14 мест отдано гражданам Франции, проживающим в других странах. Социалистическая партия получила 280 мест из 577 в Национальной ассамблее. Правая партия «Союз за народное движение» получила 185 мест. 17 мест досталось партии «Европа Экология — «Зелёные»», 16 — «Новому центру», 10 — «Левому фронту», 2 — центристской партии Франсуа Байру, 2 — ультраправому «Национальному фронту» // <http://franceinf.ru/1903-prezident-francii/>

В целом мы приходим к выводу о том, что своеобразие смешанных государственных режимов заключается в том, что в зависимости от соотношения и расстановки политических сил они в каждый данный исторический момент тяготеют либо к преимущественно президентской, либо к преимущественно парламентской форме правления. Включение элементов президентского государственного режима в парламентарный, а парламентарного — в президентский, применение других методов помог преодолеть недостатки «чистых» видов.

Как показал опыт, смешанный государственный режим эффективен при условии, что правительство, опирающееся на парламентское большинство, и президент придерживаются одной политической ориентации. В противном случае между президентом, с одной стороны, и премьер-министром и парламентским большинством — с другой, может возникнуть конфликт, для разрешения которого не всегда достаточно конституционных средств. Так, в 1986 году, когда Президентом Франции был социалист Ф. Миттеран, выборы в Национальное собрание дали перевес правым партиям, на базе которых и было сформировано Правительство. Однако просуществовало оно всего полтора года, после чего Президент распустил Национальное собрание, а новые выборы дали возможность сформировать Правительство социалистов [29].

Смешанным (полупрезидентский) государственным режимам или гибридным, свойственна большая гибкость, являющимся наиболее оптимальными видами режима в связи с возникающей в тот или иной период ситуации внутри и внешнеполитического характера. Такой режим стремится создать сильную, стабильную исполнительную власть, но в то же время политически ответственную перед парламентом. Исходя из такой

перспективы исполнительная власть распределяется между двумя конституционными институтами – президентом и правительством.

С другой стороны, парламент, влияя на президента и правительство (участие в формировании и отставке правительства, контроль за его деятельностью, законодательная политика, преодоление вето), не позволяет президенту бесконтрольно руководить правительством, превращая его в свой административный аппарат. Такая конструкция государственной власти предполагает дистанцирование института президентства от исполнительной власти при сохранении определенного влияния на последнюю.

Основное достоинство такого режима заключается в том, что он характеризуется весьма высокой степенью демократичности, чутко реагирует на изменения политического климата в стране, оперативно и довольно точно учитывает колебания во мнениях избирателей, что в конечном итоге позволяет перераспределить властные полномочия между высшими государственными органами, основываясь на определенном волеизъявлении избирателей в ходе парламентских или президентских выборов.

Возникновение смешанных, гибридных государственных режимов связано с распространением и восприятием во все большем числе стран мира общечеловеческих ценностей, влиянием гуманистических идей и институтов, т.е. прежде всего адекватным особенностям конкретного исторического периода, объективными обстоятельствам социально-политического развития, потребности общества в построении правового государства, демократии. Под влиянием таких идей в эмиратах Персидского залива (Кувейте, Катаре, Бахрейне, ОАЭ, в 1992 г. в Саудовской Аравии – государстве, наиболее упорно сопротивляющемся идеям конституционализма) приняты конституции. Однако эти акты не являются конституциями в полном смысле слова, поскольку не ограничивают власть монарха, ибо даже там, где они не приостановлены, а парламенты не распущены (в Кувейте, например, проводятся выборы), основные законы провозглашают, что вся власть исходит от монарха, парламент фактически и даже юридически (Катар, ОАЭ и др.) является лишь консультативным учреждением.

При переходе к гибридным моделям утрачивается жесткость существующих классификаций и по юридическим признакам: соединяются черты республики и монархии (например, в Малайзии), абсолютной и конституционной монархии (Кувейт), президентской и парламентарной республики (Колумбия по конституции 1991 г.).

Вместе с тем данная модель отнюдь не является гарантией от воспроизводства конфликта двойной легитимности, поскольку могут нарушаться присущие той или иной форме единство структуры управления и одновременно возникать новые виды отношений, коллизии и несогласованности, которых не было в «отработанных» государственных режимах. Разрушаются сложившиеся стандарты разделения властей, имеющие свои устойчивые формы и в президентской, и в парламентарной республиках. Происходит смешение разных начал, и это не всегда способствует соблюдению конституционной законности.

Возрастание роли парламента в президентской (полупрезидентской) республике при создании смешанных форм, усиление его контроля за деятельностью правительства – часто лишь внешнее, обманчивое явление.

В парламентарной же республике при создании смешанных форм значение парламента падает, происходит значительное усиление власти президента, к чему эта форма не приспособлена, а потому не имеет достаточных гарантий против президентского всевластия.

Особенность: функционирование государственного механизма зависит от баланса политических сил от того, совпадают ли парламентарское и президентское большинство. В первом, случае – роль президента возрастает, он формирует правительство. Во втором, случае – президент вынужден назначать оппозиционное правительство, возможности президента по осуществлению исполнительной власти снижаются, зато роль правительства во многом возрастает. Их соотношение как между собой, так и с законодательной властью структурируется таким образом, что, с одной стороны, президент, будучи политически неответственным, через влияние на правительство (участие в формировании, работе, отставке), курирование ряда областей в сфере собственно исполнительной власти (внешняя политика, оборона, безопасность) и противодействие парламенту (законодательная инициатива, право вето, роспуск парламента) ограждает правительство как политически ответственного субъекта от исходящей от парламента нестабильности.

С другой стороны, парламент, влияя на президента и правительство (участие в формировании и отставке правительства, контроль за его деятельностью, законодательная политика, преодоление вето), не позволяет президенту бесконтрольно руководить правительством, превращая его в свой административный аппарат. Такая конструкция государственного режима предполагает дистанцирование института президентства от исполнительной власти при сохранении определенного влияния на последнюю.

Вопрос о том, ким государственным режимам – президентскому или парламентарному и их производным (министерализм, кабинетный, полупрезидентский и др.) – отдать предпочтение носит полемический характер. Сам тип государственного режима, утвержденный в той или иной стране, равно как и национальная форма его воплощения, зависят от особенностей исторического развития, культуры, геополитического положения и прочих факторов, формирующих политическое бытие общества. А значит каждому государственному режиму присущи свои достоинства и недостатки. Вместе с тем, в современных условиях наибольшим динамизмом отличается «смешанный», «гибридный» режим, поскольку представляет собой различные комбинации набора элементов основных режимов – президентского и парламентарного.

Эффективным государственным режимам, в странах с парламентарной (в настоящее время имеет место в более чем сорока государствах), а также президентской формой правления и демократическим политическим режимом свойственен высокий уровень благосостояния граждан, а точнее уровень развития человеческого потенциала (ИРЧП)\*.

\* Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) является суммарным показателем развития человека. Он демонстрирует средний уровень достижений страны по трем базовым измерениям человеческого развития: долголетию и здоровью, доступу к знаниям и достойному уровню жизни. Базовый уровень дохода, необходимый для выживания и составляющий 163 долл. США, – это наименьшее значение, достигнутое какой-либо страной по имеющимся историческим данным



(Зимбабве, 2008 г.), эквивалентное 45 центам в день, что несколько превышает 1/3 установленной Всемирным банком черты бедности в 1,25 долл. США в день.

В настоящее время, согласно Докладу о развитии человека 2010 [1] среди стран с очень высоким уровнем развития человеческого потенциала (ИРЧП) отнесено Норвегию Австралию США, Германию, Японию, Францию.

И наоборот страны, где образовался президентский авторитаризм - это страны: Кения, Бангладеш, Гана, Камерун, Йемен, Бенин, Ангола [1] с низким уровнем развития человеческого потенциала (ИРЧП).

В конечном итоге эффективным режимам свойственен баланс политических сил в стране, поддержка общества в целом. Поэтому они зиждутся на общественном консенсусе, который признает законным лишь ту власть, которая обретена законным и демократическим путем. Они находятся также в зависимости от способности их лидеров управлять, внушать доверие, не переступая границы своих полномочий.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Доклад о развитии человека 2010. Реальное богатство народов: пути к развитию человека / Пер. с англ.; ПРООН. – М., Издательство «Весь Мир», 2010. С. 140.
2. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М., 2002. С. 292.
3. Гелиева И.Н. Некоторые вопросы формы государственного правления в России // Общество и право. 2008, № 1. С. 26.
4. Гельман В.Я. Трансформация в России: политический режим и демократическая оппозиция. М.: МОНФ. 1999. С. 34.
5. Гинденбург Р.В. Портрет германского милитариста. М., 1982.
6. Кистяковский Б.А. Сущность государственной власти. Ярославль, 1913. С. 236.
7. Комаров С.А. Общая теория государства и права М., 2000. С. 312.
8. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов / Под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 149.
9. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. С. 142-149.
10. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. / Сост. В.В. Маклаков. 2-е изд. испр. и доп. М.: Издательство БЕК, 199. С. 87.
11. Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960. С. 326.
12. Макаренко Б. Российский политический строй: опыт неонституционального анализа // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 2. С. 33.
13. Могунова М.А. Проблемы теории и практики скандинавского парламентаризма. Критический анализ. Автореферат дисс.... д-ра юрид. наук. М.: МГИМО, 1989. С. 10-12, 14.
14. Осавелюк М.А. Государственный режим и его виды // Конституционное право зарубежных стран. Учебник. 2-е издание. М.: 2012. С. 133.
15. Осавелюк М.А. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. 2-е издание. М.: 2012. С. 133, 365.
16. Общая теория государства и права: Учебник / под ред. В.В. Лазарева. 2е издание М., 1996. С. 314-317.
17. Общая теория государства и права. Академический курс в двух томах. Отв. редактор М.Н. Марченко. Том 1 Теория государства. М., 1998. С. 182-184.
18. Парламентские и президентские выборы во Франции. Википедия. <http://Wikipedia.org>.
19. Полный текст на интернет-сайте Inopressa.ru. [franceinf.ru/1903-prezident-francii/](http://franceinf.ru/1903-prezident-francii/)
20. Rush M. Parliamentary government in Britain. N.Y., 1981. P. VI.
21. Страшун Б.А. Конституционное право зарубежных стран. М.: Норма, 2004, С. 83.
22. Теория государства и права. Курс лекций / Под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько М., 1997 С. 92-95.
23. Теория государства и права: часть 1 Теория государства и права. Под общей ред. А.Б. Венгерова. М., 1997. С. 56-57.
24. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько М., 1997 С. 92-95.
25. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. Под ред. А.С. Пиголкина. Городец. 2003 С. 89.
26. URL: <http://www.narcom.ra/ideas/socio/82.html>.
27. Федорцев В. А. Об изменениях в расстановке политических сил в ФРГ после выборов в бундестаг 27 сентября 2009 г. // Проблемы национальной стратегии. 2009. № 6. С. 15.
28. Чиркин В.Е. 10. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. М.: Юристъ. С. 182-189.
29. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М.: ЮЛ, 1995. С. 28.

© В.Б. Догляд, Журнал "Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики".

Заглавие статьи	ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПОСРЕДСТВОМ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ
Автор(ы)	Г. Л. Купряшин
Источник	<a href="#">ПОЛИС. Политические исследования</a> , № 6, 2012, С. 112-125
Рубрика	Россия сегодня
Место издания	Москва, Россия
Объем	43.8 Kbytes
Количество слов	4872
Постоянный адрес статьи	<a href="http://dlib.eastview.com/browse/doc/28342219">http://dlib.eastview.com/browse/doc/28342219</a>

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПОСРЕДСТВОМ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Автор: Г. Л. Купряшин

**Ключевые слова:** государственное управление, административные реформы, институциональный дизайн, политические и административные институты, бюрократия, координация политики, подотчетность.

Конец XX - начало XXI столетия характеризуется активными исследованиями государственных институтов как управленческих конструкций. Теоретические исследования в новых условиях стремятся найти баланс политики и управленческого механизма ее осуществления, т.е. показать соответствие между политическими целями и инструментами управления. Внутри системы государственного управления выделяются функции, выполняемые для того, чтобы система представляла собой устойчивый процесс осуществления решений политических органов государства, и определяются институты, необходимые для выполнения этих функций. Между тем, административные реформы, начавшиеся и продолжающиеся во многих развитых и развивающихся странах, показали, что институциональные изменения далеко не всегда соответствуют поставленным реформаторами целям. Выяснилось, что институциональные новации по многим причинам могут вызвать сопротивление, стремление защитить статус-кво или альтернативные программы изменения, включающие соперничающие требования. Основной вопрос, ставший предметом полемики, звучит следующим образом: какие управленческие институты наиболее эффективны, и каковы соответствующие причинные связи и нормативные критерии, полезные для оценки действующих и новых институтов [March, Olsen 2006: 3]?

Найти однозначный ответ на данный вопрос сложно, поскольку набор возможных институциональных альтернатив не сформировался и эволюционирует во времени.

Важно различать институты - такие, какими они представляются лицам, принимающим решения (ЛПР), и институты, воплощенные в действительности. Недостаток потенциала для осуществления, значительный временной интервал от решения до осуществления, коррупция и разнообразные бюрократические препятствия ведут к разрывам между институциональными реформами, задуманными ЛПР, и реформами на практике. Как справедливо отмечала Элинор Остром, в большинстве предлагаемых рекомендаций по совершенствованию государственного управления исходят из убеждения, что институциональные изменения должны явиться откуда-то извне и быть навязаны индивидам и группам, которых они касаются. Причем в таких рекомендациях, как правило, представлены упрощенные, идеализированные институты, т.е. институты, лишенные "институтности", когда лозунг о жизненно необходимом централизованном регулировании ничего не сообщает о способах организации соответствующего агентства, о составе его

**КУПРЯШИН Геннадий Львович, кандидат философских наук, доцент факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова. Для связи с автором: gkupryashin@gmail.com**

стр. 112

полномочий, о том, каким образом будут обеспечены границы полномочий агентства, как оно будет получать информацию, как будут отбираться его служащие и как они будут мотивироваться на выполнение своей работы; наконец, как будет организован надзор за их деятельностью и какой будет система поощрений и санкций [Остром 2010: 59].

С другой стороны, трудно найти нормативные критерии институтов. Так, с позиций эффективности, институты имеют двойственную природу. Они могут не только способствовать приближению к условиям оптимальности, но и препятствовать ему. Это объясняется их инерционностью и непосредственно не связано с противоположностью интересов затрагиваемых изменениями групп, но, кроме того, является следствием распределительного конфликта, когда они используются для получения преимуществ одной общественной группы перед другой. Тогда координирующая функция института, обуславливающая взаимные выгоды, оказывается вторичной, поскольку возникает как побочный результат снятия распределительного конфликта. В любом случае, институциональный проект должен включать оценку соответствующих издержек и выигрышей. Так, например, общий показатель эффективности реформы рассчитывается как отношение издержек, перераспределяемых в процессе реформирования, к выигрышу, возникающему вследствие увеличения продуктивности системы.

Конечно, заинтересованность тех или иных целевых групп в результатах реформы касается не столько структурных изменений в системе государственного управления, сколько их реальных последствий в наиболее важных с точки зрения соотношения "выгоды/издержки" сферах. Для бизнеса к таким сферам относятся, например, реформирование системы закупок для государственных нужд, развитие

системы судебного и досудебного обжалования решений государственных органов, оптимизация контрольных и надзорных функций, защита прав собственности; для граждан - внедрение в реальную практику стандартов государственных услуг и антикоррупционных механизмов. Именно такие значимые интересы должны быть в фокусе внимания реформаторов. Другими словами, положительные итоги реформы должны, во-первых, ощущаться, а во-вторых, быть связанными с непосредственными интересами той или иной целевой группы.

Итоги реформы в значительной степени зависят от способа ее организации. В нашей стране попытки реформировать государственное управление включали некоторую совокупность проектов. При этом, как правило, использовались три типа механизмов:

а) конкурсы на право получения дополнительных бюджетных ресурсов в качестве стимула к проведению реформ;

б) предписывающее федеральное законодательство в качестве ключевого инструмента реформ, которое должно воспроизводиться в регионах;

в) разрабатываемые на федеральном уровне методические рекомендации и направления реформ в сочетании с директивной реализацией и стимулами для проведения реформ путем оказания методической помощи [Институциональная реформа... 2006: 34].

Все эти механизмы опирались на общий принцип: содержание реформ определяется на федеральном уровне, а их реализация происходит на регио-

стр. 113

нальном и местном уровнях. Однако, как показывает опыт, такой подход не дает уверенности в достижении заданных целей, поскольку на разных уровнях управления преобладают лично ориентированные формы координации деятельности, что мешает согласованию многочисленных проектов. Фрагментарность проектирования реформ на федеральном уровне создает дополнительные трудности для регионов, получающих разные установки от различных федеральных партнеров и вынужденных учитывать эти установки на региональном уровне. В итоге региональные власти ориентируются не на реальные проблемы институционального реформирования и не на "выгоды/издержки" изменений, а на "правильную" реакцию на запросы федеральной власти.

Фрагментарность проектов дополняется нормативной неопределенностью, воспроизводимой характерной для транзита спецификой самого процесса создания норм. В стабильном обществе законы есть способ фиксации чего-то уже существующего. Принятие закона означает чаще всего, что общество решило признать обязательными для всех своих членов некоторые нормы, которые уже сложились и приняты большинством. Основной режим работы законодательной власти в стабильном обществе - режим рефлексии, отслеживания потребностей

регулирующие в тех или иных сферах деятельности, а затем формализация и легитимация уже найденных обществом регулируемых процедур.

Так, прецедентное право в англосаксонских странах создает условия для надежного утверждения новых форм отношений сразу же после их возникновения. Решения судей по частным случаям закрепляют возникающие новые явления и отношения, специфицируют взаимодействие частных и публичных структур, создавая условия для институционального развития.

В континентальном праве наличествуют сложные процедуры принятия законов парламентами. Новые отношения какое-то время оказываются в правовой пустоте, возникает длительное и серьезное отставание и разрыв между экономическими, социальными и правовыми отношениями, в которых нарастают острые конфликты. Периодическая модернизация законодательства прокладывает путь для массовой модернизации экономики и рационализации социальной жизни.

В условиях транзита законодательный процесс - это не отражение настоящего, а творение будущего. Здесь основной режим, в котором создаются законы, - не рефлексия, а проектирование. Такое проектирование далеко не всегда может встречать поддержку со стороны общественного мнения. Законы могут восприниматься не как обязательные для исполнения нормы, а лишь как мнение законодательной власти, являющейся лишь одним из нескольких участников процесса отправления государственной власти наряду с правительством, государственным аппаратом, судебными органами. Данная ситуация может усугубляться невысоким общественным престижем законодательных органов.

Проектирование норм, ориентированных на регулирование целых пластов общественных отношений (в виде отдельных кодексов), трудно координировать. Следствием такого положения являются многочисленные противоречия в законах. Когда законы не содержат вполне четких и ясных норм, то реализовать

стр. 114

их крайне трудно и эффективность деятельности государственного управления будет низкой. Вместе с тем, у бюрократии развязаны руки для деятельности по собственному усмотрению. Данная специфика правотворчества существенно осложняет введение новых управленческих институтов, функционирование которых невозможно без развитых контрактных отношений. Но контрактные отношения не имеют шансов для развития вне понятных, стабильных и обязательных для выполнения всеми участниками правил. В условиях же институционального вакуума ключевую роль играет аппарат исполнительных органов. В России на федеральном уровне - это, прежде всего, Администрация Президента, Аппарат Правительства и министерств, разрабатывающих проекты нормативных документов, а также контрольно-надзорных служб и агентств, осуществляющих правоприменительную практику.

В результате господствует, по преимуществу, бюрократический тип выработки политики институциональных преобразований. Роль социальной среды (гражданского общества и бизнеса) минимизирована. Характер преобразований

определяют входящие в политическую и административную элиту высшие чиновники, заинтересованные, прежде всего, в точном и быстром исполнении своих решений нижними этажами административной иерархии, а также в собственном контроле над критически важными административными и финансовыми процессами. Здесь трансформационные процессы неизбежно наталкиваются на серьезные преграды, включающие особенности реального формирования и осуществления государственной политики, неспособной выработать последовательную стратегию реформирования. Так, в частности, правительство привлекло достаточно широкий круг экспертов к послекризисной доработке Концепции долгосрочного развития страны до 2020 г. (КДР). Однако, при отсутствии системы согласования различных управленческих документов, сохраняется разрыв между действующими стратегиями в различных секторах экономики и КДР-2020. Как отмечали сами члены федерального правительства, в 2011 г. в России действовало 193 стратегических документа и концепции, принятых Правительством или Президентом. Еще 83 находились в разработке по поручениям и решениям, которые были приняты Правительством или Президентом. 30 готовились к разработке, но не были согласованы. Их цели, задачи и ресурсы не были сбалансированы [Кудрин 2011].

Таким образом, сам процесс разработки и осуществления государственной политики, а не столько ее содержание, может стать одним из основных препятствий инновационных подходов в ходе институциональных преобразований, когда традиционные иерархии вынуждены встраиваться в новые сетевые структуры и наоборот. Следствием этого являются три группы системных противоречий, разрешение которых зависит от существующего институционального потенциала. Во-первых, это противоречия между тенденцией к централизации политической власти и необходимостью обеспечить координацию и институциональную автономию. Во-вторых, это дисбаланс реформаторских усилий, направленных на одновременное достижение эффективности и подотчетности деятельности бюрократических организаций на основе совмещения рыночных и административных инструментов. В-третьих, конфликтное взаимодействие и напряжение между институцио-

стр. 115

нальным изменением и преемственностью. Соответственно, возникают три линии напряжения:

- централизация - координация;
- подотчетность - эффективность;
- изменения - преемственность. Рассмотрим их подробнее.

## ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ - КООРДИНАЦИЯ

Государство выступает одновременно как субъект и объект политико-административного воздействия: во-первых, как один из акторов, формирующих

политическое пространство; во-вторых, как объект управленческого воздействия, направленного на рационализацию деятельности государственного аппарата, различных подразделений государственных органов публичной власти.

Проблематика государственной политики (включая понимание приемлемой степени горизонтальной автономии властных структур) и администрирования (в том числе выбор соответствующего инструментария и процедур) лежит в разных плоскостях и разрешается через реализацию разных моделей действий. Рассуждая абстрактно, нет оснований их прямо сопоставлять и, тем более, противопоставлять. Каждой из плоскостей адекватна собственная логика практических действий. В своем предельном выражении политическая логика предполагает полную автономию и ответственность каждого органа публичной власти по предметам его ведения. Если же рассматривать лишь органы исполнительной власти и неограниченно следовать логике администрирования, то естественно максимально концентрировать "в одних руках" все полномочия и ответственность. Тогда институциональное проектирование превращается в составление "маршрутной карты" управленческих действий. Программы и проекты при таком подходе напоминают спецоперации, результативные для достижения краткосрочных целей, часто связанных с перераспределением властных полномочий и экономических активов. Однако сложности возникают при реализации долгосрочной стратегии, требующей координации усилий разных субъектов (государства, бизнеса, некоммерческих организаций), что требует развитой институциональной автономии, компетентного лидерства и публичной подотчетности. Централизм в государственном управлении способен определить содержание деятельности ("что делать"?) и хорош при односубъектном государственном планировании, когда административное господство позволяет легко решать вопросы о субъектах деятельности ("кто это будет делать"?). Однако даже межведомственное согласование усилий создает известные проблемы, которые умножаются в случае государственно-частного партнерства или при попытках включить представителей гражданского общества в процесс разработки и реализации стратегических решений. Поэтому сложно найти форму политической организации и системы администрирования, которые в целом воспринимаются как нормативно приемлемые и устойчиво воспроизводимые, обеспечивая стабильное взаимодействие между центральным правительством и разнообразием частично автономных институтов.

В целом обе логики способны дополнять друг друга, если использовать их сбалансированно, избегая абсолютизации. Однако пока баланс не определился,

стр. 116

они порождают конкурирующие подходы. Согласно административной логике институт - это то, что является необходимой формой для достижения желаемых и прогнозируемых эффектов, в том числе в процессе изменений. В то же время, согласно политической логике, институциональное изменение может быть вызвано как переменами функциональной структуры деятельности, так и изменениями в культурных предпосылках и подходах в оценках нормативной эффективности институтов, а также изменениями в политическом пространстве и гражданском обществе.

## ПОДОТЧЕТНОСТЬ - ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Одним из основных вопросов, связанных с публичной подотчетностью, являются ее стандарты, по которым государственные должностные лица отчитываются перед гражданами. Традиционные цели и нормы государственного управления, которые возникли в развитых демократиях и которым затем последовали многие развивающиеся страны, были связаны с достижением закона и порядка, борьбой с нищетой, созданием рабочих мест, общественным благосостоянием. Эти цели поддерживали такие ценности, как беспристрастность, равенство, представительство, честность, благосостояние, гражданство и справедливость. Названные цели и нормы стали руководящими стандартами публичной подотчетности в большинстве демократических государств. Иными словами, государственные служащие ответственны за успешное осуществление этих основных целей и норм, т.е. они должны отчитываться за поддержание законности и порядка, решение проблемы нищеты и безработицы, обеспечение общественного благосостояния, соблюдение гражданских прав и гарантирование правосудия и справедливости.

Парадигматический переход на принципы и цели "new public management" изменил стандарты подотчетности, включив эффективность, конкуренцию, прибыль и цену за качество (value for money), - т.е. стандарты, ранее распространенные лишь в бизнес-управлении, - в число определяющих ценностей государственных служащих. Как отмечают многие исследователи, этика частного сектора "вторглась" в общественный сектор [Naque 2000:606]. Опасность состоит в том, что такое распространение в госсекторе норм бизнеса, ориентированного на эффективность и прибыльность, может привести к маргинальности или совсем уничтожить традиционные ценности государственного управления, такие как честность, солидарность и беспристрастность.

В России основой формирования институтов стали партикулярные ценности и отношения, когда в пространство ресурсной зависимости входят "свои" постоянные партнеры, включая бизнесменов и чиновников. Возникают сложные сетевые структуры, основанные на межличностном доверии, в которых подотчетность поддерживается потенциальными коллективными санкциями участников. В одном ряду взаимобменов оказываются информационные, материальные и властные ресурсы, получающие всеобщее денежное измерение. В результате такой "монетизации" политико-административных отношений возникла нерасчлененность государственных и частных элементов сети, что представляет специфическую черту российской модели подотчетности.

Стандарты в данной ситуации выступают лишь как продолжение политико-экономических интересов, а санкции - как действия агентов сети для

закрепления этих стандартов. Однако постоянное изменение соотношения сил и интересов ведет к изменению стандартов и правил игры, обнаруживая отсутствие универсальности. Подотчетность государственных институтов в данном случае подчиняется логике политической целесообразности и постоянно меняющегося



баланса сил. Постоянная трансформация принципов государственных институтов негативно сказывается на их функционировании и эффективности. Лишь отдельные узкие группы и личности, входящие в состав политической и экономической элит, имеют реальное влияние на нормы, претендующие на обязательность исполнения.

Если существующий институциональный механизм ограничивает политическую конкуренцию, то правительство само задает критерии своей деятельности: об эффективности проводимых им мероприятий предлагается судить на основании того, в какой мере эти мероприятия соответствуют тем целям и интересам, которые правительство само же и сформулировало. Таким образом, правительство, законодатели и группы специальных интересов имеют возможность навязать определенные институты широким слоям населения. Получается, что инсайдеры посредством соответствующего институционального механизма дают аутсайдерам право выбора: играть по новым правилам или быть наказанными правоохранительными органами за их невыполнение. Возможен и другой вариант, когда посредством контроля повестки дня властные группы не дают аутсайдерам выбирать предпочтительные для них альтернативы, поскольку эти альтернативы просто не включаются в обсуждаемые темы. В обоих случаях аутсайдеры должны делать "добровольный" выбор в рамках действующих формальных институтов с ограниченными властью альтернативами и в итоге оказываются жертвами манипуляции со стороны политически господствующих сил. В этом случае демократические процедуры являются лишь прикрытием достаточно жесткого, ориентированного на интересы правящей группы процесса нормотворчества.

## ИЗМЕНЕНИЯ - ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ

Задача государства не в том, чтобы максимизировать изменения, а в балансе порядка и развития. Исследовательская проблема состоит в выяснении, почему и каким образом институты остаются стабильными, как и почему они меняются? Обычно единственным жизнеспособным политическим выбором является пошаговая реформа и адаптация. Всестороннее изменение по форме может выступать продуктом целостного институционального плана, созданного для данного момента, но в действительности всегда представляет собой институциональный дизайн на основе опыта предшествующих поколений. Новые институты, как правило, не замещают полностью старые, поэтому существует слоевой комплекс институтов, базирующихся на соперничающих нормативных и организационных принципах и ценностях. Успешная трансформация возможна в такой политико-административной среде, когда институты дополняют друг друга и образуют непрерывное институциональное пространство. Данное свойство называется конгруэнтностью институтов. Конгруэнтность институтов поддерживает единство и устойчивость институциональной системы в целом.

стр. 118

Проблема конгруэнтности особенно актуальна при создании новых институтов: приживаются лишь те новые нормы, которые не отторгаются старыми [Roland 2004: 113]. Реформаторы обычно отдают приоритет институциональным изменениям по отношению к преемственности, но новые институты всегда

возникают в условиях сложившейся социокультурной среды. Даже когда они "спроектированы" с использованием зарубежных образцов, новые формальные институты вступают в сложные и противоречивые отношения с неформальными институтами, унаследованными из прошлого. Всестороннее изменение в институциональном обустройстве редко результируется в одном доминантном процессе, а в большинстве случаев является артефактом совокупности взаимодействующих и взаимодополняющих процессов. В действие вступают тенденции к появлению гибридных форм. Например, современное российское государственное управление совмещает в себе патронажно-сословные элементы старой административной системы, корпоративно-бюрократические элементы транзитных обществ и технократические черты государственного менеджмента.

Это означает, что вышеназванные напряжения встроены в композицию смешанных институтов и противоречивые правила с соперничающими нормативными и организационными принципами могут быть важным источником институционального изменения, так же как и препятствием изменениям в рамках меняющихся обстоятельств. Отсюда возможны периоды баланса институтов и относительно стабильного институционального обустройства. Одновременно не исключены периоды институционального беспорядка и деинституциализации [Дмитриев 2007: 9]. И, наконец, возможны турбулентные периоды, когда кризисы и конфликты приводят к существенной институциональной перестройке [Kettl 2002].

Таким образом, институты могут стимулировать изменение, но могут и создавать преграды на пути трансформации. Институциональное развитие не является прямым продуктом воли, планирования и проектирования. Но, одновременно, оно не является фатальным результатом исторической "колеи", экономических, социальных или внешних обстоятельств или нескоординированных действий. Институты имеют свою внутреннюю жизнь и собственную динамику развития, в определенной степени независимую от внешних событий и целенаправленных вмешательств.

Характерными для современного "нового институционализма" являются не рассуждения о том, как государственное управление должно быть организовано и функционировать, а стремление понять условия, в которых оно посредством специального институционального строительства и государственной политики будет лучше соответствовать изменившимся обстоятельствам [Rethinking Political Institutions... 2006: 32]. Таким образом, управление посредством институциональных изменений - это не только внедрение в статическое устройство (существующий институциональный дизайн), но в большей степени включение в происходящие процессы, отличающиеся разнообразием динамики изменений и детерминантов. В данной статье акцентируется значимость управленческой стратегии, учитывающей многоуровневость институтов трансформации государственного управления и необходимость перехода в процессе административной реформы от приоритета

проектного подхода к управлению посредством институциональных изменений, где главную роль играет процессный подход, основанный на определенной структуре правил.

С точки зрения Э. Остром, следует выделять три группы правил: операциональные правила, правила коллективного выбора и правила конституционного выбора [Остром 2010:271]. Операциональные правила (регламенты, стандарты) непосредственно воздействуют на ежедневные управленческие решения. Правила коллективного выбора (процедуры нормотворчества и оценки регулирующего воздействия) используют при формировании операциональных правил в рамках формирования управленческих структур. Исходы процесса коллективного выбора - правила регулирования. Здесь формируется стратегическое пространство ("policy space") - набор правил, задающих параметры выбора стратегии государственных действий. Правила конституционного выбора определяют полномочия тех, кто создает правила коллективного выбора, которые, в свою очередь, воздействуют на набор операциональных правил. Правила конституционного выбора детерминируют формальные структуры политической системы и механизмы легитимной власти. Здесь создается мир государственной политики ("politics") - это мир власти, где многое зависит от ограничений, налагаемых императивами политических возможностей. Динамика изменений этих групп правил различна. Операциональные правила изменить легче, чем правила коллективного выбора, а последние легче изменить, чем правила конституционного выбора. Последние определяют стабильность и упорядоченность политико-административной системы.

Политические и административные акторы (как индивидуальные, так и коллективные) обладают различной конституирующей властью, т.е. способностью влиять на институциональную трансформацию. Изменения в формальных правилах могут стать результатом законодательных решений, регулируемых правилами конституционного выбора, директив исполнительных властных структур, регулируемых правилами коллективного выбора, а также распоряжений руководителей государственных организаций, регулируемых операциональными правилами. Если эти изменения не согласованы - налицо непоследовательность и бессистемность формирования норм, стимулирующих развитие институтов, что является одной из значимых причин низкого уровня государственного управления.

В отличие от формальных правил, изменения в неформальных нормах осуществляются постепенно и нередко формируют у индивидов альтернативные модели поведения, связанные с новым восприятием целей и ресурсов деятельности. Неформальные ограничения быстро изменяться не могут, так как опираются на укоренившееся культурное наследие, устойчивые стереотипы мышления и способы действий. Если формальные правила можно изменить быстро и радикально (например, с помощью заимствования из-за рубежа), то неформальные правила больше завязаны на обычаи и традиции и, следовательно, достаточно консервативны. Существует концепция, в соответствии с которой необходимо различать "быстро меняющиеся" и "медленно меняющиеся" институты. К первым относятся, в частности, политические институты, а к последним - детерминированные культурой социальные, в том числе неформальные, нормы [Roland 2004: 110].

Эволюционный подход к институциональным изменениям в целом позитивно оценивает роль неформальных институтов. Возникающие неформальные практики постепенно закрепляются как общепризнанные в формальных институтах. Происходит легализация неформальных ограничений, т.е. придание лежащим в их основе правилам силы закона и превращение этих ограничений в формальные. Это означает, что новые формальные институты возникают в процессе трансформации существующих социальных практик, а значит, воспроизводят уже сложившиеся на уровне неформальных ограничений тенденции.

Концепция "path-dependence" акцентирует некоторые особенности так наз. трансформационного кризиса, к которому может привести радикальное изменение того или иного общественного порядка. Во время подобного кризиса происходит разрушение многих институтов. Однако полная смена социального и экономического порядка все-таки маловероятна, так как накопленный в обществе социокультурный капитал будет определять фундаментальные социальные связи и модели поведения индивидов и групп. Таким образом, эффективность или неэффективность вновь созданных институтов находится в прямой зависимости от качества данного социокультурного капитала. Мы имеем дело с "трансформационной матрицей", т.е. совокупностью правил, на базе и посредством изменения которых может быть построена новая система. Чем сильнее зависимость от прошлого развития, тем в большей степени для институтов характерна консервативность и высокие трансформационные издержки.

Главная проблема управления институциональными изменениями заключается в сведении противоречивых и разнонаправленных процессов в последовательное институциональное развитие в заданном направлении. В качестве гипотезы можно предположить, что эта проблема решается в условиях, когда институциональное строительство опирается на определенные блоки многоуровневой системы норм, позволяющие добиться локального соответствия между операциональными, коллективными и конституционными правилами.

Блоковая модель институциональных изменений дает возможность построить стратегию трансформации государственного управления в виде последовательного приращения институционального капитала. Созданный институциональный капитал, включающий, прежде всего, операциональные правила и правила коллективного выбора, т.е. имеющиеся в наличии "институциональные блоки", позволяет решать более крупные институциональные проблемы. Это означает, что существующие легитимные нормы и организационные принципы реинтерпретируются, реструктурируются и перестраиваются в большей степени, чем одна система принципов целиком заменяет или становится доминирующей над другими. Процесс приращения институтов в таком понимании становится процессом самотрансформации, успех которого может уменьшить вероятность того, что основным результатом институциональных реформ будет необходимость в новых реформах.

В итоге можно выделить два подхода к трансформации государственного управления.

Первый подход отдает приоритет технологиям, направленным на повышение эффективности аппарата исполнительной власти, создание процедур, имеющих своей целью "отладку" внедряемых механизмов, импорт которых из передовых государств является кратчайшей и, казалось бы, наиболее продуктивной дорогой к современному государственному управлению. В рамках такого подхода основными задачами модернизации являются:

- повышение внешней эффективности государственного управления, включающей такие мероприятия, как ликвидация избыточных государственных функций, внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов, повышение эффективности системы закупок для государственных нужд, разработка стандартов государственных услуг;

- устранение внутренней неэффективности самого государственного аппарата путем разграничения правоустанавливающих, правоприменительных функций и функций оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в рамках трехуровневой системы органов исполнительной власти, внедрение механизмов управления по результатам, разработка административных регламентов.

В целом такой подход можно назвать технократическим. Он хорошо описывает технологии управленческой модели модернизации, показывает современные достижения государственного менеджмента. В этом смысле он в основном ориентирован на операциональные правила. Но его слабость и отличие от "блокового" подхода - отсутствие системности и последовательности. Он ограничен способностями административных структур создать устойчивые управленческие практики, базирующиеся на конгруэнтных и подотчетных (как эндогенно, так и экзогенно) институтах. Проблема устойчивости вызвана игнорированием властной и этической составляющих управленческого механизма. Вместе с тем, без учета соперничества заинтересованных в государственных решениях групп, без понимания интересов и ценностей политической элиты, а также внегосударственных акторов управленческого процесса, невозможно провести анализ не только модельных целей трансформации, но и выявить стимулы ключевых акторов необходимых действий и, следовательно, оценить вероятность успеха ее реализации.

Данный подход в качестве основного управленческого инструмента использует проекты. Однако на практике такой управленческий механизм формирования и реализации государственной стратегии ведет к созданию многочисленных формальных модернизационных проектов, где главная роль принадлежит бюрократии. В результате существует опасность сведения модернизации к попыткам осуществить затратные и неэффективные инфраструктурные проекты с имитацией отдельных примеров достижений в сфере новых технологий. Такие проекты неизбежно будут сопровождаться высоким уровнем коррупции.

Второй подход в качестве основного управленческого механизма трансформации рассматривает институты. Принципиальной здесь является ориентация не столько

на изменение уже сложившегося институционального дизайна, но в большей степени на внедрение в происходящие трансформационные процессы. Основную роль в данном случае играет не проектный (ориентированный на конкретные результаты и ограниченные сроки), а про-

стр. 122

цессный подход (ориентированный на правила и процедуры). С его точки зрения для успешных реформ выстраивание специальной стратегии согласованных изменений на разных уровнях институционального обустройства является ключевым условием решения проблем, иначе реформаторы будут замкнуты в одномерном мире, структура проблем будет задана, и лучшее, что они могут делать - принять стратегию в заданных обстоятельствах. Поэтому принципиальное значение имеют институты трансформации, т.е. правила, управляющие процессом изменения правил.

В отличие от первого подхода, когда институты управления рассматриваются всего лишь как инструментальная ценность, как орудие тех или иных групп интересов, данный подход считает их самоценностью [Olsen 2010]. Например, нормативный анализ должен вестись в сравнительной перспективе, т.е. оценки действующих институтов должны исходить из сопоставлений не с проектными моделями, а с альтернативами, осуществимыми на практике. В частности, речь может идти о сравнительной эффективности норм бюджетного процесса, механизмов государственных закупок, правил подачи деклараций о доходах, или процедур обжалования действий должностных лиц.

В итоге институциональный подход представляет модернизацию государственного управления как эволюционную институциональную инновацию, что дает возможность использовать при ее анализе такие концепции, как социокультурная заданность пути (path dependence) и "социализация институционального строительства".

Концепция path dependence дает ключ к пониманию сложившихся в государственном аппарате социальных практик и значительной роли культуры, формирующих относительно доминантное, но эволюционирующее представление о его работе, которое влияет и на план институциональных изменений, и на его реализацию. В данном случае необходим механизм мониторинга социальных тенденций, который служил бы своеобразным барометром здоровья государства, адекватности его структур и принимаемых управленческих решений реалиям общественной жизни и динамическим экономическим процессам.

Концепция "социализации институционального строительства" основывается на включении в процесс формирования институционального дизайна разнообразных представителей гражданского общества. Это означает отказ от монополии государства на институциональное строительство, что позволяет лучше оценить готовность общества, потребляющего государственные услуги, к инновациям в государственном управлении, как правилу, исходящим из преимущественно политических целей, а обществу, да и самому аппарату, - лучше понять смысл институциональных новаций. Ключевыми здесь становятся технологии обмена

ресурсами, включая знания, через экспертное и совещательное участие бизнеса и гражданского общества в целом в формировании политики, а также, по возможности, так наз. административное экспериментирование, когда часть административных и регулирующих функций государство передает структурам самоорганизации бизнеса.

Представляется, что важнейшим институтом трансформации, т.е. нормой, определяющей возможности и ограничения институционального проектирования, должно стать стимулирование процесса самообучения институтов.

стр. 123

Обучается не только человек, институты тоже способны самообучаться. Управленческие институты, такие как организации, корпорации, правительства, парламенты и социальные сети, обучаются - по крайней мере, в когнитивном смысле этого термина. Институты "обучаются", когда системы инициатив побуждают их членов создавать, приобретать и распространять знания и ценности для пользы института. Институты создают модели социального поведения, которые сами по себе влияют на их членов и развивают окружение и институциональную культуру, что может способствовать когнитивной инновации и моральному переориентированию или создавать им помехи.

Обучение происходит и через активное взаимодействие государства с негосударственными акторами. Для оптимального развития органам государственного управления необходим постоянный приток кадров из негосударственных структур. Гражданское общество и бизнес - уникальная по потенциалу обмена знаниями и генерации институциональных инноваций кадровая среда для государственного управления. Этот аспект сотрудничества органично связан с повышением роли негосударственных акторов в оказании социально значимых услуг населению, которые традиционно были функцией государства. Аутсорсинг ряда ключевых функций социальной защиты, широкого спектра образовательных программ позволяет государству не только сократить собственный штат и расходы, но также сфокусировать свои ресурсы на институциональных инновациях, существенно открыв свои информационные границы в силу необходимости постоянного обмена знаниями с негосударственными партнерами.

Наконец, поскольку отношения с негосударственными акторами, в первую очередь, характеризуют уровень открытости государственного управления обществу, наиболее очевидной функцией негосударственных акторов является их включение в механизм подотчетности и контроль за эффективностью государства. Помимо базового принципа подотчетности и соблюдения законов государство может сделать шаг навстречу обществу, который позволит последнему лучше представлять, что происходит в государственных структурах, и одновременно повысит интенсивность обмена знаниями, что существенно влияет на эффективность экономики. Среди направлений деятельности государства здесь можно отметить либерализацию и дерегулирование телекоммуникаций, вещания и издательского бизнеса как основы свободного обмена информацией и конкурентной среды, а также изменение роли государственных информационных

служб в сторону повышения открытости и доступности, удобства использования и увеличения доли экспериментальных проектов.

Институционализация самообучения институтов позволит выполнить одно из основных правил управления посредством институциональных изменений - свести, насколько возможно, к минимуму цену ошибки. Никто не знает всех ответов; по крайней мере, никто точно не знает, какие ответы правильные. Поэтому жизненно необходимо не допустить догматизации принимаемых реформаторами решений. Цена ошибки возрастает в условиях, когда нельзя спорить с господствующей концепцией и ее носителями, а в случае необходимости - заменить их. В рамках институционального подхода целесообразно рассматривать направ-

стр. 124

ление и в целом возможность реализации стратегии развития государственного управления не просто как претворение в жизнь политической воли элиты, а как результирующий вектор согласования интересов всех участников политического процесса. Подобно сфере управления организационными знаниями на микроуровне, в макроструктурах таким механизмом помимо выборов могут становиться форумные практики, мини-референдумы, акции протеста, различные формы систематического взаимодействия с группами интересов и т.д.

Для того чтобы система государственного управления инициировала изменения, в ней должны хорошо работать институты координации и подотчетности. Поскольку вряд ли в условиях современной России реально говорить о политическом плюрализме, то на данном этапе возможной видится реализация идеи о выдвижении на первый план критерия публичности с повышением роли экспертного сообщества для аналитической подготовки управленческих решений, что позволяет уйти от режима "ручного управления". Институционализация правил и процедур коррелирует не с политикой, представляющей продукт межгрупповой борьбы внутри политической и экономической элит, а с политическим курсом, разрабатываемым на основе рационального политического анализа и ориентированным на общественный интерес.

Дмитриев М. Э. 2007. Развитие потенциала государственного управления: уроки стран с переходной экономикой. - Вопросы государственного и муниципального управления, N 2 - 3.

Институциональная реформа в России: переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления. 2006. М.: Издательство "Алекс".

Кудрин А. Л. 2012. Выступление на VIII Красноярском экономическом форуме. - Доступ: <http://government.ru/docs/14194>.

Остром Э. 2010. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН, Мысль.



Haque M.S. 2000. Significance of accountability under the new approach to public governance. - *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66.

Kettl D.F. 2002. *The Transformation of Governance: Public administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, L.

March J.C., Olsen J.P. 2006. *Elaborating the "New Institutionalism"*. - *The Oxford Handbook of Political Institutions (Oxford Handbooks of Political Science)*. N.Y.

Olsen J.P. 2010. *Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford University Press.

*Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. 2006. - Shapiro I., Skowronek S., Galvin D. (eds.). N.Y.: University Press.

Roland G. 2004. *Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institution*. - *Studies in Comparative International Development*. Winter, vol. 38, N 4.

<b>Заглавие статьи</b>	Гражданское общество в новой модели государственного управления и конституционного права
<b>Автор(ы)</b>	Сергей КУРИЦ, Валерий ВОРОБЬЕВ
<b>Источник</b>	Международная жизнь, № 5, Май 2012, С. 134-148
<b>Рубрика</b>	Тенденции
<b>Место издания</b>	Москва, Россия
<b>Объем</b>	35.6 Kbytes
<b>Количество слов</b>	4085
<b>Постоянный адрес статьи</b>	<a href="http://dlib.eastview.com/browse/doc/27259993">http://dlib.eastview.com/browse/doc/27259993</a>

## Гражданское общество в новой модели государственного управления и конституционного права

Автор: Сергей КУРИЦ, Валерий ВОРОБЬЕВ

Сергей КУРИЦ

Специалист по системному подходу к решению проблем управления, профессор,  
доктор технических наук

syak@yandex.ru

Валерий ВОРОБЬЕВ

Проректор МГИМО (У) МИД России, профессор, доктор юридических наук

vorobiov@mgimo.ru

Со времен Аристотеля, который впервые использовал термин "гражданское общество", до нашего времени создано множество определений, отражающих различные позиции, с которых почти 25 веков их авторы рассматривали понятие "гражданское общество". Едва ли есть смысл полемизировать по поводу понятия, которое носит столь многоаспектный характер, что любые попытки изменить, отнять или добавить аргументы к существующим определениям представляют только повод для бесплодной дискуссии. Но явление, называемое "гражданским обществом",

стр. 134

вновь стало актуальным в наше время. Новые словесные упражнения, украшенные интернет-лексиконом, породили новые термины: "открытое правительство", "большое правительство", "электронное правительство", "зеленая экономика", изобретатели которых политики, политологи и журналисты. Они не могут объяснить, почему надо сохранять за властью право решать жизненные проблемы народа за него, или сознательно скрывают очередной рецидив амбиций сильных мира сего.

Научный прогресс так и не затронул проблем, кризисов и конфликтов внутри государства, между государствами и с окружающей средой. По-прежнему все замыкается на древнюю диктатуру, веру в представительность всеобщих выборов, средневековую идею разделения ветвей власти (координационного принципа, который теоретически не может влиять на субординационный принцип диктата), на механизм сдержек и противовесов, малополезность которого демонстрируется доминирующей силой президентского вето, например в США, и прочих верований. Мировой кризис общественных наук привел к тому, что основой государственного управления и права до сих пор остаются копирование эмпирических артефактов, доктрины авторитетов и гадания политологов. За последствия платят народы своим имуществом и жизнями.

Ныне доподлинно известно лишь то, что в понятии "гражданское общество" два субъекта суждения: "управление государством" и "самоуправление граждан", которые являются компонентами целостной системы (государства). Вплоть до XVII века (до Локка) оба субъекта суждения рассматривались как единое целое, позже гражданское общество стали рассматривать как часть государства, которое представляло синоним власти. Эта дихотомия существует уже шесть тысячелетий со времени появления государства и присуща только сложившемуся государству, поэтому гражданское общество не может предшествовать ему, вопреки утверждениям авторитетов, а похожие организации носят другие названия. Рассмотрим компоненты дихотомии целостной системы государства, относящиеся к понятию "гражданское общество", чтобы с научной строгостью попытаться описать искомое понятие.

Развитие живой природы привело к появлению мыслящего существа (человека), который, не имея ни острых зубов, ни рогов и копыт, сумел выжить в агрессивной среде только благодаря осмысленному объединению в социумы. Рост численности мыслящих существ в социумах требовал управления, то есть принятия решений о будущих совместных действиях для достижения желательных результатов: о защите себя и потомства, удовлетворении потребности в пище и одежде, в укрытиях от природных явлений

стр. 135

(жилищах) и т.д. Возникали новые формы объединения (кланы, племена), а с ними - рост иерархии управления. Интуитивно заимствуя принципы управления стадными животными, повторяя принципы управления многоклеточных организмов, племенные социумы создали следующую форму объединения - государство. В государстве, включающем такое понятие, как "страна", представляющая народ - социум, состоящий из множества граждан, временных жителей, а также рабов (захваченных в войнах граждан других государств), суверенной территории и системы управления, продолжился рост иерархии управления, появился верховный иерарх - государь. Позже возникло понятие "право", определявшее правила поведения граждан государства и временных жителей.

Иерархическое отдаление государя от социума, особенно в роли предводителя войск, превратило социум в средство для достижения целей государя и его

ближайшего окружения - элиты. Основным методом государственного управления, позже закреплённого в праве, был диктат одного человека - государя, который принимал решения о войне или мире, о процветании или разорении миллионов граждан. Далее вся история человечества рассматривалась как история государей: народ присутствовал лишь в форме средства для достижения желаний государя.

Диктат, заимствованный у древних государей, и поныне сохраняется в разных модификациях фактически при всех государственно-правовых режимах - от тоталитарно-общинных с коллективистскими идеологиями до либерально-демократических - и во все периоды нормального развития государства и перехода от одного режима к другому. Менялись лишь формы и интенсивность диктатуры, которая вызывает нескончаемый трагический круговорот истории противостояния гражданина и государства.

Недовольные разорением и утратой человеческих прав народы бунтовали, поднимались на кровавые революции, а в XXI веке - на ненасильственные протестные движения и "цветные революции", свержали государей, избирали новых государей, которые, действуя по старой модели власти, вновь доводили народы до возмущения и сопротивления, и т.д.

Понятно, что в таких условиях нет надежды остановить, тем более предупредить, повторение трагического круговорота, а научно-технический прогресс в области развития средств массового уничтожения и разорения человечества, подогреваемый амбициями соперничающих государей, лишь укрепляет эту безнадежность.

стр. 136

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОЗЗРЕНИЯ НА РАЗВИТИЕ СОЦИУМА И ГОСУДАРСТВА**

Важнейшую роль в устройстве государства играет статут (от позднелат. *statutum* - постановление), роль которого была известна еще в средние века как устав любого объединения людей, определявший порядок его организации и функционирования. Статут существующего государства до сих пор рассматривается как феномен (в обыденном смысле, как не имеющий аналога с другими видами объединений людей).

К определению статута государства как феномена социум не допускался (за исключением небольших средневековых объединений вроде Новгородской республики), поэтому нет смысла обсуждать деятельность гражданского общества, которое является частью социума.

Однако статуты государства менялись. В отличие от природы, эволюция которой не ограничена ни временем, ни ресурсами для поиска лучших образцов, любой артефакт, то есть созданный человеком искусственный объект: машина, организация (в том числе государство) или воззрение, не может "вечно" удовлетворять цели, для которой был создан. Этот процесс обновления можно

условно отнести к категории "искусственной эволюции", вызванной свойством неуниверсальности целостных артефактов\*, имеющих унифицированное ядро, роль которого в живых организмах исполняет наследственное вещество - ДНК.

Ниже рассмотрены проявления этого свойства на примерах статутов государства. Их изменения вызывались различием источников происхождения государства, которые сводятся к двум: божественному (сакральному) и политическому. Божественный источник появился в древнем мире, второй (как термин) - в средние века и доминирует в наше время.

Сакральный статут был у всех известных государств и империй древности как средство дополнительного укрепления авторитета государя. Вера в иррациональное, сопровождавшая жизнь человека, приводила к объединению верующих, а следовательно, к созданию религиозной иерархии для управления ими. Иерархи верований держали в повиновении народы, нака-

\* Свойство неуниверсальности артефактов было обнаружено одним из авторов (С. Я. Куриц) и проверено на примерах многих образцов технических устройств (изменение типов двигателей на движущихся устройствах - самолетах, локомотивах, автомобилях, судах), на изменениях протестантских религиозных конфессий и других объектах, подтверждено теорией А. Куна о смене научных парадигм, принципом необходимого разнообразия У. Эшби, а следствия закона представлены теорией фальсификации К. Поппера, выводы которой указывают на постоянную потребность поиска новых артефактов.

стр. 137

зывая смертью любого, посмеявшегося выразить сомнение в существовании прямой связи религиозных служителей с верховным божеством.

Позже эта ситуация стала мешать земным государям единолично управлять государствами, поскольку они могли общаться с божеством только при посредстве религиозных иерархов. Тогда государя сами провозглашали себя представителями божественной иерархии.

За ошибки государей континентальной Европы, которые не понимали опасности двоевластного управления, народы заплатили миллионами жертв в религиозных войнах, длившихся почти шесть столетий. Этот очевидный дефект управления до сих пор сохраняется в некоторых даже развитых государствах, вызывая постоянную нестабильность, закладывая неизбежность будущих жертв при попытках устранить двоевластие.

Понятие политического статута государства возникло по недоразумению. Термин "политика", по многочисленным исследованиям, в том числе таких известных ученых, как Вебер, Дюверже, Бентам, выражает "стремление лиц, находящихся во власти, к обладанию ею, что обеспечивает им контроль над обществом и получение личных благ". Для придания приличествующего обоснования праву государя

принимать решения по своему предпочтению (и даже капризу), то есть политические решения, был привлечен авторитет Аристотеля. В III веке н. э. Аристотель использовал в своем сочинении слово "политика", которое в то время означало "государство" (слово "полития" - правление большинства - у Аристотеля использовалось как название конкретной формы государства - республики). Ныне во многих контекстах слово "политика" употребляется - по принципу взаимозаменяемости - наряду с терминами "политическая система" или "государство".

Это недоразумение до сих пор имеет трагические последствия, поскольку политические решения представляют диктат одного лица (или узкой группы лиц), не ограниченный правовыми нормами и не сдерживаемый общественными институтами или моралью.

Следуя древнему принципу "разделяй и властвуй", государи сознательно разрушали стремление людей к сотрудничеству, которое в истории человечества было решающим фактором его сохранения и быстрого развития. С помощью визирей (ныне их называют политологами, политтехнологами, пиарщиками) государи убеждали под страхом наказания смертью, что граждане другого государства - враги.

Позже, не без участия власти, эта же мифология породила понятие "нация". Нация - феномен культурный и только потом - этнический и социальный. Впервые термин "нация" в его политическом значении по-

стр. 138

явился в ходе Великой французской революции, когда возникла необходимость сформировать некую общность взамен утраченного "подданства французской короне". Понятие "нация" и заповеданная ей территория государства до сих пор является источником нестабильности, наносящей ущерб гражданам. Первая и Вторая мировые войны, следуя этим разделительным понятиям (закрепленным в международном праве), нанесли огромный ущерб человечеству. Государи Европы, вечно соперничавшие между собой, организовывали войны, усеяв территории своих и соседних государств миллионами могил преимущественно молодых людей.

Источником конфликтов внутри государства, построенного на политической основе, является "коллективистская идеология" - родовое понятие всех видов идеологий разделения людей. Превосходство титульной нации над всеми живущими в государстве гражданами представляет обыденный национализм, одной расы над другими - расизм, одной религии - фундаментализм, одной политической партии - тоталитаризм и т.д. вплоть до мирового господства одного государства - гегемонии, которая в современном лексиконе называется доминированием (над всеми).

Организационный статут является альтернативой сакральному и политическому феномену государства как одного из многочисленных видов человеческих объединений, образующих родовое понятие "организация". У любого вида

организации есть свои особенности; у государства, например, право выпускать валюту, управлять вооруженными силами, применять легитимное насилие и многое другое. Признание организационного статута избавляет государство от противоречий прежних статутов и открывает возможности для использования достижений в других видах многочисленных организаций.

В государстве как организации, вместо диктатного политического управления (человеком как винтиком) могут использоваться методы менеджмента и маркетинга (на их родство с государственным управлением указывал Н. Макиавелли еще в XVI в.), партисипативное управление, Z-система управления и другие, созданные в XX веке. Наконец, могут применяться принципы построения системы управления, принятые в крупных корпорациях (акционерных обществах, представляющих один из видов родового понятия "организация"), в которых право собственности отделено от права управления. Не путать с государственным корпоративизмом, где государственная власть сращена с капиталом - "корпоративное государство", по Муссолини. Принципы корпоративного управления открывают возможности реализации долгосрочных стратегических проектов, поскольку продолжительность пребывания успешного

стр. 139

руководителя исполнительной власти ограничена только результатами, удовлетворяющими акционеров (собственников).

## **МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНАМИ**

Другим примером нарушения свойства неуниверсальности артефактов является построение систем государственного управления и права на основе доминирования единственного принципа управления. Речь идет об исключительности экономических методов управления в государстве, что означает безграничное господство рыночных отношений, которые не допускают контроля и регулирования. Воплощенные отцами-основателями Конституции США идеи свободного рынка были подтверждены бурным ростом промышленного производства и торговли, который без колониализма улучшил условия жизни граждан. Но доминанта экономических методов приводила и к опустошительным кризисам, которые оказывали негативное влияние на общество. Последний раз кризис в начале XXI века вызвал разорение в десятках стран мира.

Доминирование экономических методов в управлении над всеми иными методами привело к беспрецедентной концентрации капиталов в руках узкой группы финансовых олигархов, которые обладают силой устанавливать власть во многих государствах. Они определяют результаты всеобщих выборов будущих государей и их властного окружения, используя механизм демократических выборов, непредставительность которых доказана научными средствами (теорема о невозможности нобелевского лауреата Эрроу).

Вернулась и распространяется считавшаяся худшей со времен Сократа олигархическая форма государственного устройства, в которой с помощью лоббистов и клкеров (последних - в роли политтехнологов) культивируется

коррупция. В рамках существующей системы государственного управления и права безграничной силе финансовых олигархов и их избранников - государей может быть противопоставлен только новый безнадежный виток трагического круговорота истории.

История государства как феномена - это диктатура, войны, разорение и жертвы. Не из-за потребности в пище (поедание побежденных), а из-за идеологических догм, навязанных государями для удовлетворения своего стремления к доминированию в славе и обогащении. При статуте государства как феномена нет места для гражданского общества.

Проблемы, кризисы и конфликты внутри государств, между ними и с окружающей средой, грозящие уничтожением человечества, свойствен-

стр. 140

ны в той или иной мере почти всем государствам мира. Следуя мысли А. Эйнштейна о том, что для "решения проблем, порожденных существующим уровнем мышления, нужен иной уровень мышления", авторам настоящей статьи с помощью современной методологии системного подхода и когнитивных достижений в области биологии, теории управления и других отраслях знаний удалось создать новый научный инструмент. На этой основе построена модель эталонной системы государственного управления и конституционного права в правовом государстве с социальной защитой населения и обнаружены глубинные причины пороков современного государственного устройства. В ней устранены накопившиеся за долгие тысячелетия причины дефектов управления и права, что открывает возможность постоянного повышения качества жизни граждан и временных жителей, предупреждающие тем самым трагический круговорот истории<sup>1</sup>.

Основанием для такого утверждения служит его строго научный характер, получивший подтверждение при диагностике болезней, апробированных на примерах конституций почти 30 существующих государств. Новая система построена на принципах управления, опробованных в природе миллиарды лет; на моральных ограничениях части природных принципов, диктуемых гуманистическим правом и моралью последних тысячелетий; и дополнена отсутствующими в стихийной эволюции живой природы принципами управления, которые были использованы в последние столетия в миллионах человеческих организаций.

Модель эталонной системы управления и права, пригодная для всех государств (согласно природному принципу унификации носителей генетических свойств объекта), представляет описание среды, в которой может функционировать гражданское общество, являясь частью социума и представляя его интересы. Только в такой модели, целью которой является создание правового социального государства, возникает возможность появления и нормального функционирования гражданского общества.



Однако и модель эталонной системы управления и права, и гражданское общество - суть абстрактные понятия. Для практического применения требуется операциональное определение понятия "гражданского общества" - переход от теоретических суждений к реалиям жизни.

## **СИСТЕМООБРАЗУЮЩИЙ ФАКТОР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Следуя принципам тектологии - всеобщей организационной науки, созданной А. А. Богдановым (предтечей Общей теории систем

стр. 141

Л. фон Берталанфи), представим описание гражданского общества как целостной системы.

Цель гражданского общества воссоздать в государстве отсутствующую обратную связь между социумом и властью - глобальный принцип управления в живой природе и во всех созданных человеком артефактах.

В государстве полноценная обратная связь отсутствует. Это вызывает снижение эффективности его развития, а рост расходов государства вынужденно восполняется путем дополнительных изъятий у социума средств к существованию - снижения качества его жизни, то есть нарушения правового принципа справедливости. Отсутствие гражданского общества исключает выбор оптимального соотношения принципов эффективности и справедливости, которое является диалектической основой развития правового социального государства.

Во все периоды развития государства интуитивно делались бесчисленные попытки восполнить отсутствие обратной связи для контроля над решениями государя и элиты, но все они заканчивались жестокостями трагического круговорота истории противостояния гражданина и государства.

Задачи гражданского общества, решения которых должно обеспечить достижение цели, состоят в усилении его роли за счет увеличения численности активистов и их влияния на решения власти. Эти задачи имеют особенности для двух основных периодов развития государства: 1) переходного периода от существующей модели государственного управления и права к новой модели и 2) нормального периода развития государства.

В переходный период задачи гражданского общества состоят в объединении усилий социума для стимулирования власти к построению правового социального государства по новой модели государственного управления и конституционного права. В период нормального развития государства задачи гражданского общества сводятся к совершенствованию отношений социума и власти на основе новой модели управления и права при постоянном снижении роли государства в жизни социума.

В обоих периодах определяется порядок взаимодействия гражданского общества с властью (прямая и обратная связи) и социумом.

## УСТРОЙСТВО И УПРАВЛЕНИЕ В ГРАЖДАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Гражданское общество - это спонтанно возникающая общность граждан для создания и выполнения функции обратной связи в управлении государством. Оно объединяет личности, поведение которых

стр. 142

ориентировано на благо других и их судьбы. Человек, обладающий такими качествами, постоянно открытый для внешних влияний, носит предложенное психологом К. Г. Юнгом название экстраверта в отличие от интровертов, обращенных в свой внутренний мир, замкнутых по отношению к внешним воздействиям. Такие люди объединяются на основе общих интересов, доверия и ответственности, основанных на взаимном уважении к знаниям и культуре каждого члена сообщества.

Хотя термин "гражданское общество" вошел в общественное употребление в XVII-XVIII веках, его дефиниция как системного феномена, включающего психологию личности и коллектива, принципы управления индивидом и их объединением и др., до сих пор не разработана.

Одним из аналогов гражданского общества в мировой истории государств можно считать феномен российской интеллигенции второй половины XIX века, истребленной в период господства тоталитарного строя в XX веке. Этот вид объединения, обозначаемого "интеллигенция" (от лат. *intelligentia* - понимание, познавательная сила, знание), представляет общественный слой людей, профессионально занимающийся умственным, преимущественно сложным, творческим трудом, развитием и распространением культуры.

Само слово "интеллигенция" ввел в употребление писатель П. Д. Боборыкин (1836 - 1921 гг.). Из русского языка этот термин перекочевал в другие языки. Краткий Оксфордский словарь определяет интеллигенцию как "ту часть народа, которая стремится к независимому мышлению". Термин "интеллигент" на Западе воспринимается как "интеллектуал", как человек, занятый умственным трудом.

Особенность гражданского общества состоит в том, что его активисты не проявляют стремления к лидерству, хотя каждый в своей профессиональной деятельности, несомненно, стремится к признанию.

В этом состоит отличие активистов гражданского общества как сообщества социально активных личностей, например, от лидеров ненасильственных протестных движений и "цветных революций" начала XXI века.

Гражданское общество в его современном понимании "охватывает целостную совокупность неполитических и деполитизированных духовных и экономических

отношений в обществе. Главный путь - конституирование надежных и легко доступных для людей каналов взаимодействия между ними: государство трансформируется в самую влиятельную и оперативную организацию по защите прав человека"<sup>2</sup>. Именно такой путь Кант считал источником исторического движения человечества к великой цели - всеобщему правовому гражданскому обществу, имея в виду общество граждан мира, космополитов.

стр. 143

Близко к понятию гражданского общества "открытое общество" К. Поппера, который показал, что идеальные государства Платона, Гегеля и Маркса представляют собой тирании: "дородовые, основанные на вере в магию, родоплеменные и коллективистские общества" - закрытые общества. А общества, в которых индивиды принимают решения самостоятельно, - это открытые общества. В последних "живые гражданские структуры существуют независимо от того, противостоят они государству или поддерживают его: это обычная среда, в которой протекает повседневная жизнь людей". Самоорганизация в критических ситуациях порождает не только гражданские ассоциации, но и особое отношение людей к происходящему<sup>3</sup>.

Свободное общество нуждается в институциональной базе, которая позволила бы осуществлять необходимые социальные реформы, не прибегая к насилию. Чтобы приблизиться к свободе, открытое общество должно стать гражданским обществом\*.

Гражданское общество - это неструктурированное объединение граждан, части которого могут функционировать в любой сфере жизни людей, на любом уровне иерархии исполнительной власти и любом этапе принятия и контроля над исполнением государственных решений тактического и оперативного характера. Имея при этом в виду, что на уровне принятия стратегических решений контроль осуществляют граждане (все общество), выступающие в роли суверена непосредственно или опосредованно.

Как любому живому организму, гражданскому обществу свойственно стремление к росту. Это проявляется в росте численности социально активных личностей и сферы их влияния. Таков позитивный фактор в жизни человечества, стимулирующий развитие и распространение общей культуры, морали, надежды на разумное решение многих проблем государства.

## **ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И АДМИНИСТРАЦИИ ГОСУДАРСТВА**

В Конституции государства, построенной по эталонной модели, - два самостоятельных субъекта управления: исполнительная власть (администрация государства) и социум, который выступает в двух ролях. В первой роли

\* Мы не можем пройти мимо некоторых воззрений К. Поппера, автора теории фальсификации как инструмента доказательства научности. Эта теория требует экспериментальной проверки, которая, на наш взгляд, мало подходит для утверждения научной достоверности с помощью экспериментов над человеком и его организациями.

стр. 144

- верховного законодателя - суверена в функции властвования, правомочного постулировать и принимать цель государства, его Конституцию и осуществлять контроль над конституционностью принимаемых государственных решений (непосредственная демократия). Во второй роли - носителя обратной связи - социум правомочен осуществлять контроль над решениями, принимаемыми исполнительной властью, и их результатами. Обе роли с точки зрения управления представляют прямую и обратную связи, в направленности функционирования которых основную роль играет гражданское общество.

### **ПРЯМАЯ СВЯЗЬ (ЧТО ДАЕТ ВЛАСТЬ ГРАЖДАНСКОМУ ОБЩЕСТВУ)**

Суверен-народ обеспечивает легализацию гражданского общества, закрепляя его правосубъектность и признавая его равноправным субъектом управления при принятии и исполнении государственных решений во всех сферах, касающихся прав и свобод человека, то есть в качестве полномочного представителя социума. Это первое условие соответствует правовому государству с социальной защитой населения, а для государств переходного этапа - в форме партнера.

Второе условие - транспарентность нормотворческого процесса, которая обеспечивает доступность и возможность общества участвовать в процессе выработки и принятия решений органами исполнительной власти и местного управления и иметь возможность контролировать должностных лиц нормотворческих и исполнительных органов по поводу неисполнения прописанных в Конституции процедур принятия и исполнения нормативно-правовых актов.

Третье условие - правовое обеспечение для гражданского общества равных возможностей с другими внесударственными участниками процессов управления. Принимая во внимание, что гражданское общество является одним из немногочисленных реальных инструментов, способных препятствовать дезинформации общества в форме политической и коммерческой рекламы, а также пропаганды коллективистских идей и верований, распространяемых (и нередко создаваемых) СМИ, точнее, дезинформации (СМД).

### **ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ (ЧТО ДАЕТ ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО ВЛАСТИ)**

Гражданское общество открывает возможности ускорения движения государства к конституционной цели за счет минимизации потерь, кото-

стр. 145

рые несет социум на переходном этапе к правовому социальному государству. Согласно фундаментальному закону необходимого разнообразия, открытому кибернетиком У. Эшби для больших систем, к числу которых относится государство, рост численности граждан, принимающих участие в управлении, увеличивает возможность адекватного ответа на негативные вызовы. Гражданин знает, что он лично может предпринять, чтобы предотвратить нежелательное последствие развития событий.

Закон необходимого разнообразия позволяет снизить коррупцию, обладающую вирусным свойством. "Тысячи глаз" гражданского общества, воспроизводя природные процессы иммунной защиты организма, обеспечивающей его сохранение исключительно за счет внутренних сил.

Гражданское общество может оказывать позитивное влияние на функцию воспроизводства (репродукции) высокообразованных и моральных государственных лидеров и менеджеров для системы государственного управления. Наконец, это единственная сила, способная интенсифицировать интеллектуальные способности большего числа граждан и жителей страны путем пробуждения (актуализации) и закрепления природных свойств рассудочного мышления, возникающих только в детском возрасте. Такое свойство является безграничным источником развития когнитивных способностей индивида, который будет формировать будущую жизнь человечества и противостоять эгоистическому стремлению властного доминирования.

Гражданское общество обладает реальной властью, поскольку граждане в силу их огромного числа способны распознавать реальные препятствия и помогать государству их преодолевать.

## **ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И СОЦИУМА**

Готовы ли сами граждане воспользоваться предоставляемыми преимуществами свободы народовластия, готовы ли они признать усилия, предпринимаемые активистами гражданского общества, легитимными, а не отказывать им в понимании и поддержке, опираясь на конформизм?

Принято считать, что между предоставленными возможностями и желанием воспользоваться ими лежат ориентационно-ценностное сознание граждан, мировоззрение (идеология), культура и мораль. На нынешнем этапе развития человечества возник и потеснил все существовавшие источники их формирования новый источник - Интернет. Свобода высказываний без внутренних моральных и культурных ограничений, без

потребности понимания последствий привела к сдвигу общественного сознания в сторону немедленного гедонизма (здесь и сейчас), стремление к которому культивируется с раннего детства. В сочетании с влиянием СМД, выражающих субъективные интересы нанимателей - политиков и олигархов-владельцев,

нынешнее ориентационно-ценностное сознание масс граждан становится индифферентным ко всему, что требует минимального напряжения мысли. Об этом свидетельствуют массовые протестные движения последних лет, в которых участвовали в основном вполне обеспеченные молодые люди, жаждущие экстрима. Вопросы государственного устройства, его будущего развития, требующие осмысления, на деле не интересуют большинство граждан, которые вынужденно соприкасаются с ними в ходе выборов пару часов один раз в пять-шесть лет, делая при этом свой судьбоносный выбор!

Первостепенная задача гражданского общества во взаимоотношении с социумом состоит в пробуждении потребности у всего общества понимания причинно-следственных связей текущих событий и фактов с прошлыми. Отсутствие такой потребности сводит подаренную человеку природой способность рассудочного мышления только к эмоциональному восприятию ("что вижу, о том пою"), открывая возможность для СМД, лоббистов, политтехнологов и других кланеров зарабатывать на невежестве и обмане граждан, провоцируя следующий виток трагического круговорота истории. Потребности рассудочного мышления имеют свою антитезу - некоторые живущие в наше время племена до сих пор не понимают роли мужчины в рождении ребенка.

\*

Гражданское общество вновь вызвало интерес в мире в связи с мощными протестными выступлениями во многих странах. В такие времена всегда возникает множество соблазнов призвать гражданское общество для решения отдельных задач. Однако еще от древних философов было известно, что роль гражданского общества шире: оно определяет судьбу любого государства в любой период его развития.

Одним из препятствий практическому использованию преимуществ гражданского общества в управлении государством было отсутствие операционального определения. Возможность дефиниции возникла только после создания эталонной модели государственного управления и конституционного права как конкретной цели деятельности гражданского общества.

стр. 147

Препятствия созданию гражданского общества и его подмена эрзацами, например "открытым правительством", в американском понимании (внутренняя направленность которого - сохранить верховенство власти над социумом), являются предпосылкой успеха коллективистских идеологий и целью тоталитарного правления не только в одном государстве, но и во всем мире.

Операциональное определение, в котором нашли отражения мысли многих ученых, представляет гражданское общество как самопроизвольно формируемые разнообразные центры неформальной социальной власти, которые оказывают влияние на принятие и реализацию решений администрацией государства (исполнительной властью), предупреждая обострение проблем, кризисов и конфликтов. Активисты гражданского общества обладают высокими гражданскими

качествами: чувством гражданской ответственности, цивилизованным поведением и активной гражданской позицией.

В таком изложении представляются более понятными характер практической деятельности гражданского общества и оценки его влияния в интересах социума на власть. Только став равноправным и ответственным партнером государства, гражданское общество сможет помочь ему самому в решении острейших вопросов повышения качества жизни народа, особенно в трудный переходный период на пути к построению правового социального строя и, наконец, остановить трагический круговорот истории противостояния гражданина и государства.

**Ключевые слова:** гражданское общество, трагический круговорот истории, статут, нация.

<sup>1</sup> См. подробнее: *Куриц С., Воробьев В.* Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и конституционного права. М.: 2010.

<sup>2</sup> Социология: Энциклопедия / Сост. А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Евелькин, Г. Н. Соколова, О. В. Терещенко. Минск: Книжный Дом, 2003. 1312 с. // <http://slovari.yandex.ru/dict/sociology>

<sup>3</sup> Самопроизвольный характер формирования гражданского общества виден из примера устранения последствий землетрясения 1985 г. в Мексике, приведенного в энциклопедии "Кругосвет" // [www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye\\_nauki/sociologiya/GRAZHHDANSKOE\\_OBSHCHESTVO.html?page=0,2](http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye_nauki/sociologiya/GRAZHHDANSKOE_OBSHCHESTVO.html?page=0,2)

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ИНЕРЦИЯ ВЫЖИВАНИЯ ИЛИ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

Евгений Охотский\*

*В статье представлена научная рецензия на монографическое исследование «Качество и успешность государственных политик и управления», подготовленное группой ученых под руководством доктора экономических наук, профессора В.И. Якунина и опубликованное Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. (М., Научный эксперт. 2012. 488 с.). В указанной монографии впервые в отечественной науке доказывается не только возможность, но и практически решается задача единой интегративной количественной оценки успешности государственных политик и государственного управления. При этом качество государственного управления представлено как ведущий фактор модернизационного обновления и социально-экономической успешности страны. С этой точки зрения исследуется обширный исторический опыт. Представлен также компаративный межстрановой анализ.*

Динамично изменяющиеся политические и социально-экономические условия современного мира ставят перед государством задачи, многие из которых носят фундаментальный характер и по своей сложности часто несопоставимы с теми, которые решались еще в недавнем прошлом. Глобальное развитие становится все более противоречивым и неравномерным, порождающим новые условия не только для поступательного развития, но и для новых конфликтов, ужесточающих борьбу за человеческие ресурсы. Понятно, что аутсайдеры в этой непростой борьбе неизбежно потеряют свою самостоятельность и историческую перспективу.

Сегодня практически все зависит от воли и внутренней энергии нации, ее пассионарности, интеллектуально-нравственного потенциала, способности к динамичному продвижению по пути конструктивных перемен. Для того, чтобы выйти на новый цивилизационный уклад жизни, власти должны, и не только должны, но и объективно

обязаны регулярно пересматривать свою стратегию и менять привычные формы организаторской деятельности, заботиться о качестве своей политики в разных сферах жизнеустройства страны<sup>1</sup>. Последнее как раз и является ведущим лейтмотивом монографического исследования, не так давно представленного на суд общественности авторским коллективом Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в составе В.И.Якунина, С.С. Сулакшина, В.Э. Багдасаряна, И.Б. Орлова, С.М. Строганова.

Книга является, как нам представляется, существенным вкладом в научный анализ взятого для научного анализа среза проблем политической аксиологии. Ее публикация своевременна и оправданна как с научной, так и практико-прикладной точек зрения. Такое издание - не какое-то ординарное, проходящее. Его появление - заметное событие в научной жизни, которое, мы уверены, не останется незамеченным и наверняка, вызовет немало дискуссий в научном со-

\* Охотский Евгений Васильевич, доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и права МГИМО(У) МИД России



обществе в среде тех, кто искренне озабочен положением дел в стране и перспективами российской государственности.

Монография отличается высоким уровнем системности и логичности изложения материала, четкостью структуры, широкой и репрезентативной источниковой базой. Читать книгу хотя и непросто (научные тексты всегда сложны и трудны для восприятия), но увлекательно, она заставляет мыслить и сравнивать, переоценивать и делать современные выводы. Оригинальность издания состоит также в том, что его содержание отражает глубинную взаимосвязь между различными отраслями знаний (философии, истории, политологии, социологии, юриспруденции, психологии, менеджмента), благодаря чему авторам удалось синтезировать фундаментальное знание важнейших принципов функционирования государственного механизма, определить критерии его успешности и социальной перспективности.

В шести главах на достойном содержательно-методологическом уровне представлена теоретическая модель государственного политического пространства России, исследуется сущность государственного управления как механизма реализации различных форм государственных политик, систематизированы нормативные показатели успешности государственных целевых программ. Специальные сюжеты посвящены экспертным оценкам качества государственного управления.

Успешность России исследуется как в историческом, так и современном межстрановом компаративистском сопоставлении. Сделано это на основе многофакторного анализа целого пакета качественных характеристик 42 «отраслевых» политик, сгруппированных в девять управленческих блоков (с. 12-22, с. 255-479). Именно поэтому читатель, даже при условии, что он не очень хорошо знаком с работами западных и отечественных ученых в области государственного строительства, получит достаточно полное представление о том, насколько уникальна российская действительность, как непросто исследовать ее противоречивый политический, социально-экономических и духовный ландшафт. В том числе с точки зрения того, как российские показатели результативности управления соотносятся с аналогичными качественными характеристиками других стран.

Под государственной политикой понимается властная и административная

управленческая практика в соответствующей сфере целеполагания, управления, результативности и ответственности. Понятия «эффективность управления» и «эффективность управляющего воздействия» употребляются авторами как синонимы, термины же «эффективность управления» и его «результативность» - практически как тождественные. Их содержательные трактовки соответствуют современной научной парадигме и в контексте предлагаемого исследования вполне оправданы. При этом авторы выражают убеждение, что социально эффективно лишь то государство и то политическое управляющее действие, которое *по оптимальной траектории* приближает субъект власти к поставленной цели. Неэффективно же, наоборот, то управление, которое от этой цели удаляет или вообще не обеспечивает реализацию запланированного. Именно почему необходима объективная оценка деятельности государственных структур, необходимо, как утверждают авторы, «критериально прозрачное измерение эффективности властной деятельности» (с. 5). А значит, необходимо постоянное обновление социально-политических ориентиров всей управленческой парадигмы. Таким критерием, по мнению ученых, может быть лишь один - *жизнеспособность страны*, т.е. ее международная безопасность, экономическая эффективность, социальная стабильность, национальная и духовная идентичность, авторитет в международном сообществе. Позиция понятна и разделяется многими современными учеными-государствоведами<sup>2</sup>.

Чувствуется глубокая убежденность авторов рецензируемого издания в том, что никакое государственное управление «без оценочной рефлексии» (прежде всего по показателям глобальной социально-экономической конкурентоспособности государства, нравственности, эффективности противодействия бюрократизму и коррупции, гарантированности прав и свобод человека и гражданина) не имеет серьезных шансов ни на самосовершенствование, ни на сколько-нибудь существенное поступательное развитие. Эффективно не то, что кому-то кажется «хорошим» и «целесообразным». Эффективны не те политики, которые направлены на реализацию выгодных проектов, ориентированных на сугубо конъюнктурные результаты. Для демократического правового социального государства такие ориентиры принципиально неприемлемы и аморальны, а, нередко, и во-

все преступны. Ведь что такое хорошо и что такое плохо, что выгодно, а что невыгодно, что целесообразно, а что справедливо каждый представляет по-своему.

Да, мир для многих современных людей, в том числе весьма влиятельных нравственно холоден и безразличен к морали. Мораль им «мешает», и, в сущности, не нужна. Слабым утешением являются современные теории переход от «морали добродетелей», ставящей акцент на моральности человека, к «институциональной морали», возвышающейся над индивидами как внешняя норма технологической необходимости. Можно восхищаться такими смелыми новациями, но вот вопрос в том, могут ли институты и императивы, внутренне присутствующие высокотехнологическим системам, избавить человека от необходимости иметь собственные моральные убеждения и поступать в соответствии с ними, остается, тем не менее, открытым<sup>3</sup>. Гегелевское «правовое и моральное не могут существовать для себя, они должны иметь своим носителем и своей основой нравственное...»<sup>4</sup> опровергнуть нелегко. Зависимость права (формального, позитивного и т. д.) и морали от нравственности, как практической реализации моральных норм выражает отношение незавершенного бытия правовых абстракций к бытию реальному, конечному и определяющему перспективу человека.

Обеспечить консенсус такой по широким и противоречивой номенклатуре оценочных правовых, управленческих и нравственных позиций очень непросто. Даже при условии, что критерий успешности государства вроде бы известен: производство трех базовых характеристик государства: а) обустроенность территории, б) цивилизационно-ценностные характеристики народонаселения и в) качество государственной власти, ее способности (не декларативно, а на деле) обеспечивать расширенное воспроизводство материальных, культурных и духовно-нравственных возможностей народа.

Непросто выглядит и категория качества государственного управления, которую ученые трактуют достаточно лаконично: «успешность власти в разрезе всех его политик». Аргументируя свою позицию, авторы учитывают, что определить эффективность возможно в рамках трех парадигмальных подходов. Во-первых, подход с позиции «затраты - результаты». Подход прагматически, несомненно, полезный, но узковатый с точки зрения долгосрочной перспективы

социального развития. Во-вторых, качество и эффективность управления можно оценивать, сопоставляя результаты его политической и управленческой деятельности с неким эталоном. Такой подход универсален, тем более, когда речь идет о качестве государственного управления без уточнения огромного многообразия содержательного контекста конкретной страны, менталитета народа.

Третий подход основан на сопоставлении результатов управленческой деятельности с публично заявленными целями. В рамках такого подхода в книге не только ставится вопрос о существовании универсально единого ценностного критерия качества государственной успешности, но, обосновывается концепт такого критерия. Это, как уже говорилось, — жизнеспособность и историческая перспективность страны. С такой трактовкой трудно не согласиться: не будет страны — не будет ничего. Не будет ни прав, ни свобод, ни рынка, ни демократии, ни демографии, ни материального достатка, здоровья, ни человеческого достоинства (с. 112).

Что, впрочем, вовсе не означает, что обеспечить успешность управления можно только жесткостью государственного контроля, идеологической непоколебимостью и тоталитарностью надзорной деятельности. В надзорных органах современной России уже сейчас занято более миллиона работников - практически столько же, сколько врачей или учителей вместе взятых. Но это вовсе не является гарантом высокой эффективности управленческого процесса. Контроль, безусловно, важнейшая функция государства, но неприемлемо, когда главным показателем качества служит не результат, а классическая палочная система - количество проверок, объем поступлений от штрафов, жесткость наказаний в целях устрашения и наказания.

Думающие таким образом либо серьезно ошибаются, либо примитивизируют проблему, либо, еще хуже, будучи опьяненными новейшими либеральными интерпретациями агностицизма Д. Юма, искажают реальное положение вещей, убеждают себя и других в том, что «время управленческой субъективности государства проходит». Чем оборачивается такая «дышащаяся враждебностью к власти» интерпретация практической значимости государственной вертикали, мы хорошо ощущаем на себе: запредельная социальная поляризация, нищета десятков миллионов людей, раз-

гул коррупции, офшоризация и откровенное разграбление национальных богатств, нравственно-культурная деградация. И еще многое другое, что практически уже похоронило мечты о демократических ценностях, экономической свободе, созидающей конкуренции.

Быть может, в отдаленной исторической перспективе сужение предметной области государственного управляющего воздействия и произойдет. Но вряд ли это произойдет в обозримом будущем. Пока же наше спасение, как пишет А.С. Ципко, не в разрушении управленческой государственной вертикали, а, напротив, в ее профессиональном укреплении и нравственном очищении, во введении в стране более строгого правового порядка, а по отношению к коррупционерам и организованной преступности - чрезвычайного законодательства<sup>5</sup>. Нам представляется такая позиция вполне разумной: истинные демократы - люди, чувствующие и понимающие государственный интерес, они должны бороться не с государством как таковым и не добиваться в виде самоцели минимизации его участия в управлении общественными процессами, а в различных формах (в том числе оппозиционных) добиваться утверждения идеалов свободы, созидания и ответственности. А значит, за разумные политические реформы, модернизацию избирательной и судебной системы, развитие антикоррупционного законодательства, совершенствование партийного строительства и т.д.

Причем не только путем «завинчивания гаек» (самый простой и вряд ли самый разумный способ, который справедливо отвергает каждый здравомыслящий человек), а методами органического сочетания правового регулирования, стимулирования и, главное, мотивации людей к высокопроизводительному труду и достойному поведению. Это как раз и будет тем, что называют демократической модернизацией управления.

Справедливость сказанного, кстати, демонстрируют практически все современные западные демократии<sup>6</sup>. И вообще, общество при любой модели государственного управления (католической, протестантской, православной; европейской, азиатско-африканской, арабской; капиталистической; социал-демократической или советско-социалистической) объективно заинтересовано в авторитетной, влиятельной и социально эффективной государственной власти. Вопрос заключается лишь в том, какая по своим ценностным ориентирам эта

власть, чьи интересы и какими методами она их защищает. Стремясь разобраться во всех этих проблемах, авторы монографии обосновывают свои позиции, пытаются определить детерминанты успешности политики и государственного управления.

Более того, обосновывают свое мнение по поводу того, как технологически и процедурно обеспечить такую успешность. Параллельно пытаются ответить на многие другие вопросы: почему в России не сработали перестроечные рецепты? Почему рыночные замыслы не обеспечили бурное рыночное развитие российской экономики? Почему вместо правового демократического государства мы являемся свидетелями его системной коррумпированности, на каждом шагу ощущаем «прелести» тотального правового нигилизма и бюрократического произвола? И это при том, что со всех трибун постоянно говорится, что ответственность за страну формируется не лозунгами и призывами, а тогда, когда власть прозрачна и доступна, что «без победы над коррупцией, без эффективной публичной власти, без качественной финансовой системы мы не преодолеем сырьевую зависимость и не добьемся высокого качества жизни»<sup>7</sup>.

Государственная успешность - это результирующая широкого комплекса взаимодействующих факторов, среди которых доминирующее положение занимает субъективный (человеческий) фактор, в котором как раз и заключена самая большая сложность обеспечения успешности политик и управления. Именно трудности такого рода подвели авторов проекта к выводу о необходимости введения в научный оборот понятия «ценностная цель» (с. 23). Такая новация помогла более-менее объективно оценить эффективность государственных политик применительно к специфическим условиям России на различных исторических этапах ее развития (с. 114-169), попытаться в той или иной степени убедительности развенчать миф о традиционной «неприспособленности русских к управлению» и некоей «приговоренности России к нахождению на мировой периферии» (с. 35, 140, 228).

Да, положение Российской Федерации непростое, но далеко не безнадежное. Потенциально наше государство по-прежнему остается мощным, влиятельным и стратегически перспективным. Причем по всем позициям, измерить которые можно и должно. Прежде всего посредством таких понятий, как объективизация и объективация управления.

Объективизация управления представляет собой отражение, осознание и восприятие объективной реальности в сознании, поведении и деятельности субъектов управления. Это процесс наполнения реального управляющего воздействия социально значимым содержанием, отражающим естественно-природные и общественно-исторические потребности людей. Условно этот процесс можно представить как движение от объекта управления, с которым общество связывает свою веру в то, что государство проводит политику, соответствующую потребностям людей, способно обеспечить социальный мир, материальный достаток и гражданскую солидарность.

Объективизация же это нечто иное. Объективизация представляет собой процесс принятия управленческих решений и практического превращения их в объективную реальность. Это процесс трансформации того, что было решено (замыслы, цели, задачи), выражено в официальной форме (закон, указ, постановление, решение, директива) и претворено в практическую действительность<sup>8</sup>. Именно *объективизация демонстрирует истинный профессионализм управленцев*, показывает насколько плотно их управляющие действия связаны с повседневной жизнью людей, ориентированы на их нужды и потребности. А значит, отвечает на вопрос, насколько реально то, что субъективные замыслы управляющей подсистемы способны превратиться в нечто объективное.

Понятно, что процесс объективизации начинается с принятия управленческого решения и доведения его до исполнителей. Далее все зависит от обеспеченности финансовыми и материальными ресурсами, от качества организаторских усилий и лидерских характеристик управляющей подсистемы. В интегрированном виде это политическая воля, в центр которой Г. Моска и Р. Михельс ставили внутреннюю сплоченность, организованность и жесткость политических действий элиты. В. Парето успех связывал с решительностью властвующих структур в достижении поставленных целей, Дж. Бернхейм центральным звеном управления считал контроль над экономическими ресурсами. В противном случае власть, разьедаемая взаимными разногласиями, подозрительностью и интригами, очень быстро теряет свой энергетический порыв и, деградируя, погибает. Теряя «созидающий вкус», мечется в бюрократическом поиске, ударяется в политический утопизм, социальный по-

пулизм и импульсивные волонтаристские действия. Разве не этим завершилось правление династии Романовых? Не на этой ли ноте завершилась политика перестройки?

Очень бы хотелось, чтобы аналогичным образом не закончились и многие, к сожалению, малопривлекательные политические, экономические и социально-приватизационные эксперименты современных российских властей. В том числе в сфере образования, здравоохранения, агропромышленного производства, жилищно-коммунального хозяйства, качество которых детально и достаточно предметно анализируется в соответствующих параграфах рецензируемой монографии.

Содержательно объективизация управления включает в себя три важных момента: 1) практическую реализацию того, что закреплено в управленческих решениях; 2) оценку того, в каких объемах, какого качества и с какими издержками достигнуты запрограммированные цели; 3) ответ на вопрос, в какой степени полученные результаты соответствуют потребностям общества. Проблема заключается лишь в том, что следует понимать под «конечными и промежуточными итогами объективизации государственного управления». Ведь итог управленческой деятельности можно искать и в самом субъекте управления, оценивая качество управленческих усилий по чисто формальным признакам. Например, по количеству структурных реорганизаций; по массовости совещаний и саммитов; по количеству составленных протоколов и заслушанных вопросов в порядке контроля; по наличию папок и красоте сайтов; по валу освоенных материально-финансовых ресурсов и т.д.

Перечисленное, естественно, отражается на качестве и эффективности управления. Никто не возражает против рационализации управленческого труда и внедрения инновационных методов управления, против повышения квалификации персонала и его разумной материальной мотивации. Без этого нет никакого управления. Но все же это не самоцель. Бюрократические системы создаются не для этого. Тем более, что в бюрократической системе у нас, в принципе, все в порядке – решений, отчетов, лицензий и контрольных проверок масса. А вот в реальной жизни проблем масса, многие из которых давно стали застойными. В управлении главное не промежуточные действия (обсуждения, планерки, докладные, выговоры, отчеты), а конечный результат. Причем с должным качеством и при минимальных



затратах. Успешность политик определяется не затратами, а такими показателями, как достойная жизнь людей, энергетическая ценность питания, качество образовательных услуг, эффективность здравоохранения, содержательность отдыха, трудовая занятость, доступность жилья, справедливость пенсионного обеспечения.

Убедительным доказательством того, что в нашем доме с таких позиций не все в порядке, являются совершенно конкретные факты, на которые ссылаются авторы рецензируемого труда: энергетическая ценность питания современного россиянина не превышает 75% уровня потребления «замученного» советского человека (с. 256). Реальная заработная плата по сравнению с, так называемым, перестроечным снизилась в 2-2,5 раза (с. 334). Россия – единственная из крупных стран, где относительно сокращаются затраты на науку, где на образование выделяется менее 4% бюджета. Хотя хорошо известно, что никакая страна не добьется существенного социально-экономического успеха, если ее расходы на образование будут ниже 7% бюджета. Наша интеллигенция, так называемый креативный класс, вынуждена отказывать себе не только в нормальном жизненном комфорте, но в профессиональном развитии. Налицо и «культурный провал»: в разы упала посещаемость театров, музеев, кинотеатров и общественных библиотек, обнаруживается аномально низкая активность в чтении (с. 381).

Четко просматривается также тенденция повышения уровня «сознательного отказа молодежи от трудоустройства» (с. 360), наша страна из государства производителей (правда, не самого качественного) сегодня уверенно превращается в государство «офисного планктона», охранников и полицейских (с. 303). И это самое опасное: общество, не желающее учиться, трудиться и защищаться – не просто больное, оно ценностно катастрофично и исторически бесперспективно. Оно не способно себя ни сберечь, ни воспроизводить. Ему не нужен никакой внешний враг, наступит время и оно развалится само по себе. Причем никакими заклинаниями, призывами, ссылками на недоброжелателей и критикой прошлого его не спасешь.

Здесь нужны не иллюзии, а решительные, а то и вовсе радикальные конструктивные меры, в том числе на уровне правящих элит. *Нужен*, как утверждает в анализируемом нами труде, *стремительный рывок, форсированный прорыв, радикальное изме-*

*нение качества государственного управления* (с. 478). Благо, что мы постепенно все-таки преодолеваем «абсолютный минимум управленческой эффективности» девятилетних годов и самокритично признаем, что главная для нас сегодня проблема – низкая эффективность государственной власти и коррупция<sup>9</sup>.

Россия сегодня, как никогда, нуждается в более строгой и последовательной политике выравнивания социальных диспаритетов. Сквозь призму именно такой политики нам удастся пристальнее посмотреть на эффективность государственного управления не только с точки зрения второстепенных субъектных показателей, а прежде всего по качественным изменениям в управляемых объектах. Именно в показателях качества заключается смысл объективации управленческих решений. Поэтому правы авторы монографии, когда обосновывают вывод о том, что ресурсный подход по схеме «затраты – эффект» правомерен, но при этом нельзя забывать, что такой подход не всегда корректен и не может выступать в качестве единственного критерия качества управляемости.

Эффект – это неразрывное единство двух моментов: во-первых, разницы между результатами и затратами, свидетельствующей о положительном или отрицательном «сальдо», т.е. о полученной пользе или нанесенном вреде; во-вторых, способности этой разницы удовлетворять реальные жизненные потребности общества и конкретных людей. Эффект отсутствует, если на выходе нет прироста материального и духовного продукта, нет реального улучшения социальных условий жизни, если деньги истрачены, космический корабль построен, ракета-носитель стартовала, но по пути в космос развалилась и никуда не долетела. Нет эффекта и тогда, когда прирост имеется, но не способен удовлетворить какие-либо конкретные нужды людей. Управление, результатом которого стал такой эффект, бессмысленно. Оно не только убыточно, но и крайне социально вредно.

Что это такое на практике мы хорошо знаем. Именно таким управление было в условиях советского централизованного планового хозяйствования, когда ради хороших валовых показателей пренебрегали многими жизненно необходимыми для общества вещами. Магазины были завалены одеждой, а одеть было нечего, заводы работали, а холодильник или стиральную машину люди в очереди ждали годами. Советская

система управления была рассчитана не на конкурентное достижение лучшего, а на валовое формально-плановое удовлетворение бюрократически заданных сверху показателей. Главным в итоге было не качество, не финансово-экономическая и реальная социальная эффективность, а всего лишь выполнение плана на бумаге и решение элементарной задачи по обеспечению населения минимумом дешевых, чаще всего низкого качества средств существования.

Главным в партийно-государственном руководстве в советские времена считался валовой производственный эффект. Справившиеся с плановыми заданиями поощрялись, премировались, награждались. А вот судьба самого произведенного продукта, а значит, и самих потребителей, по крупному, мало кого заботила. Экономический итог: производственно-технологический застой, устаревшие образцы товаров, дефицит качественной и модной продукции. Социальный результат тоже известен – перманентные очереди у магазинов, пренебрежительное отношение к работе, отсталость в быту и культуре, недовольство плановым централизованным хозяйством.

Переход к рыночной экономике в значительной степени сломал такую практику. Важнейшими показателями, по крайней мере, декларативно, стали рыночная востребованность, насыщенность прилавков и прибыльность, т.е. то, что представляет собой важнейшие составляющие высокого управленческого эффекта социального государства. Именно в социальном эффекте получают концентрированное выражение знания, опыт и душевная энергия ученых, конструкторов, инженеров, технологов, менеджеров, рабочих, крестьян. Именно поэтому очень трудно признать социально эффективным управление, основанное на коррупции и хищнической эксплуатации природных богатств. Трудно признать социально эффективными решения, консервирующие бедность, плодящие нравственную нищету, порождающие межнациональную и межконфессиональную напряженность.

Настоящий социальный эффект обеспечивается только социально ориентированными правовыми управленческими решениями. И уж во всяком случае не пропагандистскими идеологемами «отхода от патерналистской модели государственности» и «не снятия государством с себя социального бремени» (с. 334). Именно в социальном эффекте сконцентрированы все сложности и противоречия управленческо-

го процесса. Так было всегда и везде. Меняются лишь приоритеты.

Анализ исторических трендов качества государственных политик и исторический опыт российской государственности в целом доказывают справедливость и научного вывода о том, что «качественность политик тем выше, чем исторически ранее они были институционально формализованы» (с. 169), что «успешность страны прямо пропорциональна качеству государственного управления» (с. 161). Более того, ученые Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования безоговорочно опровергают тезис о необходимости сужения регулирующей возможности государства, о том, что государство постепенно должно уходить не только из экономики, но и из социальной сферы. Даже при условии, что высокий профессионализм государственных управленцев и отлаженность институциональных механизмов далеко не всегда гарантируют успех и далеко не однозначно ведут к укреплению государственных потенциалов (с.172). Поэтому, делают вывод ученые, *связь жизнеспособности страны с фактами смены стратегий развития государства должна отражаться в соответствующих изменениях качества государственного управления.*

Отсюда актуальность представленного в рецензируемом издании обзорного анализа целого ряда методик составления рейтингов успешности государственных политик. В работе представлен достаточно полный анализ *критериев* социальной эффективности государственного управления. При этом подчеркивается, что какого-то единого критерия эффективности государственного управления не существует. На практике используется комплекс показателей и индикаторов, которые в совокупности и обеспечивают высокий уровень точности замера эффективности. «Древу целей», как говорится, противопоставляется соответствующее «древо» критериев эффективности.

В рецензируемой работе представлено описание 29 международных и национальных методик комплексной и специальной оценки государственной успешности (с. 35-112). Наиболее известные из них: Интегральный индекс государственного управления, Индекс конкурентоспособности страны, Индекс восприятия коррупции, Методика предельно-критических показателей развития, Программа поддержки государственного управления, Рейтинг недееспособности государств мира. Замеры делаются по

таким показателям, как политическая стабильность; качество нормативного регулирования; средняя продолжительность жизни; грамотность населения; ВВП на душу населения; инновационный потенциал; уровень коррупции; социальный климат. Источники информации: массовые социологические опросы и экспертные оценки; официальная статистика; законодательство; новостные блоки средств массовой информации.

Во всех рейтинговых исследованиях Россия традиционно получает «пятерку» («удовлетворительно» по привычной для нас пятибалльной шкале) только по двум показателям — «качество макроэкономической среды» и «конкурентоспособность бизнеса» (с. 65). Но в целом «российская» статистика малоутешительна. Все чаще встречается квалификация нашей страны, как аутсайдера мировой экономической иерархии, как государства «коррупционного», а то и вовсе «криминального». Авторы рецензируемого издания с такими характеристиками не согласны и пытаются доказать, что и у нас «наблюдается постоянный исторический рост качества госуправления». В том числе с точки зрения геополитического статуса страны, ее интеллектуально-кадрового потенциала, качества отдельных политик и управленческих технологий (с. 140, 224). Но, судя по официальным статистическим данным, наши уважаемые эксперты, похоже, ошибаются.

Объективность приведенных в зарубежных изданиях рейтингов (по понятным причинам) вызывает определенные сомнения. Есть немало оснований усомниться в непредвзятости организаторов рейтинговых исследований и в объективности публикуемых аналитических выводов. Но и нам надо быть самокритичнее, а значит, строже смотреть на ситуацию и принципиальнее оценивать свои достижения. Особенно с точки зрения показателей бедности, безработицы, пьянства, наркомании и т.д. Очень трудно с запредельными показателями социальных аномалий и дисфункций в управлении рассчитывать на уважительное к себе отношение. Не помогут ни газ, ни нефть, ни футбол, ни саммиты и конференции, ни самые строгие политические заявления.

Надо также понять, что не западные партнеры и не журналисты, а наши коррумпированные чиновники, вороватые бизнесмены и не особенно воспитанные

топ-менеджеры являются реальными и главными противниками демократии, цивилизованного рынка и модернизации. И помнить, что таких людей полностью устраивает паразитическая «экономика газовой трубы» и сомнительный статус «хозяев жизни». Менять что-либо в своем облике они, похоже, не собираются и менять не будут. Даже под угрозой декларирования доходов, запрета на зарубежные счета и недвижимостью. Из этого постулата, как раз и следует, как считает авторский коллектив рецензируемой работы, исходить в политике, управлении и кадровой работе.

Вопрос о критериях эффективности политик и оценки качества государственного управления - ключевой (С. 477). Вывод справедливый и однозначный. Именно, поэтому, неплохо иметь свой универсальный императив качества госуправления и собственную методику оценки конкурентоспособности страны. Некоторые из таких методик российскими учеными разработаны, но широкого применения пока не получили. Мы понимаем, что,

во-первых, оценочные показатели должны быть пригодными к применению не только для прогнозирования будущего и оценки прошлого, а прежде всего для анализа настоящего, когда еще не утрачены шансы обнаружить ошибки и вскрыть недочеты, что-то поправить, внести коррективы и изменить к лучшему;

во-вторых, ориентация на высокие конечные политические и социально-экономические результаты существенно осложняет оценку вклада каждого субъекта управления в результат совместной деятельности. Очень часто хорошие результаты приписываются исключительно управляющим компонентам, на самом же деле результат обеспечивается не только и не столько ими, сколько является итогом совместных усилий;

в-третьих, не менее сложной является проблема оптимизации показателей по их количеству и содержанию. Если таких показателей много, то велика вероятность бюрократизации контроля. Если же, наоборот, показателей недостаточно, то может появиться возможность «искажающего поведения», когда внимание концентрируется не на результатах, а на том, что выгоднее и удобнее в той или иной ситуации.

При разработке показателей эффективности рекомендуется помнить из-

вестное «правило четырех С»: четкость (clearness); полнота (completeness); комплексность (complexity) и непротиворечивость (consistency). Показатели должны быть конкретными, реальными и, главное, поддающимися количественной интерпретации. Нельзя управлять тем, что нельзя измерить – давно известная истина. Ориентируясь на такие показатели можно рассчитывать на качественно-успешное управление, в том числе с точки зрения:

1) оптимизации иерархии государственно-управляющей системы. Неоправданно сложная и многоуровневая система управления эффективной быть не может по определению. В России, например, уровней властной государственной иерархии не менее десяти. К ним следует добавить еще и многоступенчатую иерархию органов местного самоуправления. Чтобы добиться принятия нужного решения, надо не только пройти по всем этим ступеням, но и очень здорово побороться с бюрократической гвардией;

2) противодействия бюрократическому перерождению. Бюрократизированная система является одной из причин низкой исполнительской дисциплины, коррупции и злоупотреблений. Именно поэтому приходится искать новые пути и формы модернизации системы управления. При этом задача не сводится к ординарному преодолению заскорузлости, канцелярщины и безответственности. Речь идет об оптимизации организационных структур с их ориентацией на успех; формировании самодостаточных и имеющих самостоятельную сферу ответственности органов управления; укреплении государственного аппарата профессионально подготовленными и нравственно достойными кадрами; внедрении гибких административных регламентов и упрощении управленческих процедур;

3) перехода к новой парадигме государственного управления по модели «большого правительства», главная задача которого – включение всего общества в процессы модернизации, создание разветвленной сети обратных связей государственной власти с гражданами, повы-

шение статуса гражданина в отношениях с государством;

4) укрепления государственной дисциплины, развития системы общественного контроля;

5) сокращения издержек на содержание государственно-управляющей иерархии – финансово-экономических, материально-технических, интеллектуально-кадровых. Рано или поздно нам предстоит все-таки разобраться в том, сколько должен стоить тот или иной государственный орган, та или иная государственная должность, то или иное управленческое решение и на какую отдачу от них может рассчитывать общество.

В заключение еще раз подчеркнем, что эффективность государственного управления определяется не по отдельным, пусть даже очень важным достижениям. Эффективность – показатель комплексный и определяется по соотношению целей и полученных результатов, по разнице между результатами, полученными с помощью имеющихся ресурсов, и максимально возможными эффектами, которые можно было бы получить при их разумной эксплуатации.

Рецензируемая монография, как и любой творческий труд, не лишена некоторых слабостей, содержит в себе определенные резервы для будущего совершенствования. С нашей точки зрения, углубленной доработки заслуживает заключение, в котором хорошо было бы представить в обобщенной форме не только условия и принципы эффективного государственного управления, но и дорожную карту обеспечения такой эффективности. Утяжеляют текст многочисленные статистически-математические и графические сюжеты, которые с немалым трудом воспринимаются не только рядовым читателем, но и даже специалистами с математическим образованием. И еще: книга только выиграет, если в процессе подготовки второго издания, которое, несомненно, со временем появится, авторы больше внимания уделят проблемам противодействия коррупции и бюрократизации государственного аппарата.



## STATE ADMINISTRATION: INERTIA OF SURVIVAL OR STRATEGY OF MODERNIZATION

The paper presents a scientific review of the monograph "Quality and Effectiveness of State Policies and Management" written by a group of scientists guided by V. Yakunin, Doctor of Science (Economics), Full Professor, and published by the Center for Problem Analysis and State-Management Engineering in 2012. It is the first domestic study that not only proves the possibility of but also provides a unified integrated quantitative assessment tool for appraising the effectiveness of state policies and management. The quality of state management is

presented as the leading factor of modernization and the social-economic effectiveness of the country. An extensive historical material and a comparative analysis of various nation-states are provided.

Evgeny Okhotsky,  
Doctor of Science (Sociology), Full Professor,  
Head, Department of State Administration and  
Law, MGIMO (University) under the Ministry for  
Foreign Affairs of Russia

### Ключевые слова:

государство, государственная политика, виды политик, качество управления, эффективность управления, компаративный научный анализ, критерии успешности управления, модернизационное обновление, социальные эффекты управления.

### Keywords:

state, state policy, types of policy, quality of management, effectiveness of management, comparative scientific analysis, criteria of management effectiveness, modernization-based renovation, social effects of management.

### Литература:

- <sup>1</sup> См.: Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М. Качество и успешность государственных политик и управления. М., 2012. С. 5.
- <sup>2</sup> См.: Атаманчук Г.В. Проблемы управления и управляемости в обществе. Избранное. М., 2011. С. 105-124; Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2007. С. 100-116; Краснов Ю.К. Государственное право России. М., 2002. С. 652-684.
- <sup>3</sup> См.: Мальцев Г.В. Нравственные основы права. М., 2009. С. 15.
- <sup>4</sup> Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 199.
- <sup>5</sup> См.: Независимая газета. 2012. 22 июня. С. 5.
- <sup>6</sup> См.: Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. М., 2006. С. 197.
- <sup>7</sup> Медведев Д.А. Выступление на Петербургском международном экономическом форуме 17 июля 2-11 года.
- <sup>8</sup> Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем. М., 2008. С. 310.
- <sup>9</sup> См.: Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 12 декабря 2012 года.
- <sup>10</sup> См.: Политический атлас современности: Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств / Под ред. А.Ю. Мельвиля. М., 2007; Фархутдинов Р. Проблемы оценки и повышения конкурентоспособности России // Стандарты и качество. 2000. № 7.
- <sup>11</sup> См.: Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. М., 2013. С. 666-668.



Владимир Путин внес в нижнюю палату парламента новую редакцию закона о выборах депутатов Государственной думы. По оценке экспертов, если «Единая Россия» грамотно распределит беспартийных участников Общероссийского народного фронта по округам, то условный блок ОНФ и ЕР может получить еще больше мест в парламенте, чем у него есть сейчас. Обсуждаемые предложения можно рассматривать и как кость, брошенную протестному движению: в его рядах есть достаточно известные и яркие персонажи, которые в Госдуме, состоящей из 450 депутатов, погоды не сделают, зато с успехом придадут думским дебатам столь недостающий им привкус зрелищности и «борьбы идей».

#### Комментарии «апологетов»

Президентский законопроект о выборах депутатов Государственной думы увеличивает возможности всех политических партий и политиков для самореализации. Новая смешанная система позволяет, с одной стороны, развивать конкуренцию партий и идей, а с другой, стимулирует борьбу между личностями, имеющими не только политическую поддержку, но и общественное признание в конкретном регионе. (Сергей Железняк, вице-спикер Государственной Думы РФ)

Право самовыдвижения – это возможность реализации конституционного права, права быть избранным, которое есть у каждого гражданина. Я считаю, это правильно, конституционно, в духе времени и развития демократии. (Сергей Попов, глава Комитета Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций)

Предложенный законопроект основан на желании власти сделать избирательную систему более открытой для новых людей. Увеличение в последнее время желающих попробовать себя в политике требует адекватных каналов входа людей в систему и дальнейшего их продвижения внутри нее. Выборы по одномандатным округам – один из наиболее эффективных таких каналов. (Алексей Чеснаков, руководитель Центра политической конъюнктуры)

Теперь политическая реформа дошла до конкретных политиков, которые могут выдвигаться в депутаты. Расширяются возможности их выдвижения, и перспективы избрания в Госдуму становятся более реалистичными после того, как восстанавливается смешанная избирательная система. (Дмитрий Орлов, гендиректор Агентства политических и экономических коммуникаций)

Положительный момент я вижу в том, что либерализуется ситуация на партийном политическом поле. В преддверии избирательных циклов, региональных и федерального, это весьма важный момент.... (Алексей Мухин, гендиректор Центра политической информации)

Принятие законопроекта позволит повысить эффективность деятельности партии, одномандатники – это серьезные единицы, устоявшиеся игроки, и повестка будет больше отвечать региону. (Дмитрий Абзалов, эксперт Центра политической конъюнктуры)

Законопроект позволит повысить политическую конкуренцию, чтоб подросли новые политики, которые проявят себя в ближайшие 10 лет, поэтому нужно обязательно одномандатные округа вернуть... Те, кто были на Болотной, кто выходил на площади, сейчас получают легальную возможность пойти по одномандатному округу. (Олег Матвейчев, политтехнолог, профессор Высшей школы экономики)

#### Комментарии «оппонентов»

В первом чтении мы точно будем голосовать против. Попробуем коллег убедить в нашей правоте и оставить партийные списки. Партия власти стремится сохранить большинство в парламенте, и это (введение смешанной системы) единственный способ. Все остальное – барьер прохождения в Думу, самовыдвижение – не имеет такого значения. (Игорь Лебедев, вице-спикер ГД, руководитель высшего совета ЛДПР)

В данной концепции мы не поддерживаем закон. Ущербность этой законодательной инициативы – это резкое увеличение силы денежного мешка, увеличивается размер избирательных фондов. Это означает, что у кого больше денежный мешок, тот в этом округе и побеждает... и правящая партия воспользуется этим. (Сергей Обухов, секретарь ЦК КПРФ, депутат Госдумы)

Новый закон о выборах депутатов Госдумы я оцениваю негативно. Во-первых, считаю, что в принципе неправильно всё время менять правила игры, как это делается. Во-вторых, возвращение одномандатных округов в нынешней экономической ситуации в стране приведет к тому, что

подавляющее большинство этих округов «возьмут» люди, аффилированные с властью и крупным бизнесом. (Илья Пономарев, депутат ГД, фракция «Справедливая Россия»)

Возвращение к смешанной системе, скорее всего, продиктовано интересами партии власти ... Потому что административный ресурс дает больше КПД в мажоритарных одномандатных округах, чем по пропорциональным выборам. (Сергей Митрохин, лидер «Яблока»)

Изъян первый – это то, что так и не были разрешены избирательные блоки, и поэтому малым партиям, которых сейчас будет сотни, будет очень сложно избираться в Госдуму. И изъян второй – не устраняется тактика паровозов, когда один и тот же региональный лидер общественного мнения избирается и по списку партии, и по одномандатному округу. В результате получится, что он избирался по одномандатному округу, а по списку свое место уступил кому-то. (Андрей Дунаев, председатель «Правого дела»)

#### Независимый комментарий

Президент России Владимир Путин внес в нижнюю палату парламента новую редакцию закона о выборах депутатов Государственной думы. Одновременно с этим Кремль отозвал законопроект об избирательной реформе, внесенный в феврале 2012 года Дмитрием Медведевым. Эта инициатива предполагала весьма изощренную схему, совмещающую выборы по пропорциональной системе с привязкой депутатов к регионам.

Внесенная главой государства новая редакция закона о выборах предполагает смешанную избирательную систему, закрепленную в аналогичном законе 2003 года, с небольшими, но значимыми вариациями. Пропорция депутатов, избирающихся по спискам и по одномандатным округам, в законопроекте осталась прежней – 225/225. Графы «против всех» нет. Явка на выборы законом никак не регулируется. Кандидатам, выдвинутым в порядке самовыдвижения, необходимо будет собрать не менее 0,5% подписей избирателей от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего одномандатного округа, а если в округе менее 100 тысяч избирателей – не менее 500 подписей. Закреплена возможность видеонаблюдения на избирательных участках. Сроки избирательной кампании оставлены прежними: 28 дней на агитацию, 110 – на выдвижение.

Проходной барьер для партий составит пять процентов. По текущему законодательству, чтобы получить право создать в Госдуме полноценную фракцию, партии нужно набрать семь процентов голосов. При результате в пять процентов можно рассчитывать на одно депутатское место. Впрочем, на последних выборах в 2011 году прецедента не случилось: четыре партии

набрали больше семи процентов, а остальные получили существенно меньше пяти процентов голосов.

Напомним, что подправить избирательное законодательство Владимир Путин предложил в своем послании Федеральному собранию в декабре 2012-го.

Тогда он сказал, что поддерживает идею возвращения смешанной системы выборов. «Убежден, что все это может сделать нашу политическую систему еще более справедливой, открытой и конкурентоспособной. И будет ответом на запрос общества на приток новых лидеров в политику, во власть, людей ярких и независимых», – говорил президент.

Отмечается, что, если закон будет принят, право на участие в федеральной кампании получают многие партии и кандидаты, в том числе и самовыдвиженцы. Казалось бы, если у небольшой политической партии нет уверенности в победе своего федерального списка, ее лидеры могут пройти в Думу как депутаты-одномандатники. Впрочем, для «партийных лилипутов» возможность провести одного-двух депутатов на самом деле ничего не дает. Для них это в лучшем случае утешительный приз. Все равно им придется входить в орбиту влияния крупнейших парламентских партий.

При этом проект документа не предполагает возможности создания избирательных блоков на выборах в Госдуму.

Этим пунктом нынешняя редакция закона отличается принципиальным образом от того порядка, по которому проходили выборы до 2003 года. Кроме того, на выборах 2003 года еще была графа «против всех», а также существовал порог явки в 20% избирателей. Этот порог сняли в 2006-м. Тогда же отказались и от графы «против всех».

Если политическая партия чувствует поддержку избирателей, она должна бороться и участвовать в выборах самостоятельно, а не прятаться за спиной другой партии, утверждают противники возвращения избирательных блоков. Очевидно, что даже думским партиям будет сложно конкурировать с союзом «Единой России» и Общероссийского народного фронта (ОНФ), если партия сосредоточится на списках, а «фронтвики» – на одномандатных округах.

С учетом сказанного не приходится удивляться тому, что парламентская оппозиция считает предлагаемые правила игры угрозой своим результатам на выборах. ЛДПР и КППРФ назвали возвращение одномандатников откатом в прошлое. По мнению коммунистов и либеральных демократов, «Единая Россия» больше не может рассчитывать на абсолютное большинство на общенациональных выборах по пропорциональной системе, что гарантированно означает проигрыш для «партии власти», отсюда стремление перекрыть всю избирательную систему под свои потребности и возможности.

В «Справедливой России» готовы поддержать законопроект в первом чтении,

но подготовят поправки по снижению проходного барьера до 3% и созданию фильтра для новых партий. По замыслу эсеров, новые партии обязательно должны сначала принять участие в определенном количестве местных выборов, чтобы получить право без сбора подписей идти на выборы регионального уровня. Лишь попав в заксобрание хотя бы одного региона, партия сможет без сбора подписей участвовать в думских выборах. Миронов вообще предлагает пускать на думские выборы только партии, попавшие в заксобрания минимум пяти регионов.

Очевидно, что

парламентская оппозиция опасается не только усиления «партии власти» в следующем созыве, но и роста конкуренции со стороны новообразованных оппозиционных партий,

имеющих в своих рядах харизматичных лидеров, способных обойти своих соперников в одномандатных округах. Сейчас система заточена под сохранение партийно-политической монополии нынешних крупных партий, а новые правила позволят другим партийным проектам и отдельным лидерам в большей степени реализовать свои электоральные амбиции.

В свою очередь, непарламентские партии сожалеют, что по-прежнему запрещены блоки, а барьер не опустился ниже 5%. Так, в партии «Яблоко» считают, что за возвратом к смешанной системе и сохранением запрета на создание блоков стоят интересы партии власти, которая хочет сохранить монополию в Госдуме. В «Правом деле» возмущены сохранением тактики «паровозов»: необходимы поправки, запрещающие баллотироваться одновременно по списку и по одномандатному округу.

Сегодня можно ожидать, что основная борьба вокруг реформы порядка избрания Государственной думы еще впереди. Вполне вероятно, что сторонникам избирательных блоков удастся в дальнейшем вырвать в той или иной форме уступки Кремля, и интенсивность попыток сделать это будет возрастать по мере приближения федеральных выборов.

По мнению экспертов, смешанная система на какое-то время придаст выборам дополнительную зрелищность и повысит к ним интерес, придаст большую динамику политсистеме, позволит расширить пространство для различного рода компромиссов в кадровых вопросах.

Такая система сделает политическую жизнь более сложной. Некоторые из новых лиц вряд ли будут такими же договороспособными, как опытные парламентские старожилы. Поэтому у власти могут быть и серьезные конфликты с новобранцами.

Кроме того, введение смешанной системы выборов в Госдуму станет

серьезным испытанием для нынешних депутатов, поскольку большинство сегодняшних парламентариев, пришедших в большую политику после 2007 года, не имеют опыта работы в одномандатных округах. В нынешнем созыве, по некоторым подсчетам, оставалось всего около 80 депутатов, обладающих опытом побед на одномандатных выборах в Госдуму. При этом часть из них – причем самые опытные люди, как Олег Морозов или Рамазан Абдулатипов, – с тех пор покинули парламент.

Впрочем, если «Единая Россия» грамотно распределит беспартийных участников Общероссийского народного фронта по округам, то условный блок ОНФ и ЕР может получить еще больше мест в парламенте, чем у него есть сейчас.

Ныне действующая пропорциональная система предполагает, что мандаты в Госдуме распределяются между партиями примерно пропорционально тому результату, который партия получила на выборах. Выборы же по мажоритарной системе означают, что победитель получает все. Можно набрать 30-40% голосов и стать депутатом, просто потому что пришел первым. Подобная практика выгодна самой крупной и самой сильной партии – «Единой России».

Наблюдатели обратили внимание и на такой нюанс: с увеличением числа претендентов на депутатский мандат может резко увеличиться формат избирательного бюллетеня, что в свою очередь потребует, возможно, отказа от применения автоматизированных комплексов обработки бюллетеней (КОИБ) на участках для голосования. Между тем оппозиция неустанно ссылается на то, что на декабрьских 2011 года выборах именно на участках, оборудованных КОИБ, итоговый результат «партии власти» был в среднем заметно ниже, чем на остальных участках, где подсчет голосов проводился вручную.

Помимо «партии власти», предлагаемые изменения в законодательстве о выборах выгодны также бизнесу: теперь финансовому капиталу, желающему продвинуть своих людей во власть, уже не надо будет заносить чемоданы денег партийным боссам, сидящим на составлении партсписков (как это происходит сейчас), а можно будет сыграть свою игру в одномандатных округах. В этой связи можно ожидать как общего, возможно даже драматического, снижения финансовой базы отдельных парламентских партий, превратившихся в конторы по торговле депутатскими мандатами, так и пропорционального роста доходов профессиональных политических технологов и других специалистов в области электорального процесса.

Наконец, обсуждаемые предложения можно рассматривать и как кость, брошенную протестному движению, в рядах которого имеются достаточно известные и яркие персонажи. Ясно также, что несколько «непримиримых»

оппозиционеров в Госдуме, состоящей из 450 депутатов, погоды не сделают, зато с успехом придадут думским дебатам столь недостающий им привкус зрелищности и «борьбы идей».



1. Рац М.В. Политика, управление, власть: концептуальный проект системы (государственной) организационно-управленческой деятельности

<b>Заглавие статьи</b>	ПОЛИТИКА, УПРАВЛЕНИЕ, ВЛАСТЬ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ СИСТЕМЫ (ГОСУДАРСТВЕННОЙ) ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
<b>Автор(ы)</b>	М. В. Рац
<b>Источник</b>	<a href="#">ПОЛИС. Политические исследования</a> , № 2, 2013, С. 51-65
<b>Рубрика</b>	Переосмысляя современный социальный порядок
<b>Место издания</b>	Москва, Россия
<b>Объем</b>	47.5 Kbytes
<b>Количество слов</b>	5893
<b>Постоянный адрес статьи</b>	<a href="http://dlib.eastview.com/browse/doc/29304249">http://dlib.eastview.com/browse/doc/29304249</a>

## ПОЛИТИКА, УПРАВЛЕНИЕ, ВЛАСТЬ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ СИСТЕМЫ (ГОСУДАРСТВЕННОЙ) ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Автор: М. В. Рац

**Ключевые слова:** понятие, деятельность, политика, управление, власть, замысел, реализация, исполнение, преобразования.

*Нам нужно подумать, каким образом реально поменять систему государственного управления.*

Д. Медведев

*Мы должны изменить само государство, исполнительную и судебную власть в России.*

В. Путин

### 1. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

1.1. В настоящей работе строится идеальная модель (государственной) оргуправленческой деятельности, предназначенная для использования в качестве

одного из возможных ориентиров при разработке и реализации программ развития страны и при формировании текущей политики. Речь идет о России, но предлагаемая модель претендует на универсальность в рамках европейского культурного ареала.

В отличие от множества прогнозов и сценариев будущего, основанных на экстраполяции существующих тенденций, данная работа выполнялась путем параллельной прорисовки и сопоставления фактического и желательного (с точки зрения автора) состояния дел. В тексте упор сделан на желательном состоянии, т.е. именно на проекте.

Это лишь первый шаг из трех на пути реализации замысла. Второй шаг предполагает обсуждение, критику и проблематизацию предлагаемой далее идеальной картины с последующей ее до- или переработкой. Только на третьем шаге целесообразен переход к программе действий, ориентированных на движение в сторону идеалов, которые могут сильно отличаться от предлагаемых изначально здесь и теперь. Таким образом, пока я предлагаю не ответ на классический вопрос "Что делать?" (в сегодняшней России), а материал для предварительного обсуждения этой темы.

Как намечаемые идеалы, так и возможные действия, направленные на движение в их сторону, я понимаю как одно из возможных направлений политической мысли, развитие и реализация которой видятся в конкуренции разных направлений. При этом прилагательное "государственная" в названии статьи заключается в скобки, потому что развиваемые соображения не свя-

**РАЦ Марк Владимирович, профессор, эксперт Фонда "Институт развития им. Г. П. Щедровицкого".** Для связи с автором: [ratzm@netvision.net.il](mailto:ratzm@netvision.net.il)

<sup>1</sup> Автор благодарит коллег Р. Ищенко, С. Котельникова и М. Флямера, обсуждение с которыми помогло уточнить ряд положений статьи.

стр. 51

заны непременно с деятельностью государства и в большей или меньшей степени касаются любых организационно-управленческих систем.

1.2. Прогнозы и сценарии грядущих перемен разрабатываются на базе существующих понятий и представлений, но вряд ли оправдано таким образом построение идеальных картин будущего, противопоставляемых сегодняшнему состоянию дел. В этом случае возникает вопрос о том, пригодны ли для подобной работы распространенные сегодня представления. Вопрос тем более основателен, если учесть многообразие трактовок политики, управления и власти или такого важнейшего для нашей работы понятия, как культура.

Здесь самое время вспомнить, что понятия отнюдь не даны нам раз и навсегда: они строятся и перестраиваются в связи с культурно-историческими переменами в нашей жизни. При этом понятия не только обобщают наличный опыт мышления и деятельности, но и "предполагают некоторую нормативность, своего рода проект будущего", причем в новейшее время роль этой нормативной составляющей заметно выросла [Колосов 2006]. Конечно, изменения в понятийной системе происходят гораздо медленнее, чем текущие политические пертурбации, но здесь речь идет о "большой" или "порождающей" политике в понимании Б. Капустина в противоположность политике "малой", "порождаемой" большими переменами [Капустин 2004:15]. Поэтому на первом этапе проработка используемых понятий не как раз и навсегда данных, а как эволюционирующих и развиваемых, оказывается важнейшим элементом предстоящей работы.

При этом необходимо добиться баланса глубины переосмысления понятий и даже стоящих за ними онтологических картин с глубиной происходящих исторических перемен. Исходя из самых общих представлений о функционировании понятий в интеллектуальной деятельности, к ним можно и нужно предъявить два требования. Во-первых, они должны отвечать текущей культурно-исторической ситуации в России и в мире, включая те тренды, которые мы в состоянии заметить. Во-вторых, они должны быть согласованы друг с другом.

Для начала я предпринимаю попытку переосмыслить и привести в систему, отвечающую сформулированным выше требованиям, основополагающие понятия, включая политику, управление и власть. Это, как мы увидим, многое нам дает.

1.3. Современные государства справляются со своими функциями не слишком успешно, особенно когда необходимы коренная модернизация и глубокие реформы. Положение России в этом смысле типично, и я говорил бы, прежде всего, не о нарушении демократических норм или коррупции, а о более глубоких пороках общества и государства. С особой яркостью проявляются у нас дефицит ценностей, отсутствие идеалов и четкой стратегии, бедность проектной мысли<sup>2</sup>. В результате неизбежна общая дезорганизация деятель-

<sup>2</sup> Последнее обстоятельство в данном контексте особенно важно. "Здесь (в России) интеллигенция... не склонна к институциональному проектированию... Она склонна или хвалить власть, или ее ругать. У нее нет установки такой (на проектирование). Но для того, чтобы критиковать власть, нужна хоть какая-то точка отсчета. Если они делают что-то не так, то надо хотя бы предложить, а как, собственно говоря, надо делать. Но этого 'вот так' нету. Есть только общие слова..." [Клямкин 2011].

ности, наряду со сказанным вызванная пренебрежением (а) критической мыслью в ходе принятия решений и (б) технологией их реализации для минимизации негативных последствий. В противоположность стабильному порядку и "устойчивому развитию" нам скорее придется говорить о застое без порядка и оставленной на волю волн эволюции при отсутствии механизмов развития.

Но почему, будучи предметом публичного дискурса, все это превращается в не поддающиеся решению проблемы?

Мой ответ состоит в том, что нам до сих пор не удалось ликвидировать накопившееся за годы советской власти отставание от европейских стран в развитии жизненно важных сфер и механизмов работы общества и государства. Прежде всего я имею в виду две сферы деятельности и механизм их взаимосвязи. Первая - это сфера клуба, о котором чаще говорят как о гражданском обществе, где сосредоточивается интеллектуальная жизнь страны, анализируется текущая ситуация, порождаются и прорабатываются все необходимые преобразования и нововведения<sup>3</sup>. Вторая - это сфера организационно-управленческой деятельности в самом широком ее понимании, включая как государственные, так и частные структуры всех уровней. И, наконец, я имею в виду механизм зацепления, обеспечивающий организацию совместной работы двух названных систем, который чаще обсуждается под названием "диалог общества и государства".

1.4. Пытаясь разобраться в очерченном круге вопросов, приходится учитывать еще методологический момент, а именно различать три фокусировки экспертного сознания:

- на личностные особенности и регулятивы поведения "первых лиц" государства;
- на социальные институты;
- на организацию и нормы государственной деятельности, описываемые обычно с помощью понятий политики, управления и власти.

Первая фокусировка традиционна, наиболее распространена и особенно важна в условиях авторитаризма. Но основные надежды экспертов, особенно в постсоветской России, связываются с институциональным подходом и модернизацией институтов, которые противопоставляются сложившемуся в России режиму личной власти и "ручному управлению".

Опыт, однако, свидетельствует, что при всей ее заманчивости реализация этой идеи приводит к формированию учреждений, имитирующих демократические институты, фактическая работа которых нередко противоположна их назначению. Такая система получила точное наименование в виде оксюморона "управляемой демократии", и ее многолетнее сохранение и успешное воспроизводство заставляют обратить внимание на третью возможную фокусировку нашего внимания. Может быть, дело не в институтах, а в той деятельности, которая с ними связана?

<sup>3</sup> Понятие клуба как конституирующего элемента общества у нас вообще не в ходу. Поэтому напомним, что клуб мыслится как "особое пространство человеческой жизни, в котором происходит свободное движение людей; в нем они сталкиваются и взаимодействуют как независимые личности, в нем они относятся друг к другу по поводу производства, потребления и культуры. Это сфера особых личных и личностных отношений..." [Щедровицкий и др. 1995: 385].

Не особенно отходя от господствующих представлений [Шмерлина 2008], будем понимать под институтами такие формы организации деятельности (в данном случае учреждения), которые воспроизводятся вместе с самой деятельностью и определяющими ее нормами. При означенном понимании институтов феномен управляемой демократии объясняется просто: мы воспроизводим лишь форму, ритуал сложившихся на Западе систем институционализированной деятельности, саму же деятельность организуем и осуществляем по-своему, воспроизводя ее посредством неформальных, но вполне действенных норм. Такие нормы, как личная преданность или послушность, нигде не записаны, но в нашей политической системе более важны, чем статьи конституции.

Учитывая сказанное, наши представления о будущем целесообразно строить в логике, противоположной сложившимся традициям и митинговым лозунгам: начиная с деятельности государства, переходя затем к соответствующим институтам и лишь в заключении перенося акцент на конкретные фигуры. Здесь я вынужден ограничиться первым из перечисленных шагов.

## **2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ.**

### **ПРОЕКТ ОБЩЕЙ СХЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ (ГОСУДАРСТВЕННОГО) УПРАВЛЕНИЯ**

2.1. Имея дело с такими сложными "искусственно-естественными" образованиями, как политика, управление или власть, особенно важно различать их место и функции в объемлющих системах деятельности и собственные характеристики. Логика анализа требует начинать с прорисовки первых, а затем уже переходить ко вторым.

Следуя традиции Московского методологического кружка (ММК), в рамках которой старается работать автор, все, что мы делаем, универсум человеческой деятельности, можно разделить на две части: "деятельность над деятельностью" (Д/Д) и работу с косным материалом (Д/М). В первом случае наши усилия направляются на изменения или, наоборот, на поддержание и воспроизводство сложившихся систем деятельности и их совместной организации, во втором - на преобразования косного материала, простейшим примером которого служит промышленное производство<sup>4</sup>.

В силу исторических причин в большинстве публикаций ММК речь шла, однако, об общей теории деятельности и Д/Д как ее особом частном случае. Для наших целей важно "уравновесить" Д/М и Д/Д, отдавая себе отчет в том, что деятельность с косным материалом обеспечивается всей мощью современного естествознания, в то время как "деятельность над деятельностью" начала осмысливаться сравнительно недавно, только в XX в. Ее интеллектуальное обеспечение лишь начинает разрабатываться, на чем и фокусировались интересы ММК в последние десятилетия. Лучше поздно, чем никогда, потому что наши производственно-технологические достижения в сфере Д/М рискуют оказаться и часто оказываются

неэффективными: все зависит от Д/Д, ответственной за организацию и сорганизацию различных систем деятельности между собой.

<sup>4</sup> Это различие берет начало еще в античности и в явном виде зафиксировано М. Вебером [Вебер 2007: 14], хотя в деятельностной онтологии оно приобретает новое звучание [Щедровицкий 2000, 2003].

Исторически в основу осмысления и организации нашей деятельности в качестве предельных рамок ложились мифологические, религиозные, философские, научные представления. Согласно концепции ММК, теперь такие рамки призвана задавать методология, в функции которой входит рефлексивно охватывать и держать целое, задавать рамки, систему координат для всего последующего, разрабатывать новые подходы, методы и средства мышления и деятельности. Собственно, одна из целей представляемого проекта состоит в том, чтобы разработать именно такой вариант организации Д/Д. Второй, объемлющей рамкой при этом остается наследуемая от предшествующих форм организации, но переосмысляемая соответствующим образом рамка права или, в более общей постановке, рамка культуры, содержащей в себе среди прочего важнейшую правовую составляющую<sup>5</sup>.

2.2. Зафиксировав эти рамки, следует указать на общий механизм осуществления Д/Д. Он состоит в непосредственной передаче в "нижележащую" деятельность тех или иных организованностей, которые должны ее изменить. Место таких организованностей могут занимать регулятивы (ценности, цели, нормы), знания, проекты - от идей до прямых указаний.

Важно понимать, что на протяжении многих веков такая деятельность приписывалась держателям власти (правителям). Собственно, власть и понималась как способность навязать подвластным перечисленные организованности и заставить их делать то и так, что и как считает нужным правитель. Однако - и это второе важнейшее обстоятельство - в связи с резким усложнением систем деятельности на рубеже XIX-XX вв. безотносительно к власти рафинируется управление как особая действительность, имеющая свое концептуальное содержание, и особый род занятий со своими нормами, приобретающий профессиональный характер. Довольно быстро управление автономизируется и оформляется в особую сферу деятельности (здесь и далее речь идет об управлении, как оно трактуется в работах [Щедровицкий 2000, 2003]).

Можно предполагать, что прототипом управления послужила возникшая много раньше штабная работа у военных, но на рубеже веков почти одновременно произошли две метаморфозы. В связи с усложнением общественного и хозяйственного устройства в странах европейского культурного ареала идет неизбежная диверсификация и демократизация государственной власти, вызывающая к жизни "Науку государственного управления"<sup>6</sup>. Параллельно обособляется направление предпринимательской деятельности, связанное с задачей создания и закрепления собственности, оформляющееся в виде

менеджмента [Флямер 2011]. Постепенно формируется собственное содержание управления, включающее оргпроектирование (например, изобретение Ф. Тэйлором конвейерной организации производства), планирова-

<sup>5</sup> Соотнесение рамок культуры и права требует, конечно, специального обсуждения, но в этой статье многие темы только намечаются или обсуждаются "по первому заходу" и предполагают углубление и развертывание. Методология, как уже говорилось, имеется в виду в версии ММК, наиболее близкая мне трактовка права принадлежит В. С. Нерсисянцу [Нерсисянц 1996], о рамочной организации мышления см. [Щедровицкий 2007].

<sup>6</sup> Так называется известное эссе Вудро Вильсона 1887 г. [Шафритц, Хайд 2003]. Заметим, что эта линия в связи с кризисом современной государственности, в частности, в связи с "цветными" революциями, "арабской весной" и т.п. приобретает в наше время особую актуальность, усугубленную в России спецификой национальной "властечетричной" истории.

стр. 55

ние, а позже программирование (так наз. план ГОЭЛРО, программа Теннесси) и логистику. Эта линия обсуждения дальше будет продолжена, но сразу можно подвесить вопрос о том, как соотносить два ключевых понятия - управление и власть, или, точнее, организационно-управленческую деятельность и деятельность власти: вопрос сколь очевидный, столь же непроработанный. Для общего понимания культурно-исторической ситуации существенна одна "подробность", на которую обычно не обращают должного внимания: фактически управление автономизируется, вроде бы безотносительно к власти, *но за ее счет*. При этом вычленение из синкретической работы "власти" комплекса оргуправленческой деятельности "расколдовывает" таинственную власть, о которой написана бездна книг, но понимание которой в целом не пошло (и до осмысления управления не могло пойти) дальше знаменитой триады Достоевского: "чудо, тайна, авторитет". За "вычетом" автономизировавшегося управления от власти остается нечто уже более или менее обозримое и поддающееся рационализации, а именно власть как социальное отношение господства/подчинения и бессубъектная власть закона. Об этом дальше.

2.3. Вернемся теперь к механизму Д/Д. Чтобы как-то структурировать сложную связку Д/Д, можно поставить вопросы о том, что именно передается (какого типа организованности) в управляемую деятельность, и как осуществляется эта передача (какими средствами). Ответы на эти вопросы будут, с моей точки зрения, важнейшими дифференцирующими признаками для выделения различных типов деятельности из этой связки. Соотнося ответы с культурно-историческим опытом, мы приходим к следующим представлениям.

В зависимости от того, что именно передается, на какие вопросы дает ответы передаваемая организованность, можно выделить политику (П), оргуправленческую деятельность (ОРУ)<sup>7</sup> и работу чиновников, осуществляющих власть закона (нормоконтроль - НК/В). В первом случае дается ответ на вопрос о направлении движения управляемой системы (задаются ориентиры, идеалы,

ценности, цели), во втором - о способах движения в намечаемом направлении. В третьем случае речь идет о нормах, прежде всего, законодательных, которые при всех условиях должны соблюдаться. По этому поводу нелишне вспомнить, что М. Вебер различил и противопоставил политику и бюрократию. Здесь делается следующий шаг, в рамках бюрократии различаются две позиции: управленцев и чиновников в указанном, узком смысле слова. Если не вдаваться в подробности, три названных типа организованностей исчерпывают их многообразие.

2.4. Любая деятельность, в том числе и Д/Д, является преобразовательной. Если вспомнить знаменитое марксово сравнение архитектора и пчелы<sup>8</sup>, важ-

<sup>7</sup> За принятой в ММК аббревиатурой ОРУ стоят три основные разновидности оргуправленческой деятельности: организация, руководство и управление, выделенные и проанализированные в работе [Щедровицкий 2000 и др.]. Говоря далее об управлении - в отличие от Д/Д, - я буду иметь в виду именно ОРУ в целом.

<sup>8</sup> "Паук совершает операции, напоминающие операции ткача, и пчела постройкой своих восковых ячеек посрамляет некоторых людей-архитекторов, - писал он. - Но и самый плохой архитектор от наилучшей пчелы с самого начала отличается тем, что, прежде чем строить ячейку из воска, он уже построил ее в своей голове. В конце процесса труда получается результат, который уже в начале этого процесса имелся в представлении работника, т.е. идеально" [Маркс 1960: 189].

нейшую роль для понимания этого обстоятельства имеет замысел, с которого начинаются любые преобразования. В данном случае на первый план выходит жизненный цикл реализации преобразовательных замыслов, основные этапы которого в первом приближении можно соотнести с выделенными выше типами деятельности, для чего представить, что в ходе своей проработки и реализации замысел преобразований движется через соответствующие институции:

П=>ОРУ=>НК/В.

Однако эти институции можно трактовать еще, как сделано выше, в качестве типов деятельности и соответствующих позиций. Актор занимает ту или иную позицию сообразно ситуации и типу выполняемой им в данный момент деятельности, которую надо отличать от его специальности или должностных обязанностей. Один и тот же госслужащий независимо от занимаемого им места, но в зависимости от ситуации может выступать как политик, управленец или представитель власти [Рац 2010г].

Тогда позиционная структура Д/Д и, в частности, государственной деятельности в самом общем виде может быть представлена так:



Ряды стрелок на схеме обозначают деятельности трех выделенных типов, которые в отличие от привычных ветвей власти делятся, повторю, только функционально, но не морфологически (нельзя рассадить политиков, управленцев и чиновников по разным адресам: обычно это одни и те же люди). Все "строки" "зашнуровываются" между собой на манер известной в методологии схемы программирования [Щедровицкий 1999]: каждый тип деятельности по ситуации в любое время может сменяться другим. Ломаная линия на схеме как раз изображает траекторию движения замысла в ходе его проработки и реализации, когда, говоря метафорически, он переходит из рук в руки представителей разных позиций, притом что физически это может быть один и тот же человек, движущийся по позициям и осуществляющий при этом разные по типу работы<sup>9</sup>.

Так я представляю себе структуру Д/Д, или, если угодно, управленческой деятельности в самом широком ее понимании - в отличие от ОРУ. При этом происхождение, источник преобразовательных замыслов в схеме не имеют значения: таким источником может быть любой субъект безотносительно к его социальному, географическому и т.п. положению. Правда, особого обсуждения требует вопрос, как подобные инициативы приобретают общественное значение.

<sup>9</sup> Иначе говоря, иерархическая структура на схеме относится к парадигмальным представлениям, в то время когда на синтагматическом уровне ("в жизни") иерархия превращается в гетерархию: по ситуации "сверху" может оказаться любой из обсуждаемых типов деятельности.

Я вынужден ограничиться здесь конспективным изложением основных идей с упором на их взаимосвязь и исторические перемены, которым они подвержены. Отчасти дело облегчается тем, что обо всем этом уже приходилось писать [Рац 2010а,б,в; 2011], и в указанных работах можно найти многие важные детали.

### **3. ПОЛИТИКА, УПРАВЛЕНИЕ, ВЛАСТЬ**

3.1. Итак, отправным пунктом дальнейших рассуждений служит идея, что одни и те же лица, занимающие различные места в государственном аппарате, осуществляют политическую, оргуправленческую деятельность или делают работу власти в роли блюстителей норм - чиновников - в зависимости от ситуации и задачи, решаемой ими в данный момент.

Главное начало, объединяющее перечисленные типы деятельности, кажется чисто негативным: ни один из них не ориентирован на производство каких бы то ни было ценностей. Но они призваны делать нечто большее - создавать и поддерживать условия, в которых представители иных родов деятельности могут производить ценности. А это значит, что благодаря им существует общество как таковое. Чтобы успешно отправлять эту сверхсложную функцию, им приходится брать на себя ответственность за скоординированное, взаимно полезное осуществление

продуктивной деятельности представителями самых разных специальностей, занимающими другие места и позиции.

Как отмеченные выше различия в назначении, так и содержание деятельности трех обсуждаемых типов фиксируются соответствующими понятиями. Они меняются со временем, что парадоксальным образом плохо и обычно с большим опозданием осознается, хотя происходит в значительной мере под влиянием наших идей. Попробуем реконструировать (если не сконструировать) новейшую историю и современные тенденции эволюции понятий политики, управления и власти. Похоже, что тут вернее всего говорить о некоторых объективных тенденциях, которые в рамках представляемого проекта следует артифицировать. Начать при этом удобнее с управления.

3.2. Поскольку в отличие от политики и власти управление стало осознаваться как особый род занятий только на рубеже XIX и XX вв., у людей было очень мало времени на осмысление этого фундаментального явления. После победного шествия кибернетики, по-видимому, бесполезно бороться с получившим массовое распространение представлением о том, что управление - это целенаправленный перевод любой заданной системы в нужное состояние. (Таково определение не управленческой, а объемлющей ее преобразовательной деятельности.) Я, однако, буду говорить об управлении, имея в виду управление только системами деятельности (ОРУ), но не забывая еще и кратко охарактеризованную выше деятельность над деятельностью (Д/Д). Последняя, как минимум, включает в себя управление наряду с политикой и нормоконтролем.

Основные практики управленческой деятельности (менеджмент и государственное управление) вполне соответствуют указанному в п. 2.2. пониманию, которое коренным образом отличается от понимания управления в кибернетике не только типом управляемого объекта, но также своей структурой и особенностями управленческой надстройки [Щедровицкий 2000, 2003].

стр. 58

Что касается структуры, то в отличие от двух рядоположных, согласно господствующим кибернетическим представлениям, подсистем - управляющей и управляемой - в методологии предлагается "матрешечная" структура, в которой управляющая система рефлексивно охватывает нижележащую управляемую. При этом управление трактуется как деятельность, реализующая представления политиков и управленцев о будущем управляемой системы (которые завтра станут ее настоящим).

Для нашей темы особое значение имеют два обстоятельства: во-первых, управленческая надстройка в этой схеме обладает рефлексией и мышлением, в особенности, проектным мышлением; во-вторых, основным способом воздействия управляющей системы на управляемую становится коммуникация, их отношения оказываются диалогическими [Рац 2004]<sup>10</sup>. К настоящему времени накопилось уже достаточно работ, где эти тезисно изложенные здесь представления развернуты и обсуждены с разных точек зрения. Однако, несмотря на отсутствие внятных возражений, они пока очень далеки от того, чтобы стать общепринятыми.

3.3. Методологическая интерпретация управления позволяет под новым углом зрения посмотреть на власть и политику, а также на связи и отношения между этими тремя важнейшими типами Д/Д. Здесь самое время вернуться к отложенному вопросу о том, как осуществляется передача организованностей из верхней системы в нижнюю. Для управления характерна передача посредством диалога, коммуникации и добровольное - с учетом полученной аргументации - принятие этих организованностей управляемой системой. Последняя, благодаря самой форме диалога обогащает или, как минимум, сохраняет все степени свободы, предполагаемые обсуждаемым решением. Напротив, в отличие от управления власть не нуждается в диалоге с подвластным: она монологична. Когда между управляющей и управляемой системами не завязывается диалог и управляемая система добровольно не принимает предлагаемые сверху организованности, производится - без лишних разговоров - передача в приказном порядке, которая является признаком властных отношений и не оставляет выбора управляемой системе. При этом число степеней ее свободы заведомо сокращается.

Напомню, однако, что мы имеем дело, как минимум, с двумя различными трактовками власти. Если иметь в виду власть закона, то последнее обстоятельство не должно нас смущать, но исходно идея власти предполагает не только и даже не столько власть закона, сколько власть как способность одного субъекта заставить другого делать то и так, что и как считает нужным первый. (Немаловажно, что часто вне всякой связи с действующими законами.) Иначе говоря, речь идет об отношении господства/подчинения [Щедровицкий 2003: 276 - 278], и если управляемой системе посредством власти навязываются не нормы законов, а ответы на вопросы, куда и как двигаться (т.е. политические и управленческие решения), то эта ситуация, как минимум, требует специального анализа. В сущности, мы здесь имеем дело с обычным в истории мысли "расщеплением" понятия власти на два [Щедровицкий 1995:577 - 590]: бес-

<sup>10</sup> Это не такие уж абстракции. Б. Обама в своей каирской речи 2009 г. говорил о поддержке режимов, которые правят с помощью убеждения, а не принуждения.

субъектную власть закона (или, вообще говоря, мышления, парадигмы, идеи) и субъектное отношение господства/подчинения.

Работа власти закона (нормоконтроль) может мыслиться, как это сказано выше, в одном ряду с политикой и управлением, дополняя ответы на вопросы, куда и как двигаться указанием на подлежащие неукоснительному соблюдению нормы (при этом исполнение норм равно обязательно как для политиков с управленцами, так и в работе управляемой системы). Напротив, "старая" власть, отношение господства/подчинения, встраивается в деятельность политиков и управленцев и задействуется ими там и тогда, где и когда собственные средства и соответствующая аргументация не работают, и у них не остается иного выхода, как использовать власть. Определяющее различие между (а) политикой и управлением и (б) "старой" властью состоит в том, что первые относятся к деятельности и через

посредство коммуникации апеллируют к интеллекту осуществляющих ее акторов; вторая же ориентирована на людей, через которых - как обезличенный материал деятельности - оказывает необходимое воздействие на последнюю.

В связи со сказанным нужно сформулировать важнейший (особенно применительно к современной России) принцип управленческой - в самом широком значении - деятельности: если оставить в стороне чрезвычайные ситуации, *власть как отношение господства/подчинения может и должна задействоваться только в контексте управления, когда все возможности диалога оказываются исчерпанными.*

3.4. Для соображений, приведенных в п. 3.3, важен исторический контекст. Что касается власти, по крайней мере, в границах европейского культурного ареала на общем фоне повышения уровня жизни и образования в течение XIX-XX вв., можно выделить две определяющие для настоящего проекта тенденции:

- распространение рядом с традиционной властью одних людей над другими (отношением господства/подчинения) бессубъектной власти закона; тенденция к вытеснению власти людей властью закона;

- разделение функций, "развод" и новая организация управления и власти уже как власти закона.

Рассмотрим коротко состоявшееся разделение функций в системе управления и власти. Если принять данную выше трактовку управления, то можно говорить об управлении изменениями, деятельностью, развитием [Рац 2011]. Напротив, власть закона/нормоконтроль направлена на поддержание стабильности. Подобная поляризация, сохраняя дух классических идей либерализма, в принципе не противоречит практике так наз. развитых стран, хотя и задает необычную ее интерпретацию. При этом управление и нормоконтроль наряду с политикой понимаются как типы деятельности и позиции в рамках организации работы современного государства. *Диалогичность* политики и управления (проявляющаяся в многообразных формах демократии участия) и *прозрачность* монологичной власти оказываются их определяющими характеристиками.

"В жизни", однако, пока можно говорить скорее о тенденциях такого рода, чем о сложившейся системе. Исторические процессы расщепления власти (на власть людей и власть закона) и развода ее с управлением происходят в Европе

стр. 60

параллельно, но крайне неравномерно и медленно, беря начало еще во времена Папской революции. Великий английский юрист Брактон (XIII в.) пишет, что Англия живет "не под властью человека, а под властью Бога и закона" [Берман 1994:11]. Как указывает Г. Берман, уже в те времена главы как светского, так и церковного сообществ "связаны правом, которое они сами ввели в действие; они могут законным путем изменять его, но до тех пор должны ему подчиняться, т.е. они должны управлять в соответствии с правом" [там же: 278]. С методологической

точки зрения это значит, что господствовавшую прямую "склею" власти и управления замещает их совместная организация по схеме "процесс-механизм" [Щедровицкий 1975: 169].

В социально-политическом плане в указанном разделении функций управления и власти я вижу суть далеко не завершившегося в современном мире процесса демократизации. Думаю, что в итоге выборы останутся пусть и важным, но всего лишь техническим средством смены управленческой элиты: акцент же будет перенесен на демократию участия, сильно меняющую традиционные приемы принятия решений. В историческом плане обсуждаемое разделение функций - едва ли не важнейший процесс, завершающий модернизацию после эпохи буржуазных революций, т.е. в XIX-XX вв.

3.5. Как видится в свете сказанного ситуация в России? Если и когда власть перестает быть властью закона и узурпируется (гос)служащими, происходит склейка власти (тогда уже как отношения господства/подчинения) и управления, возникает авторитаризм, при котором чиновничество приобретает автономию и обеспечивает не столько нормоконтроль, сколько собственные интересы, порождает бюрократизм и коррупцию<sup>11</sup> [Рац 2010г]. Собственно, управление в указанном выше понимании при этом вообще вырождается. Еще один эффект, сопровождающий эту склейку, - формирование ложного массового сознания как необходимого средства и следствие самодержавного "властеуправления". Нужда в нем пропадает при разводе управления и власти закона.

С особой яркостью все это проявлялось при "старом порядке", в эпоху господства абсолютизма в Западной Европе [Тарле 2011], в России же воспроизводится по сию пору. Хотя нельзя не заметить, что еще А. И. Герцен писал: "в XIX столетии самодержавие и цивилизация не могут больше идти рядом" [Герцен 1958: 142]. Особенность России - вековая склейка власти (как отношения господства/подчинения) с управлением, воспроизводство и сохранение которой препятствует возникновению власти закона. При этом в современной России рафинировались две полярные политические позиции. Охранители-"патриоты" видят в сложившемся положении дел едва ли не преимущество: проявление национальной культуры, ее "властечетричность"<sup>12</sup>, не считают необходимым что-то менять или, по крайней мере, спешить с этим. Напротив, демократы-"западники" указывают на отставание нашей политической системы от развитых стран Запада и считают соответствующую политическую модернизацию делом первоочередным и необходимым.

<sup>11</sup> Можно добавить, что именно коррупция и бюрократизм являются, по оценке экспертов, основными проблемами для ведения бизнеса в РФ.

<sup>12</sup> Прекрасно говорит об этом Ю. С. Пивоваров [Пивоваров 2011].

На словесном уровне обозначилась и центристская позиция, на деле оказывающаяся охранительной и выступающая с маловразумительной идеей "консервативной модернизации". Предлагаемая функциональная трактовка управления и власти, на мой взгляд, позволяет переосмыслить центристскую позицию и придать ей объективное содержание, связывая с движением в сторону указанной функционализации.

3.6. Собственно, это уже политика. Отправляясь от известного различия политической борьбы (*politics*) и результирующего ее вектора (*policy*), я буду говорить о политике (*politics*) как о:

- борьбе за власть (разумеется, как господство);
- борьбе управленческих систем.

А о политике (*policy*) - как о результирующем (борьбу) политическом векторе, который в процессе своей реализации обращается управлением в избранных рамках<sup>13</sup>.

Классическое понимание политики как борьбы за власть является по сию пору наиболее распространенным. Родословную второй трактовки (политики как борьбы управленческих систем) можно вести от веберовского различия позитивной и негативной политик [Вебер 2003]. Важный шаг к современной интерпретации этих понятий сделал Б. Капустин [Капустин 1998:171 - 181]. Я думаю, что для понимания ситуации в современной России полезно также различие этих двух типов политики как содержательной и бессодержательной. Первая ориентирована на те или иные ценностно- и/или целесообразные преобразования в сфере общих (с другими политическими субъектами) интересов, реализуемые, в частности, посредством власти; вторая - только на захват и удержание власти [Рац 2010б]. Бессодержательная политика, в сущности, и оказывается борьбой за власть в "старом" ее понимании. Напротив, позитивная (содержательная) политика возникает, согласно Г. Щедровицкому, "когда две системы пытаются взаимно управлять друг другом, захватывают друг друга с претензией на управление, и обе не в состоянии это сделать, и между ними развертывается столкновение" [Щедровицкий 2000:116].

В современном мире переход от первой трактовки *politics* ко второй - если не состоявшийся факт, то явная тенденция. Эти два понимания не столько альтернативны, сколько взаимно дополнительные, но для начала важнее то, что понятие политики, как и все прочие, исторично, и второе постепенно теснит первое. Условно говоря, в Африке политика - это борьба за власть, поскольку никакого управления (в указанном выше значении) там по большей части нет и пока быть не может. Разговоры о борьбе управленческих систем, идеалов, программ и т.п. приобретают смысл постепенно, повторю, преимущественно в странах европейского культурного ареала, начиная с эпохи буржуазных революций.

Вот, однако, основные характеристики *politics* как деятельности особого типа (подробнее см. [Рац 2010а]). Надо только иметь в виду, что большинство

<sup>13</sup> При этом я не касаюсь бесконечного многообразия существующих представлений о политике. В нужном для наших целей объеме эта тема была затронута в статье [Рац 2010а], а две обсуждаемые трактовки *politics* важны для задачи, решаемой здесь и теперь. Той же логикой я руководствовался при обсуждении управления и власти.

стр. 62

этих характеристик приобретает свои нюансы применительно к каждой из двух выделенных трактовок политики:

- многосубъектность и конкурентность;
- определяющая роль будущего: в ядре политики оказывается проектное (в широком смысле) мышление;
- общность для всех участников политической борьбы "сферы интересов" при различии представлений о ее будущем и путях его достижения;
- двухвекторность: вектор *politics* направлен на противников, *policy* - на общую для всех "сферу интересов";
- неделимость сферы интересов, неуничтожимость противника и связанный с этим;
- вынужденный характер.

Перечисленные характеристики можно понимать и как необходимые условия осуществления политической деятельности: если хотя бы одно из этих условий не выполняется, в рамках развиваемой концепции не следует называть происходящее при этом политикой.

Далее на этом пути неизбежно возникают вопросы о типологии политик и регулятивов (политической) деятельности (ценностях, интересах, ориентирах, идеалах, целях), обсуждение которых начато в другой работе автора [Рац 2010б].

3.7. Подводя итоги этим лапидарным соображениям об основных типах Д/Д, я хочу особо подчеркнуть значение границы, разделяющей позиции не политиков и бюрократов (управленцев вместе с чиновниками), как у Вебера, а политиков и управленцев, с одной стороны, и ответственных за нормоконтроль чиновников - с другой. *Политики и управленцы ориентированы на перемены, а задача чиновника - блюсти установленный порядок, в том числе порядок осуществления перемен, и не допускать его нарушений.*

Поскольку обсуждаемые понятия в общественном сознании плохо артикулированы, выделенный тезис обычно не осознается. Между тем, он принципиально важен для

понимания устройства больших управленческих систем и, в особенности, государственной машины. Не следует забывать, что наряду с *развитием*, по идее являющимся главной ценностью для политиков и управленцев [Щедровицкий 2003: 174; Рац 2011], существует стабильная, даже рутинная жизнь, регулируемая действующими законами и культурными нормами, которая представляет собой бесспорную ценность для населения. *Воспроизводство* этой стабильной жизни в условиях неизбежных перемен и составляет миссию власти и олицетворяющего ее чиновника. Иными словами, как бы странно это ни звучало, миссия чиновника - в идеале - состоит в том, чтобы обеспечивать сохранение культуры и воспроизводство сложившегося образа деятельности и жизни.

При этом технологическое различие между работой чиновника и управленца, по идее, заключается в том, что решения, принимаемые чиновником на основе действующего законодательства, требуют непосредственного исполнения - это властные решения, в принципе не подлежащие обсуждению. В то же время "свободные" политические и управленческие решения в процессе своей реализации должны подвергаться экспертизе и обсуждению с участием представителей всех заинтересованных сторон. Я, следовательно,

стр. 63

различаю *реализацию* принятых решений и их *исполнение*, когда, пройдя через руки чиновников, эти решения приобретают законную силу и становятся обязательными.

Неразличение этих двух технологий очень часто приводит к провалу самых благих преобразовательных замыслов. В частности, как уже признается многими, трудности и неудачи модернизационных преобразований в России (как прошлых, так и нынешних) во многом обусловлены именно попытками осуществить их в административном режиме власти/исполнения, замещающем при авторитаризме управление/реализацию. Для ясности надо добавить, что все хорошо на своем месте, и режим власти/исполнения незаменим на заключительных этапах реализации замыслов (например, при строительстве в отличие от проектирования).

\* \* \*

Все эти рассуждения, конечно, имеют мало общего с российскими реалиями, но, как уже говорилось, я обсуждаю не классический вопрос "Что делать?", а непривычный: "Как мыслить?" При этом особенность развиваемого подхода состоит среди прочего в том, что он предполагает не привычное "*внедрение*" посторонних нашей деятельностной ситуации новшеств, а *инновации*, которые должны *выращиваться* в процессе развертывания и углубления, в частности, представленных выше соображений с учетом или даже на основе предполагаемого их обсуждения.

*Модернизировать для начала надо не экономику и даже не политическую систему (вокруг чего ломаются копыя, и что, конечно, тоже необходимо, но не сразу), а наши подходы, понятия и представления по всему этому кругу вопросов. И это проблема отнюдь не власти, а интеллектуальной элиты страны. Именно*



господствующие подходы и представления определяют, в конечном счете, принимаемые в текущей ситуации политические и экономические решения. Если мы их не изменим, разговоры о "модернизации" останутся разговорами и очень скоро сойдут на нет (что мы и наблюдаем).

Короче говоря, я предлагаю организовывать проработку и реализацию предлагаемых замыслов согласно наметке будущей технологии, составляющей их основное содержание. Начинать при этом следует с их обсуждения и концептуализации. А органы власти и управления, с персонального состава которых мы привыкли начинать любые преобразования, могут и должны (реформироваться по ходу дела.

Берман Г. Дж. 1994. *Западная традиция права: эпоха формирования*. М.

Вебер М. 2003. *Политические работы*. М.

Вебер М. 2007. *История хозяйства. Биржа и ее значение*. М.

Герцен А. И. 1958. *Собрание сочинений*: В 30 т., т. 7. М.

Капустин Б. Г. 1998. *Современность как предмет политической теории*. М.

Капустин Б. Г. 2004. *Моральный выбор в политике*. М.

Клямкин И. М. 2011. *Взлет и падение советской интеллигенции. "Взрослые люди" с социальным мыслителем Игорем Клямкиным*. Доступ: <http://polit.ru/country/2011/04/13/klyamkin.html>

Колосов Н. Е. 2006. *История понятий вчера и сегодня // Исторические понятия и политические идеи в России XVI - XXвв*. СПб.

стр. 64

Маркс К. 1960. *Капитал*, т. 1 // Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 23 т. Доступ: <http://www.psylib.ukrweb.net/books/maen101/txt12.htm>

Нерсесянц В. С. 1996. *Философия права*. Доступ: [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_zl095.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_zl095.html)

Пивоваров Ю. С. 2011. *Послесоветское 20-летие в контексте русской истории. Лекция в МГИМО 19 апреля 2011 г*. Доступ: <http://www.youtube.com/watch?v=4ClonGaKgb0>

Рац М. В. 2004. *Диалог в современном мире. - Вопросы философии*, N 10.

Рац М. В. 2010а. Политика и управление. - *Полис*, N 3.

Рац М. В. 2010б. К типологии политики. - *Сетевой портал журнала "Полис"*.  
Доступ:  
[http://www.polisportal.ru/files/File/publication/New\\_electr/Ratz\\_2010\\_K\\_tipologii\\_politiki.pdf](http://www.polisportal.ru/files/File/publication/New_electr/Ratz_2010_K_tipologii_politiki.pdf)

Рац М. В. 2010в. Бюрократия в процессе перемен. - *Полития*, N 3 - 4. Доступ:  
[http://www.politeia.ru/content/pdf/Politeia\\_Ratc-2010 - 3-4.pdf](http://www.politeia.ru/content/pdf/Politeia_Ratc-2010 - 3-4.pdf)

Рац М. В. 2011. Управление и развитие // *Диспозиции. Сб. ст. участников семинара "Управленческие и методологические практики" 2010 - 2011*. М. Доступ:  
[http://www.fondgp.rU/news/announce/5/Dispositions\\_0.pdf](http://www.fondgp.rU/news/announce/5/Dispositions_0.pdf)

Тарле Е. В. 2011. *Падение абсолютизма в Западной Европе и России*. М.

Флямер М. 2011. Тезисы к программе работы семинара "Методологические и управленческие практики" // *Диспозиции. Сб. ст. участников семинара "Управленческие и методологические практики" 2010 - 2011*. М. Доступ:  
[http://www.fondgp.ru/news/announce/5/Dispositions\\_0.pdf](http://www.fondgp.ru/news/announce/5/Dispositions_0.pdf)

Шафритц Д., Хайд А. 2003. *Классики теории государственного управления: американская школа*. М.

Шмерлина И. А. 2008. Понятие "социальный институт". - *Социологический журнал*, N 4.

Щедровицкий Г. П. 1975. Автоматизация проектирования и задачи развития проектировочной деятельности // *Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектирование*. М: Стойиздат.

Щедровицкий Г. П. 1995. *Избранные труды*. М.

Щедровицкий Г. П. 1999. *Программирование научных исследований и разработок*. М.

Щедровицкий Г. П. 2000. *Оргуправленческое мышление: идеология, методология, технология*. М.

Щедровицкий Г. П. 2003. *Методология и философия оргуправленческой деятельности*. М.

Щедровицкий П. Г. 2007. *Изменения в мышлении на рубеже XXI столетия: социокультурные вызовы и последствия использования рамочных техник*. Доступ:  
<http://www.fondgp.ru/lib/chteniya/xiii/texts/3>

1.

2.

( )

[1, . 11-12].

[2, . 7-12]:

1.

2.

( ),

3.

( ),

[3]:

1)

2)

3)

4)

5)

XX .

[4, . 17–23].

[5; 6; 7; 8].

[9].

[10, . 23–28].

—  
—  
—  
—  
—  
—  
—  
—

) - , (

- , .

,

,

,

,

,

,

,

, -

-

,

« » ( ,

1) , , ; ) ( :

2) , ,

3) ;

4) , . . . , ,

,

-

;

;

-

,

-

,

,

1. . . . , 2008.

2. . . . - //

3. . . . . 1996. 6. . . . , 1998.

4. . . . , // . 1993. 7.

5. „ . . . . „ , 2003.

6. . . . //

2002. . . .

7. . . . . :
- ( 8. . . . . ) . 1992–2002 . . . . . , 2003. - ,
9. . . . . , 2001.
10. . . . . , 2005. : //
- . 2004. 2.



Выбор президента в пользу Эльвиры Набиуллиной обнажает сразу две очень серьезные проблемы власти. Во-первых, у него в запасе совершенно нет людей, на которых он может опереться. Отсюда и бесконечное перетасовывание одной и той же опостылевшей кадровой колоды. Во-вторых, такое решение едва ли оставляет надежду на то, что Путин готов к решительным действиям по пересмотру национальной экономической модели. Набиуллина кто угодно, только не реформатор. Впрочем, принимая во внимание печальный опыт нашей новейшей истории по части «радикальных реформ», и такой выбор может восприниматься как «меньшее зло».

### Комментарии «оппонентов»

Это означает не просто продолжение, а безумное ужесточение катастрофической политики либерального фундаментализма, ускорение уничтожения России и заталкивания нас в системный кризис и, далее, в Смуту. Либеральные дефолтмахиры всех мастей, думаю, будут в восторге. Феноменальные даже для либеральных фундаменталистов ограниченность и безответственность в сочетании с энергией интриганства и непоколебимой убежденностью в собственной непогрешимости. Успехов, друзья! Покупаем попкорн и занимаем места – лучше, впрочем, сразу в спасательных шлюпках. (Михаил Делягин, директор Института проблем глобализации (ИПРОГ))

Если бы на пост председателя ЦБ был назначен отпрыск какого-нибудь соратника Путина – это было бы омерзительно, но понятно. Но назначение представителя либерастов, которые, собственно, и стояли за «болотной фрондой», в нынешней ситуации означает отход Путина от взаимодействия с тем обществом, которое проголосовало за него в начале 2012 года. (Михаил Хазин, президент компании экспертного консультирования «Неокон»)

В этом назначении самое интересное не то, кто назначен, а самое интересное то, кто не назначен. Понимаете, что меня во всей этой конструкции напугало? Что Владимиру Путину, выясняется, всё равно, кто возглавит Центральный банк – Кудрин или Глазьев. То есть он считает, что в его системе Центральный банк может возглавлять и Кудрин, и Глазьев. Мне кажется, что этим своим решением, да, несостоявшимся решением, на мой взгляд, Владимир Путин продемонстрировал, что он как-то не очень понимает... (Сергей Алексашенко, экономист)

Судя по всему, эпопея с назначением (при нынешнем составе Думы назвать этот процесс «избранием» не поворачивается язык) главы Банка России подошла к концу. Президент сделал выбор в пользу политкорректности и лояльности в ущерб здравому смыслу, профессионализму и компетентности. (Владислав Жуковский, Форум.мск.ру)

Банк России уже давно управляется не правительством России, а извне: ФРС США, возможно, из Евроцентробанка либо Банка международных расчетов, который является Центробанком Центробанков и штаб-квартирой мировых ростовщиков. Это хорошо видно по тем документам, которые принимаются российским Центробанком, и по проводимой им денежно-кредитной политике, которая душит экономический рост, поддерживает дефицит денег в экономике и срывает президентские указы от 7 мая по модернизации экономики и отраслевой диверсификации. (Владислав Жуковский, информационно-аналитический портал «Империя»)



## Комментарии «апологетов»

Эльвира Сахипзадовна зарекомендовала себя как очень сбалансированный, разумный человек и прекрасный экономический специалист. Она обладает всеми качествами для этой работы: эрудиция, опыт работы в правительстве, непосредственное знание того, как работает экономика. С учетом всего этого полагаю, что денежно-кредитная политика ЦБ со сменой председателя обойдется без драматических потрясений вопреки активно распространяемым в последнее время идеям о необходимости радикального смягчения денежно-кредитной политики. (Сергей Дубинин, глава наблюдательного совета ВТБ, экс-глава ЦБ)

Она умная, образованная, симпатичная, трудолюбивая, ответственная и очень честная. Взгляды у нее разумные, скорее либеральные, но без либерального экстремизма – никаких радикальных и вообще резких изменений в политике ЦБ ожидать не стоит. (Александр Волошин, бывший глава администрации президента РФ (1999-2003 гг.))

Журналистов, которым нужна реакция в одно предложение, интересует, конечно, хорошая ли это (Набиуллина) кандидатура. Да, хорошая. В частности, потому что про неё известно, что она склонна как минимум внимательно выслушивать разные точки зрения на оптимальную денежную политику. От председателя ЦБ вовсе не требуется быть профессором макроэкономики – как правило, достаточно, помимо базовой макроэкономики, уметь подбирать советников и заместителей и принимать правильные решения, когда информации недостаточно; в этом смысле Эльвира Набиуллина очень хорошо подготовлена. (Константин Сонин, экономист, профессор РЭШ)

Скорее всего, это будет не радикальный разворот, который был бы возможен, оправдайся дикий слух о грядущем назначении на пост главы ЦБ последовательного «дирижиста» и сторонника «промполитики» Сергея Глазьева – бывшего долгие годы в оппозиции к либералам экономического блока и назначенного не так давно советником президента Путина. Выбор в пользу Глазьева в качестве председателя Банка России стал бы изощренным способом экономического самоубийства. (Максим Блаунт, «Ежедневный журнал»)

Безусловно, выдвижение Набиуллиной на пост главы ЦБ означает, что как минимум вот это крыло сторонников милитаризованного, закрытого государства, живущего в парадигме «Кругом враги», что это крыло, во всяком случае сейчас, потерпело поражение. Набиуллина, безусловно, относится все-таки к людям с либеральным подходом как минимум к вопросам экономики. (Евгения Альбац, главный редактор журнала «The New Times»)

Кандидатура Набиуллиной особенно благоприятна для участников рынка. Набиуллина – профессионал с многолетним опытом работы в правительстве. Мы считаем, что благодаря ее назначению рынок обретет уверенность в том, что таргетирование инфляции останется приоритетной задачей ЦБ, это упрочит доверие к политике регулятора. Эльвира Набиуллина обеспечит баланс сил в ЦБ. Ее назначение свидетельствует о превращении ЦБ в мегарегулятор. Она, находясь на посту нового главы ЦБ, сможет обеспечить баланс между вопросами регулирования банковского сектора и финансовых рынков. (Наталья Орлова и Дмитрий Долгин, аналитики Альфа-банка)

Набиуллина не самый худший вариант на пост главы Центробанка. В качестве кандидата назывался другой советник Путина – Сергей Глазьев, который известен своими полусоветскими взглядами на экономику. Назначение его на эту должность стало бы серьезным ударом по рынкам и восприятию инвесторами России. (Владимир Тихомиров и Владимир Савов, аналитики ФК «Открытие»)

## Независимый комментарий

Президент России Владимир Путин представил кандидатуру своего помощника и бывшего министра

экономического развития Эльвиры Набиуллиной на пост главы Центробанка. Решение главы государства поддержали премьер-министр Дмитрий Медведев и действующий глава банка Сергей Игнатьев. Голосование по кандидатуре Набиуллиной в Госдуме, как ожидается, может состояться на пленарном заседании 24 марта. В должность новый глава ЦБ вступит в конце июня, когда истечет срок полномочий Сергея Игнатьева.

Решение президента оказалось вполне предсказуемым, хотя сам Путин обещал удивить всех кандидатурой на пост главы ЦБ. Однако это заявление было сделано президентом 8 марта, и с тех пор Набиуллину называли наиболее вероятным кандидатом на эту должность. Россия станет первой страной «большой восьмерки», центральный банк которой возглавит женщина.

Фракция парламентской оппозиции в Думе не в восторге от предложенной кандидатуры. ЛДПР публично сформулировала свою негативную позицию: по мнению Владимира Жириновского, с приходом Набиуллиной вся нынешняя команда в руководстве ЦБ останется на своих местах, а значит прежний курс Центробанка останется без изменений.

КПРФ и «Справедливая Россия» также намерены выступить против предложенной кандидатуры, однако их голоса изменить ситуацию принципиально не смогут. Фракция «Единая Россия» поддержит кандидатуру Эльвиры Набиуллиной, так что интриги тут уже нет.

Вопрос, можно сказать, решенный. Остается другой, более важный – какой политики от ЦБ нам следует ждать после смены его главы? Мнения заинтересованных участников рынка и наблюдателей расходятся существенным образом.

Алексей Кудрин не ждет заметных изменений в денежно-кредитной политике, с ним солидарен министр финансов Антон Силуанов. Глава ВТБ Андрей Костин считает, что ЦБ при новом руководстве будет проводить «более гибкую денежно-кредитную политику», и прогнозирует кадровые изменения в руководстве ЦБ.

Выбор президента в пользу Эльвиры Набиуллиной вызвал ожесточенные споры в среде государственников-патриотов, сторонников дирижистской и национально ориентированной экономической политики. Многие в бессилии опустили руки и снова начали на все лады ругать В.В.Путина, подозревая его не только в профанации нового курса России, но в намеренном заигрывании с патриотически настроенными слоями населения, чтобы сбить накал протестных настроений. Ряд комментаторов эмоционально высказываются относительно того, что кандидат от «патриотической оппозиции» не прошел, однако в данном случае эмоции, пусть и вполне понятные, следует отделять от трезвой оценки ситуации.

В конечном счете

**дело не в назначении той или иной «знаковой» фигуры на Центробанк,**

а, с одной стороны, в законодательном закреплении за Банком России ответственности за обеспечение экономического роста, а с другой, в формировании суверенной денежно-кредитной политики Кремля. Будет ли способствовать решению этих задач выбор в пользу Набиуллиной? На этот вопрос можно ответить с осторожным оптимизмом: скорее да, чем нет.

Известно, что фирменный стиль Путина строится не вокруг назначения той или иной личности, а в выстраивании системы отношений. И в этой связи назначение Набиуллиной председателем Центробанка России в выстроенной Владимиром Путиным системе «сдержек и противовесов» выглядит вполне естественным.

Во-первых, была создана ситуация ложного выбора из двух взаимоисключающих вариантов – Кудрин (он же Улюкаев) или Глазьев. Выбор в пользу Набиуллиной объективно означает, что влияние Алексея Кудрина на политику Центробанка будет снижаться. Нынешнее руководство ЦБ, в том числе Сергей Игнатьев и Алексей Улюкаев, были выходцами из Министерства финансов.

При этом ряд наблюдателей не исключают, что соответствующий пиар кандидатуры Глазьева был

санкционирован из Кремля с целью «потроллиить» системных либералов, чтобы кандидатура Набиуллиной на этом фоне, что называется, прошла «на ура». «Не Глазьев, успокойтесь, все у вас под контролем», – говорит им Путин, тщательно пряча фигу в кармане.

Это вообще характерная черта Путина – он старается не обострять отношения ни с одной из группировок, ни со сторонниками «рыночного фундаментализма» и Вашингтонского консенсуса, ни с представителями патриотических сил и научных кругов, которые буквально на пальцах показывают несостоятельность той экономической политики, которую долгие годы навязывают либералы.

Другими словами, назначение Набиуллиной главой ЦБ РФ – это еще и снижение накала страстей зарубежных держателей российских активов и их агентов влияния внутри страны. На фоне которого **микшируются те шаги, которые открывают возможности для принципиальной корректировки политики Центрального банка.**

О том, что эта политика при новой главе ЦБ может иметь очень мало общего с либерализмом того же Игнатъева, говорит, в частности, инициатива председателя Совета Федерации Валентины Матвиенко, обнародованная практически синхронно с сообщением о новой кандидатуре на пост главы ЦБ и, возможно, в связи с ним. Глава Совфеда предложила пересмотреть полномочия Центробанка РФ и законодательно закрепить усиление его ответственности за обеспечение экономического роста.

В этой связи есть основания предполагать, что данная позиция является составной частью пакета неформальных договоренностей, связанных с новым назначением. Очевидно, что обсуждать изменение курса ЦБ без возможной реформы законодательства о самом Центральном банке – означает полностью довериться субъективному фактору, которому, как показывает опыт последних лет, доверять категорически нельзя.

Напомним, что в Государственной думе лежит под сукном нечто еще более радикальное: законопроект №130800–6 от 21.08.2012 «О внесении изменений в Федеральный закон о Центральном банке Российской Федерации», согласно которому ЦБ РФ окончательно теряет независимость и становится инструментом денежной политики руководства России. Госдума должна была рассмотреть законопроект в феврале, однако вопрос был отложен, возможно до прояснения обстоятельств вокруг кандидатуры нового главы Центробанка.

Критики законопроекта из стана либералов пугают, что утрата ЦБ независимости поставит под угрозу активы банка в случае предъявления международных судебных исков к правительству (тонко намекая на иск по «библиотеке Шнеерсона»). Упоминается также негативный пример правительства Венгрии, которое попыталось взять свой центральный банк под контроль, но быстро сдалось под давлением «глобальных финансовых властей». Еще либералы пугают, что попытка контролировать действия ЦБ «затруднит создание в России международного финансового центра».

Законопроект, предложенный депутатом Евгением Федоровым, в кругах экономистов имеет репутацию едва ли не экстремистского и уже в силу этого обреченного на провал. Однако стоит напомнить, что практически сразу после своего избрания на первый президентский срок лишить Банк России независимости попробовал Владимир Путин. Тогда не получилось – все фракции дружно выступили против.

Та же судьба постигла Национальный банковский совет, который создавался Владимиром Путиным в начале 2000-х годов и был попыткой замкнуть на Администрацию президента рычаги контроля над Центробанком. Проект провалился, Совет выродился в совещательный орган, который вообще не несет никакой ответственности за действия Центробанка.

**Между тем сегодня объективно складываются предпосылки к тому, чтобы вернуться к прежним планам «национализации» ЦБ.**

Складывается впечатление, что Путин понимает: экономика страны катится под откос. Мы имеем сильнейшее затухание экономического роста за последние 4-5 лет. В январе текущего года зафиксированы минимальные темпы роста экономики (на 1,6%), спад в промышленности (-0,8%) и в обрабатывающих производствах (-0,3%). Срывается принятый правительством на ближайшие три года федеральный бюджет, срывается выполнение майских указов президента по модернизации экономики, по созданию 25 миллионов рабочих мест, по

наращиванию нормы капитальных вложений в экономику до 25% от ВВП.

Президент понимает острую необходимость радикального пересмотра кредитно-денежной политики, проводимой в стране, и пытается через правительство усилить контроль и подотчетность Центробанка перед Администрацией президента и правительством. Путин понимает, что без насыщения экономики деньгами, без повышения доступности инвестиционных ресурсов, снижения ставки по кредитам никакой модернизации в стране не будет и российская экономика угаснет.

В этой связи кадровое решение президента выглядит как минимум противоречивым. С одной стороны, Набиуллина никогда не была известна как влиятельный или независимый политик. Сложно представить, чтобы Набиуллина оказалась самостоятельным и самодостаточным человеком и смогла справиться с ситуацией в Центробанке.

**Скорее всего, Набиуллина будет техническим главой ЦБ – абсолютно послушной и подконтрольной лично президенту Путину.**

А это означает, что, по мнению многих, Центробанк под ее руководством станет как минимум менее «независимым» (от интересов страны) финансово-экономическим институтом, а по мнению критиков – и вовсе превратится в отдел президентской администрации.

Соответственно, есть основания ожидать, что новая глава ЦБ, несмотря на «порочащие» ее семейные связи, будет проводить не совсем ту политику, которую ей будут заказывать через мужа либералы чубайсовско-ясинского разлива, а ту, которую будет заказывать лично Путин.

Президенту сегодня на этом месте действительно нужен не суперпрофессионал, а именно свой человек, которому можно доверять. С этим спорить не приходится, особенно с учетом нарастающего напряжения между Кремлем и Белым домом. Деятельность главы Центробанка прозрачна, есть масса сдержек и противовесов, чтобы снизить субъективный фактор до нуля, однако в случае с Набиуллиной этого может и не потребоваться.

С другой стороны, это решение обнажает сразу две очень серьезные слабости Путина. Во-первых, у него в запасе совершенно нет людей, на которых он может опереться. Отсюда и бесконечное перетасовывание одной и той же опостылевшей кадровой колоды.

Во-вторых, такое решение едва ли оставляет надежду на то, что Путин готов к решительным действиям по пересмотру национальной экономической модели. Набиуллина кто угодно, только не реформатор. Впрочем, принимая во внимание печальный опыт нашей новейшей истории по части «радикальных реформ», и такой выбор может восприниматься как «меньшее зло».

**Многие помнят, что во время своей службы в министерстве Набиуллина была активным сторонником мягкой монетарной политики и большего участия государства в экономике как механизма стимулирования роста.**

Ее главными оппонентами были бывший министр финансов Алексей Кудрин и уходящий глава ЦБ Сергей Игнатьев. Очевидные разногласия проявились между Минфином и МЭРом в вопросе финансирования модернизации. По мнению Набиуллиной, банковской системе необходимы длинные деньги, и государство должно понимать, что без них модернизация невозможна.

В частности, в феврале 2011 года Минфин и Минэкономразвития поспорили о стратегии развития страны. МЭР представило премьер-министру Владимиру Путину две макроэкономические модели до 2030 года: инновационную и энерго-сырьевую. При этом ведомство Эльвиры Набиуллиной не скрывало своих предпочтений в адрес инновационной модели, предполагающей рост инвестиций в основной капитал – в 3,9 раза, рост затрат на здравоохранение с 4,9 до 7,1% ВВП, на образование – с 5,1 до 6,8%, на науку – с 1,2 до 3%. Однако против Минэкономразвития выступил Минфин: Алексей Кудрин посчитал, что с помощью инициатив Набиуллиной никаких инноваций не добьешься, а бюджет еще больше будет зависеть от нефти.

В этом плане Набиуллину можно считать не настолько ортодоксальной либералкой, чтобы жертвовать всем ради идеи государственного сторожа при частных владениях олигархов. Некое чувство меры имеется. Из

прежних высказываний бывшего министра можно вспомнить наиболее очевидное – «Российская экономика серьезно недоинвестирована».

Были и более конкретные высказывания. По словам Набиуллиной, сейчас сложилась «действительно сложная ситуация выбора» между приоритетами экономического развития и финансовой стабильности, а потому нужны «нетривиальные решения». При этом «жестко ограничительная финансовая политика может подорвать экономический рост». Все это было сказано министром еще в 2008 году, а это значит, что общее понимание проблемы имеется. Осталось только определиться с методами.

Таким образом, и факты, и мнения экспертов доказывают, что Набиуллина хорошо понимает приоритет роста экономики перед стерилизацией денежной массы для достижения неких высосанных из пальца критериев международных финансовых организаций ради недопущения роста экономических конкурентов западным странам. Этой работой она занималась в меру сил и возможностей на предыдущих должностях в госаппарате.

Сейчас ей предоставляется шанс на более серьезном уровне продемонстрировать свой интеллектуальный потенциал и готовность обеспечить высокий рост ВВП, активную поддержку национальной промышленности со стороны банковской сферы, полное использование той денежной массы (более 8 трлн рублей), которая лежит без дела на счетах в Центральном банке России и в коммерческих банках, в то время как российская промышленность задыхается без дешевых и длинных денег.

Насколько глубокими будут изменения в политике ЦБ при новом руководителе, насколько свободный мандат у Эльвиры Набиуллиной, насколько Владимир Путин обозначил ей, что его не устраивает в нынешнем курсе финансового регулятора? Сегодня об этом можно только догадываться. Все согласны, что курс нового руководства ЦБ будет «более гибким» – если бы Путин желал видеть курс неизменным, то выдвинул бы кого-то из нынешней команды Игнатьева. Вопрос только в том, насколько гибким.

В последнее время вокруг необходимости изменения денежно-кредитной политики Центрального банка России в экспертно-аналитической среде сформировался устойчивый консенсус. Всем вдруг стало очевидно, что высокие ставки ЦБ не столько являются средством против инфляции, сколько снижают рентабельность всей экономики России, входя в виде кредитных издержек для всех крупных производителей. Плохой инвестиционный климат в России определяется прежде всего политикой ее Центрального банка. Под псевдонаучные лозунги о необходимости «борьбы с инфляцией» и «накопления подушки безопасности» ЦБ вкупе с Минфином поддерживают искусственный дефицит денег в экономике и многолетний инвестиционный кризис.

Политика, проводимая ЦБ, нацелена на искусственное ослабление России, на сдачу финансового суверенитета, на выкачивание колоссальных ресурсов в финансовую систему США. Именно органы государственного управления – Минфин и Центробанк – являются основными экспортерами капитала из России. За 2000-2012 годы чистый вывоз капитала частным сектором составил около 300 миллиардов долларов, тогда как органы государственной власти вывезли за рубеж почти 490 миллиардов долларов. Мы видим, что основным каналом утечки денег из России являются именно Центробанк и Министерство финансов, которые проводят несовместимую с развитием российской экономики денежно-кредитную и налоговую политику.

**Более того, мысль, что Центральный банк своей «странной» кредитной политикой сдерживает развитие экономики России, пришла наконец в головы руководства страны,**

стала обсуждаться не только на экономических форумах, но и на заседаниях правительства. Напомним, что Владимир Путин во время оглашения своего Послания Федеральному собранию в декабре 2012 года открыто заявил, что его не устраивает проводимая Центробанком денежно-кредитная политика. Впервые за долгие годы он был вынужден раскритиковать действия Игнатьева, заявив, что Банк России должен перестать бороться с инфляцией, потому что это не является основной целью его деятельности. Инфляция – лишь один из макроэкономических индикаторов, на которые должен ориентироваться Центральный банк, но в целях его деятельности не фигурирует.

Одним из ключевых участников процесса выработки государственной денежно-кредитной политики, принципиально не разделяющих эту позицию, остается, как не трудно догадаться, нынешнее руководство ЦБ. Смягчение монетарной политики в России не приведет к ускорению экономического роста, убежден первый заместитель председателя ЦБ Алексей Улюкаев. По его словам, снижение процентных ставок было бы контрпродуктивно и привело бы к дисбалансам в экономике и накоплению новых рисков. Вообще формулировки тут настолько обычны и стандартны, что если не обратить внимание на даты соответствующих публикаций, то данное высказывание зампреда можно было бы отнести к любому времени его работы на данном посту.

На состоявшихся в начале года заседаниях совета директоров ЦБ оставил без изменения ставки по своим операциям и ставку рефинансирования, ужесточив антиинфляционную риторику. Банк России и Европейский ЦБ – единственные крупные центральные банки планеты, которые пока не занимаются активным монетарным стимулированием экономики. Но после назначения Эльвиры Набиуллиной главой Банка России ЕЦБ, скорее всего, останется в гордом одиночестве.

Учитывая хорошо известные публичные разногласия о плюсах и минусах сокращения ставок в условиях высокой инфляции и слабого роста, назначение человека, не работающего в ЦБ, может стать сигналом о том, что регулятор теперь будет более податлив политическому давлению и уделит росту экономики больше внимания.

Первое время Набиуллина вряд ли займется резкой реформой денежно-кредитной политики ЦБ: с учетом того, что у нее довольно ограниченный опыт в монетарной политике и надзоре над финансовым сектором, первое время текущая политика ЦБ продолжится под лидерством первого зампреда Алексея Улюкаева. Решение назначить Игнатъева на пост советника нового главы ЦБ, в свою очередь, гарантирует плавный переходный период в политике ЦБ. Новой главе ЦБ понадобится время, чтобы войти в курс дел. **Экспертный консенсус-прогноз можно сформулировать следующим образом: Центробанк станет де-факто (возможно и де-юре) менее независимым, ключевые решения в кредитно-денежной политике будут приниматься в Кремле.**

В среднесрочной перспективе ЦБ будет делать акцент на стимулировании роста и станет более терпимым к скачкам инфляции. Впрочем, предполагаемое снижение ставок вряд ли значительно повлияет на инфляцию, так как в основе ее лежала не перегретая экономика, а плохой урожай 2012 года. Тем более что инфляция в любом случае будет замедляться в 2013 году на фоне лучшего урожая, даже несмотря на снижение ставок.

Центробанк продолжит переход к политике инфляционного таргетирования, интервенции на валютном рынке будут минимальными, а курс рубля будет зависеть от фундаментальных показателей, главным образом от цен на нефть и оттока капитала.

Более мягкая политика ЦБ приведет к ослаблению рубля, что также может стать стимулом для роста экономики. Это скажется позитивно на большинстве российских компаний. В выигрыше окажутся российские промышленные компании, ритейл и банки. Низкие процентные ставки, более быстрый рост экономики и слабая валюта приведут к росту котировок акций различных компаний до конца года. Новая политика ЦБ поможет также улучшить ситуацию с ликвидностью в банковском секторе. Вместе с тем новая политика ЦБ плохо скажется на естественных монополиях с их регулируемыми тарифами, особенно пострадают компании ЖКХ.

***Мэттью Соберг Шугарт и Джон М.  
Кэри***

## **ПРЕЗИДЕНТСКИЕ СИСТЕМЫ**

(Из книги: *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* by Matthew Soberg Shugart and John M. Carey. Copyright © 1992 by Cambridge University Press)

### ***Определение режимов с выборными президентами***

Чтобы детально проанализировать президентские системы, необходимо прежде всего установить, какие системы относятся к данной категории. В нашем случае это особенно важно, поскольку ниже нам предстоит рассмотреть несколько разновидностей институционального устройства, присущего президентской форме правления, а также пока не проверенные на практике предложения по его улучшению.

Задачи настоящей главы, таким образом, следующие: сначала мы, опираясь на теоретическое наследие «Федералиста», дадим определение президентской системы и покажем отличия предлагаемого определения от других институциональных дефиниций; затем мы определим премьер-президентскую систему как отличную от чисто президентской,<sup>1</sup> далее будут обсуждены некоторые гибридные режимы, сочетающие в себе черты президентской и премьер-президентской систем; наконец, будет предложена простая типология режимов, основанная на двух измерениях: (1) степень разделения властей; (2) тип правительственного кабинета.

**Президентская система по замыслу ее основателей:**

**раздельные источники формирования и поддержания**

Начиная с «Федералиста», основной определяющей чертой президентской системы считалось разделение исполнительной и законодательной властей. Действительно, обсуждение этой

проблематики исторически предшествовало появлению идеи президентской формы правления. В своей вере в разделение властей авторы «Федералиста» во многом отталкивались от доводов Монтескье о необходимости законодательного контроля над королевскими министрами. Позднее идея президентской системы как разделения властей в условиях *республики* получила ясное выражение в «Федералисте», и именно она положена в основу нашего определения.

И все же выражение «разделение властей» само по себе не очень содержательно. Даже в Соединенных Штатах законодательная и исполнительная власти не являются совершенно «раздельными». Президентское вето представляет собой явное вмешательство исполнительной власти в законодательный процесс; в то же время конституционное требование ратификации Сенатом международных договоров позволяет законодательному органу влиять на закрепленную за исполнительной властью сферу внешней политики. По существу, без такого пересечения полномочий трудно было бы представить, каким образом ветви власти контролировали бы действия друг друга. А между тем идея сдержек и противовесов чрезвычайно важна для выдвинутой в «Федералисте» концепции президентского правления.<sup>2</sup>

Если бы мы определили президентскую систему как абсолютное разделение исполнительной и законодательной властей, то предоставление президенту права вето, для преодоления которого требуется решение квалифицированного большинства законодательного органа, следовало бы расценить как отклонение от президентской системы. По нашему мнению, это было бы неправильно. Власти в условиях президентской системы не только не являются абсолютно раздельными, но и не замышлялись как таковые. На деле, Дж. Мэдисон в «Федералисте» выступал лишь за то, чтобы разделение источников *формирования* и *поддержания* исполнительной и законодательной властей позволяло бы каждой из ветвей контролировать другую, не ставя тем самым под удар собственную независимость. Таким образом, в каком-то смысле разделение властей служит укреплению их взаимозависимости и взаимоконтроля.

Необходимо четко различать установления, относящиеся к источникам формирования и поддержания властей, с одной стороны, и к действиям этих властей — с другой. Что касается источников формирования и поддержания, то здесь для президентской системы характерна максимальная степень раздельности. Что касается же действий, президентская система стремится к обеспечению взаимного контроля, а это требует существенного пересечения сфер



компетенции властей.

## Современные определения: институциональные критерии

Используемое в настоящей работе определение президентской формы правления (или «чисто» президентской системы) включает в себя следующие положения:

- 1) всенародное избрание носителя верховной исполнительной власти;
- 2) сроки полномочий носителя верховной исполнительной власти и законодательного органа — фиксированы и не зависят от доверия сторон друг к другу;
- 3) выборная исполнительная власть назначает правительство и определяет его состав.

Данная трехчленная дефиниция, наряду с констатацией того, что президент должен избираться либо непосредственно гражданами, либо избираемой гражданами специальной коллегией выборщиков, указывает на раздельность источников формирования и поддержания правительства (исполнительной власти) и законодательной ассамблеи. Можно выделить также четвертый критерий, логически вытекающий из предыдущих:

- 4) президент имеет известные, определенные конституцией права в законодательной сфере.

Четвертый критерий не затрагивает способы формирования и раздельного функционирования властей. Но если бы президенты не имели законодательных полномочий (вроде права вето), то им пришлось бы довольствоваться ролью «исполнительной власти» в самом буквальном смысле слова — просто исполнять решения законодателей, на которых они никак не могли бы повлиять. Предоставление президенту законодательных полномочий — это гарантия того, что программа, получившая народное одобрение на президентских выборах, будет переведена в практическую политику. Имеется лишь одна страна, в которой президентский режим отвечает первым трем критериям, но не четвертому — Венесуэла.

Исходя из сформулированного выше рабочего определения президентской системы, рассмотрим вкратце другие определения, предлагаемые современными авторами, а также их отличия от нашего. В 1959 г. Д. Верни разработал список из *одинадцати* критериев, по которым предлагалось отличать президентские системы от парламентских, равно как и от систем, который Верни назвал «ассамблейным правлением».<sup>3</sup> Но эти критерии не вполне ясны и пересекаются между собой. Кроме того, Верни не

устанавливает, какой из них — главный. По мнению А.Лейпхарта, выраженному в его книге «Демократии» (Lijphart, 1984b: 66-71), для определения президентской системы принципиально важны два критерия, а все остальные характеристики (в том числе и некоторые из выделенных Верни), хотя и связаны с данной системой, не являются ее имманентными свойствами. Названные два критерия заключаются в том, что верховный носитель исполнительной власти должен:

- 1) не зависеть от доверия законодательного собрания, а иметь фиксированный срок полномочий;
- 2) избираться всенародно.<sup>4</sup>

В недавно вышедшей статье Лейпхарта (Lijphart, 1989) выделен третий критерий, который тоже рассматривается как принципиально важный:

- 3) верховная исполнительная власть принадлежит одному человеку.
- По-другому эту мысль можно выразить так: число мест, распределяемых в округе при выборе носителя исполнительной власти (Rae, 1967), равно единице ( $M=1$ ), причем округ имеет общенациональный характер. Основное из выдвинутых Лейпхартом критических замечаний в адрес президентской системы состоит в том, что она по своей природе мажоритарна и не обеспечивает должного представительства меньшинств. При  $M=1$  диспропорциональность результатов выборов непомерно велика, если, конечно, лидирующий кандидат не получает практически всех голосов. Но *определение* президентской системы, отталкивающееся от величины округа и выводящее отсюда ее мажоритарную природу, затушевывает тот факт, что мажоритарность есть следствие электоральной формулы, и мало что добавляет к нашему пониманию президентской формы правления. Принимая такое определение, мы должны были бы отнести к отдельному классификационному типу системы, подобные уругвайской (1952-67 гг.) и кипрской (1960-63 гг.) в которых всенародно избранные носители верховной исполнительной власти были коллегиальными органами, но при этом сохранялись разделение властей и система сдержек и противовесов. Однако, как нам кажется, режимы, обладающие такими характеристиками, следовало бы классифицировать как президентские независимо от того, единоличным или коллегиальным является выборный носитель верховной исполнительной власти.

Кроме того, определение президентской системы по ее наиболее мажоритарной характеристике полностью противоречит духу двух других критериев, выдвинутых Лейпхартом. Оба они подчеркивают относительную взаимозависимость законодательной и

исполнительной властей. Как нам предстоит убедиться, такая взаимозависимость принципиально важна для поддержания взаимных сдержек в условиях президентской системы, и это — явно не мажоритарная черта. Иными словами, даже если отвлечься от эмпирической проблемы коллегиального исполнительного органа, определение президентской системы, исходя из единоличного характера власти, представляется теоретически несостоятельным.

Вполне возможно, что несогласие по поводу числа лиц, обладающих верховной исполнительной властью, лишь отражает внутреннюю непоследовательность самой системы. Это можно обосновать ссылкой на противоречия между мэдисоновской и гамильтоновской концепциями демократии, отчетливо проступающие на страницах «Федералиста».<sup>5</sup> На некоторых из институциональных несогласованностей — или даже противоречий — в разнообразных президентских системах нам еще предстоит остановиться. Но определение требует как последовательности, так и всеобщности, и именно поэтому мы предпочитаем мэдисоновскую концепцию гамильтоновской.<sup>6</sup> По нашему мнению, при разработке конституции президентской системы в США возобладала именно первая. Кроме того, мэдисоновский подход более ярко высвечивает идеи разделения властей, сдержек и противовесов, которые, как мы убеждены, принципиально важны для президентской системы независимо от ее конкретных модификаций.

Еще одна попытка определить институциональную природу президентской системы была предпринята Дж.Сартори (Sartori, 1992), который задает следующий критерий: *президент возглавляет назначаемый им кабинет*.

Поскольку кабинет назначает не законодательное собрание, а именно президент, данный критерий предполагает, что исполнительная власть — область исключительных полномочий президента, перед которым она несет полную ответственность. Мы полагаем, что это — необходимая характеристика президентской системы, ибо без нее не было бы последовательного проведения в жизнь принципа, согласно которому исполнительная власть не должна зависеть от законодательной ни по источникам формирования, ни по средствам поддержания.<sup>7</sup>

Три выделенных нами ранее критерия фактически содержат полное описание данного принципа в институциональных терминах. Сами по себе, однако, эти критерии не дают исчерпывающего определения президентской системы. Как мы говорили, отдельные источники формирования и поддержания властей необходимы для обеспечения взаимных сдержек. Так, Мэдисон в первую очередь стремился к ограничению весьма обширных законодательных полномочий

ассамблеи. Но независимая исполнительная власть, лишенная законодательных полномочий, никак не могла бы воспрепятствовать полновластию парламента. Стало быть, определение президентской системы должно включать в себя критерий наличия таких полномочий у выборной исполнительной власти. Мы не даем более конкретного описания этих полномочий, потому что, как нам предстоит убедиться, полномочия исполнительной власти в различных президентских системах весьма разнообразны; нет такого полномочия, которое можно было бы приписать исполнительной власти во всех без исключения случаях. Более того, когда исполнительная власть и законодательное собрание придерживаются разных политических ориентации, пересечение их полномочий может завести законодательный процесс в тупик. Критика в адрес президентской системы обычно имеет в виду как раз подобные тупиковые ситуации, особенно когда они приобретают хроническую форму.

Мы предпочитаем предложенное в начале раздела определение именно потому, что оно выделяет наиболее существенную характеристику, отличающую президентскую систему как от других режимов со всенародно избранными президентами, так и от парламентаризма — отдельные источники формирования и поддержания властей. Помимо всего прочего, данное определение отчетливо высвечивает то обстоятельство, что ответственность за исполнительную ветвь власти в условиях президентской системы возлагается на президента (отсюда и термин — *президентская система*), в то время как парламентаризм характеризуется ответственностью парламента за состав исполнительных органов. Обратимся теперь к определению другой важной для данного анализа системы, премьер-президентской.

## Премьер-президентская система

Как подсказывает само название, премьер-президентский режим — это режим, предполагающий наличие и премьера (премьер-министра), как при парламентской системе, и всенародно избранного президента. Честь (которая, впрочем, может оказаться сомнительной) первого описания некоторых подобных режимов в качестве «полупрезидентских» и выделения их институциональных характеристик принадлежит М.Дюверже.<sup>8</sup> Первоочередной интерес для Дюверже представляли природа и функционирование Пятой республики во Франции. Исследователь видит в данном режиме не промежуточную форму между президентским и парламентским режимами, но систему, в которой — в зависимости от того,

поддерживает ли парламентское большинство действующего президента или нет, — чередуются президентские и парламентские фазы. Пятая республика, с точки зрения Дюверже, не была ни чисто президентской, ни чисто парламентской, в какой бы фазе она ни находилась; концепция чередования фаз, строго говоря, привлекается именно для выделения специфики режима во Франции. Однако сам термин «полупрезидентский режим» все же подразумевает, что режим находится в промежуточном положении между двумя крайностями — президентской системой, с одной стороны, и парламентской — с другой. Такое предположение представляется нам ложным, ибо названный режим обладает собственными, специфическими характеристиками. В других рассмотренных ученым европейских режимах не просматривается столь отчетливого чередования фаз, как во Франции (хотя сам Дюверже не останавливался специально на этом вопросе). Как мы уже сказали, мы не считаем подобные режимы ни промежуточными, ни основанными на чередовании фаз. Поэтому мы и называем премьер-президентской системой то, что Дюверже именовал «полупрезидентским режимом».

Несмотря на такую разницу в подходе, мы признаем, что предложенное Дюверже определение было четким и поддающимся обобщению. Премьер-президентская система характеризуется тем, что:

- 1) президент избирается всенародно;
- 2) президент наделен существенными полномочиями;
- 3) одновременно с президентом существуют и выполняют функции исполнительной власти премьер-министр и кабинет, ответственные перед законодательным собранием (Duverger, 1980: 161).

Первый критерий предполагает наличие всенародно избранного носителя исполнительной власти, но, в отличие от президентской системы, президент не является обязательно «верховным» носителем этой власти, а должен сосуществовать с премьером — главой правительства. Относительные объемы полномочий сторон могут существенным образом варьировать в зависимости от страны, а также от конкретных обстоятельств в рамках одной и той же страны.

Второй критерий — наличие у президента неких политических полномочий. Отличие от президентской системы состоит в данном случае в том, что в условиях премьер-президентского режима эти полномочия не обязательно должны быть законодательными. Они могут включать, к примеру, возможность вынести законопроект на референдум или оспорить его в судебном порядке. Предоставление президенту иных законодательных полномочий, таких как право

вето или право издавать указы, легко может привести к конфликту между ним и другой частью исполнительной власти, зависящей от доверия законодательного собрания. Однако в некоторых премьер-президентских системах президент наделялся и наделяется подобными полномочиями. Более типичны — и более соответствуют характеру рассматриваемого режима — полномочия, связанные с формированием правительства: например, право выдвигать кандидатуры министров и делать назначения на неправительственные должности. В премьер-президентских системах президенты обычно располагают также правом распускать парламент. Важно отметить, что данная система не обеспечивает президенту возможность контролировать правительство или ассамблею законодательными средствами. Чертой, при пересечении которой режим перестает быть премьер-президентским, является предоставление президенту права единолично решать вопрос о смещении министров. Наличие такого права противоречило бы третьему из выделенных нами критериев — зависимости кабинета от законодательного собрания.

## Другие типы режимов

Мы определили два идеальных типа режимов с всенародно избранными президентами. Реально существующие режимы представляют собой различные вариации и оттенки описанных типов. Было бы бессмысленно рассматривать каждый из имеющихся оттенков в качестве отдельного типа, ибо невозможно зафиксировать в классификации все многообразие способов разделения властей и объемов президентских полномочий. И все же есть случаи существенных отклонений от выделенных выше критериев. Наиболее распространенное из них — закрепление полномочий по формированию кабинета как за президентом, так и за парламентом. Если президент имеет право назначать и смещать министров, но при этом министры зависят от доверия законодательного собрания, можно говорить об особом режиме. Такие режимы, представленные в мировой практике несколькими примерами, мы будем называть *президентско-парламентскими*. Подобно тому как термины «президентская» и «парламентская система» указывают на то, какой выборный институт уполномочен определять состав правительства, а термин «премьер-президентская система» фиксирует ведущую роль премьер-министра при наличии президента, наделенного существенными полномочиями, предложенный нами термин схватывает сущностную характеристику президентско-парламентских систем — главенство

президента в сочетании с зависимостью кабинета от парламента. Отсюда вытекает определение режима:

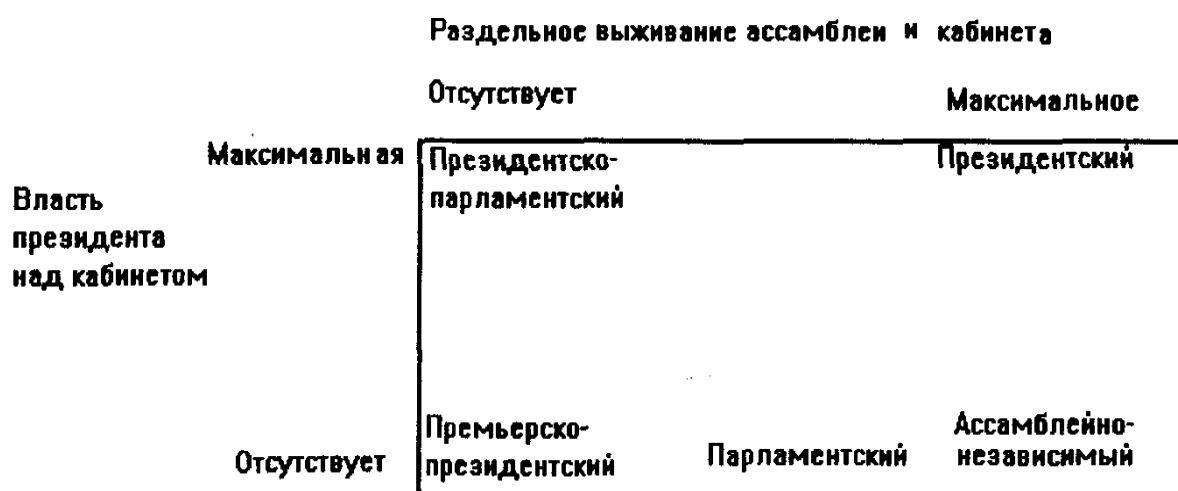
- 1) наличие всенародно избранного президента;
- 2) президент назначает и смещает членов кабинета;
- 3) члены кабинета должны пользоваться доверием парламента;
- 4) президент имеет право распустить парламент (законодательную ветвь власти в целом).

Данное определение показывает, что выделенный режим отличается от основных идеальных типов — президентской и премьер-президентской систем — в двух отношениях. Во-первых, если в условиях президентской и премьер-президентской систем и президент, и законодательное собрание могут играть определенную роль в формировании кабинета путем выдвижения или утверждения кандидатов на министерские посты, но лишь одна из ветвей власти уполномочена смещать министров, то президентско-парламентские режимы предоставляют президенту и парламенту равные полномочия по смещению членов кабинета. Во-вторых, несмотря на значительный объем власти президента над кабинетом, при президентско-парламентской системе законодательная и исполнительная ветви власти не имеют отдельных источников поддержания. При президентском режиме максимальное разделение источников формирования и поддержания властей является нормой. При президентско-парламентской системе наличие у парламента полномочий по формированию правительства означает, что исполнительная власть лишена независимых источников поддержания. То же самое безусловно относится и к премьер-президентской системе, но за существенной разницей: здесь право формировать новое правительство остается за парламентом, невзирая на то, что большинство кандидатур выдвигается президентом. При президентско-парламентской системе правительство заново формируется президентом, хотя парламент может опять выразить ему недоверие. Более того, во многих таких системах за президентом, в дополнение к его полномочиям по формированию правительства, закреплено право распускать законодательное собрание. А это и означает, что раздельное поддержание властей отсутствует.

Существует возможность ранжировать все режимы по объемам президентских полномочий и степени раздельности источников поддержания. В данный момент мы, однако, ограничимся тем, что представим режимы различных типов в рамках двухмерной схемы (Схема 1). Первая ее ось характеризует объем президентских полномочий по определению состава правительства, вторая — степень раздельности источников поддержания законодательной и

исполнительной ветвей власти. В правом верхнем углу схемы расположен идеальный тип президентской системы, характеризующийся максимальными полномочиями президента по формированию правительства и максимально раздельными источниками поддержания. Левый нижний угол занимает премьер-президентская система, где полномочия президента ограничены правом объявлять новые выборы, призванные определить состав парламента, что, в свою очередь, может привести к изменениям в составе правительства. Небольшие отклонения от этих крайних позиций не дают оснований рассматривать реально существующие режимы в качестве отдельных типов. Например, как мы уже говорили, режимы, где президент имеет несколько большую свободу действий в плане выдвижения кандидатуры на пост премьер-министра или где налагаются ограничения на его право распускать парламент, остаются премьер-президентскими. Точно так же режим, который предполагает одобрение парламентом сделанных президентом правительственных назначений, не перестает быть президентским.

*Схема 1. Двухмерная типология демократических режимов*



Более серьезные отклонения от основных типов присущи режимам, занимающим верхний левый угол схемы. Режим с минимально раздельными источниками поддержания властей при максимальных полномочиях президента по определению состава правительства представляет собой отдельный тип. Многие режимы данного типа часто оказывались в состоянии кризиса по поводу разграничения полномочий парламента и президента.

Следует вкратце остановиться и на нижнем правом углу схемы. Режим, где максимально раздельные источники поддержания властей сочетаются с отсутствием президентских полномочий по



определению состава правительства, близок к тому, который сложился в Швейцарии. В Швейцарии исполнительная власть назначается парламентом, но не может быть им смещена. Правда, в стране нет должности выборного президента — главы государства, но если бы такая должность была, то ее носитель не имел бы возможности определять состав правительства, и в этой гипотетической ситуации мы имели бы все основания расположить данный режим в правом нижнем углу схемы. Мы предлагаем называть такие режимы *ассамблейно-независимыми*, что позволяет указать как на источник исполнительной власти, так и отсутствие необходимости во взаимном доверии законодательной ассамблеи и исполнительной власти.

В предложенной схеме находится место даже парламентским режимам. Обычно парламентскую систему противопоставляют президентской на том основании, что для первой характерны взаимозависимые источники поддержания законодательного собрания и исполнительной власти. Но нужно учитывать, что в условиях парламентской системы должность президента, или, по крайней мере, президента с реальными полномочиями, отсутствует. Стало быть, законодательному собранию не от кого *отделиться*, если не считать кабинета, которому в большинстве парламентских систем (хотя и не во всех) предоставлено право распускать парламент. Однако кабинет — это, прежде всего, доверенное лицо парламента. Таким образом, в отличие от ассамблейно-независимых систем, в условиях парламентаризма сохранение законодательного собрания и кабинета в промежутках между регулярными выборами отнюдь не гарантировано. В то же время, ни один институт, кроме самой ассамблеи, не может сократить срок ее полномочий, как это имеет место при премьер-президентской системе. Поэтому парламентские режимы занимают среднее место по шкале отдельности источников поддержания.

\* \* \*

Выше даны четкие определения президентской и премьер-президентской систем — двух типов режимов, которым преимущественно и посвящена настоящая работа. Более того, обсуждение этих режимов позволило нам представить их в виде схемы, охватывающей также смешанные системы, а также парламентаризм. Выработка определений была важна в плане уточнения терминологии, но теперь нам предстоит перейти к более сложной и более интересной задаче — оценке функционирования различных типов режимов.

# **Критика президентской системы и контраргументы**

Определение президентской системы и других режимов со всенародно избранными президентами позволяет нам обратиться к научным дискуссиям по поводу достоинств президентских режимов. При этом будет рассматриваться преимущественно идеальный тип президентской системы, выделенный в предыдущей части настоящей работы. Мы рассмотрим критику этого режима и выдвинем ряд контраргументов. Задача состоит в том, чтобы определить, является ли выбор президентской системы сколько-нибудь оправданным для демократических стран и, в особенности, для новых демократий. Ведь если ученые, подобные Дж. Ди Палме (Di Palma, 1990), правы в том, что режимы с выборными президентами «опасны» вообще и, прежде всего, для новых демократий, рассуждать о возможных преимуществах таких режимов было бы бессмысленно. Сразу же кратко заметим, что мы не считаем неуязвимой одностороннюю критику президентской системы, которая до сих пор преобладала в дискуссиях по проблеме. Предложив ряд контраргументов, касающихся чистого типа президентской формы правления, мы обратимся к обсуждению того, насколько справедлива была бы аналогичная критика по отношению к премьер-президентской системе. Возможно, именно последняя открывает пути преодоления некоторых наиболее сомнительных свойств президентского режима.

## **Аргументы против президентской системы**

Бесчисленные аргументы против президентской системы получили развитие и были сведены воедино (хотя и в разных комбинациях) в нескольких недавно опубликованных критических очерках.<sup>9</sup> С нашей точки зрения, все описанные в современной литературе недостатки президентской формой правления распадаются на три основные категории и состоят в следующем:

- 1) отсутствие временной гибкости;
- 2) мажоритарные тенденции;
- 3) двойная демократическая легитимность.

*Отсутствие временной гибкости.* Проблемы первой группы, имеющие отношение к временной негибкости, возникают в связи с продолжительностью полномочий президентов и законодательных собраний. Хотя конституции президентских систем обычно допускают импичмент, реализация этой нормы всегда сопряжена с крайне сложной процедурой, требующей принятия

соответствующего решения квалифицированным парламентским большинством на основе установленных злоупотреблений или превышения полномочий со стороны носителя верховной исполнительной власти. Вообще говоря, президенты избираются на фиксированный срок от четырех до шести лет и не могут быть смещены по политическим соображениям. Хотя творцы президентских конституций рассматривали эту практику как гарантию стабильности исполнительной власти, критики нередко указывают на ее сомнительность с политической точки зрения — и отнюдь не без оснований.

Основная проблема, которой чреват фиксированный срок президентских полномочий, состоит в том, что носитель верховной исполнительной власти может лишиться всякой популярности в народе или отчасти сохранить такую популярность, но вызвать стойкую оппозицию парламентского большинства (Mainwaring, 1992; см. также Linz, 1987). Такой президент едва ли способен начать и практически осуществить какую бы то ни было программу, нуждающуюся в законодательном закреплении, пребывая в состоянии постоянной конфронтации с парламентским большинством, стремящимся к реализации альтернативной программы. Но даже когда президент не встречает никакой поддержки со стороны граждан, он остается главой правительства (и государства) пока не истечет фиксированный срок его полномочий, если, конечно, его не сместят с помощью импичмента или каких-то неконституционных средств. Не предусматривающие вотума недоверия президентские системы лишены институциональных средств смещения непопулярных — а иногда и некомпетентных — носителей верховной исполнительной власти.

С другим проявлением той же самой проблемы — мы сталкиваемся тогда, когда по истечении срока полномочий власти лишается весьма популярный и компетентный президент. Там, где конституция запрещает переизбрание на второй срок (по крайней мере сразу же по истечении первого), — а именно так обстоит дело в большинстве латиноамериканских стран, — возникает парадоксальная ситуация, когда надо пожертвовать либо эффективным правительством, либо конституцией. В большинстве президентских систем страна в целом и, более того, каждая из крупнейших партий, сталкивается с необходимостью выдвигать видного лидера общенационального масштаба раз в четыре или пять лет (Linz, 1987: 31). Критики отмечают, что для системы это оказывается не только тяжким, но и излишним бременем.

Проблема временной негибкости не сводится к срокам полномочий исполнительной власти. Законодательные собрания тоже

избираются на фиксированный срок, который не может быть сокращен по политическим соображениям. Все сказанное выше о слабом президенте можно с равным успехом отнести к бескомпромиссному парламенту. В отличие от многих парламентских систем, в условиях президентской формы правления глава государства не имеет возможности распустить парламент и назначить новые выборы даже в тех случаях, когда вновь избранный популярный президент сталкивается с враждебно настроенным большинством старого парламента.

Отсутствие у законодательного собрания права смещать президента, а у президента — права распускать парламент делает кризисы, обусловленные глубинными противоречиями между двумя ветвями власти, практически неразрешимыми. Если же президент вдобавок лишен возможности баллотироваться на второй срок, он оказывается в крайне уязвимом положении чуть ли не с первого дня своих полномочий (Mainwaring, 1992). Всем известно, когда ему предстоит оставить должность. Одного этого знания достаточно, чтобы склонить упрямых парламентариев, не склонных к взаимоприемлемым решениям по вопросам законодательства, к полной бескомпромиссности.

*Мажоритарные тенденции.* Вторая группа проблем, связанных с президентской формой правления, обусловлена мажоритарными тенденциями, присущими большинству президентских систем. Различные проявления этих тенденций описаны в работах многих авторов (Lijphart, 1989; Lijphart и Rogowski, 1991; Linz, 1987).

На первый взгляд, такая критика может показаться странной — в особенности если учесть, что Мэдисон оправдывал президентскую систему именно тем, что она дает наилучшую защиту от тирании, будь то со стороны меньшинства или большинства.<sup>10</sup> Со своей стороны, критики президентских режимов отмечают крайнюю электоральную диспропорциональность таких режимов, проявляющуюся как при выборах законодательного собрания, так и президента, что подрывает представительность системы и способствует политическому экстремизму. Само слово «мажоритарность» может показаться слишком слабым, когда речь идет о столь колоссальной диспропорциональности представительства взглядов избирателей относительно состава исполнительной власти, которая возникает при голосовании в округах с величиной, равной единице. Приверженцы пропорциональной системы могут заметить, что каким бы большинством не побеждал лидирующий кандидат, ни одни президентские выборы не достигают даже грубого приближения к

пропорциональному представительству предпочтений электората. Поскольку победитель на выборах, где оспаривается всего одно место, по определению получает 100% мест, отклонение от пропорциональности (Loosemore и Hanby, 1971) неизбежно оказывается равным разнице между 100% и долей голосов, полученных победителем. Если же в выборах участвуют несколько кандидатов, отклонение может достигать 60% и более. Но и при наличии лишь двух кандидатов отклонение обычно достигает 40%. Таким образом, глава государства и правительства фактически представляет лишь меньшинство избирателей.

Соотношение избирательских предпочтений искажается уже при выборах президента, когда же происходит формирование правительства это искажение не ослабевает, а еще больше усиливается. В отличие от парламентской и премьер-президентской систем, президентский режим не способствует достижению межпартийных компромиссов с целью формирования правительственных коалиций.<sup>11</sup> Да и в самом кабинете президент — отнюдь не первый среди равных, каковым неизбежно является премьер (Lijphart, 1989: 4). Даже в тех немногих случаях, когда для утверждения министров требуется санкция законодательного собрания, сместить их может лишь президент. Чаще всего посты получают члены президентской партии или беспартийные эксперты и лишь крайне редко — сторонники оппозиции. В большинстве президентских систем министры не имеют права совмещать правительственную должность с членством в парламенте, вследствие чего возможности парламентской оппозиции влиять на действия исполнительной власти еще более сокращаются.

Наконец, как отмечают А.Лейпхарт и Р.Роговски (Lijphart и Rogowski, 1991), представительство меньшинств в президентских кабинетах имеет символический характер. Чернокожие, латиноамериканцы и женщины, которым доводилось входить в состав американских правительств, обычно не были горячими поборниками политических целей тех меньшинств, к которым объективно принадлежали. Скорее наоборот, они придерживались в целом умеренных позиций и всегда были готовы поддержать программу назначившего их президента.<sup>12</sup> Преобладающая роль президента в правительстве и почти неограниченное право определять состав кабинета ведут к тому, что представительство меньшинств в президентских системах — более символическое и менее значимое, чем в условиях парламентаризма.

Лейпхарт считает, что отсутствие значимого представительства меньшинств в правительстве подрывает способность президентской системы разрешать конфликты, основанные на сложных или

глубинных политических расколах, т.е. именно на тех расколах, которые характерны для многосоставных обществ. Ниже мы обсудим препятствия к достижению консенсуса *между* законодательным собранием и президентом в условиях президентской системы. Утверждение же Лейпхарта состоит в том, что диспропорциональное представительство в правительстве снижает вероятность возникновения отношений, основанных на консенсусе, *внутри* исполнительной власти — такие отношения скорее возникнут в условиях парламентской системы, чем при президентском режиме. Важно, однако, отметить, что критика мажоритарных тенденций президентской системы исходит из тезиса о том, что высшая исполнительная власть всегда избирается в округе с величиной, равной единице. Действительно, в большинстве президентских систем так и происходит, но, как уже говорилось, данная черта не является имманентной для президентской формы правления.

Ввиду исключительного и единоличного характера президентских полномочий, завоевание этой должности становится самодовлеющей целью и заслоняет собой все остальные задачи, стоящие перед партиями в условиях президентской системы. В этом и состоит качество, которое Х.Линц (Linz, 1987: 13-15) определяет как «победитель получает все». Высота ставок в сочетании с уверенностью, что контроль над исполнительной властью уже нельзя будет оспорить законным путем до истечения известного срока, определяет особо напряженный характер электоральной борьбы во время президентских выборов. После выборов победители тоже не имеют стимулов договариваться с побежденными соперниками. Главный приз уже получен, и только те, кто внес свой вклад в победу, могут претендовать на вознаграждение, будь то покровительство властей или правительственные должности. Более того, и у побежденных нет причин сотрудничать с победителями. Принимая во внимание исключительность президентских полномочий, такое сотрудничество сулит им мало выгод.

Вдобавок к этим проявлениям мажоритарности при формировании исполнительной власти, в тех случаях, когда парламентские выборы проходят одновременно или сразу после президентских, парламентское представительство партий, проигравших в борьбе за президентство, обычно сокращается. Президентская партия может существенно улучшить свои позиции в парламенте за счет соответствующего графика выборов. Наличие такой закономерности делает предложенную Линцем критику чрезвычайного характера президентских выборов еще более убедительной. Ясно, что

победитель не только получает в свое полное распоряжение исполнительную власть, но и — при благоприятном графике выборов — имеет основания ждать заметного улучшения собственных позиций в парламенте.

Подобная критика воздействия, оказываемого президентской формой правления на исходы парламентских выборов, не является общезначимой. В странах с многочисленными, раздробленными и персонализированными партиями стимул к сотрудничеству перед президентскими выборами может быть более сильным, чем тенденция к фрагментации. И все же для тех, кто вместе с Лейпхартом признает преимущества консенсусного правления над мажоритарным, приведенные аргументы дают серьезные основания не принимать президентский режим. В той мере, в какой институциональные характеристики президентской системы предоставляют президентским партиям возможность занимать доминирующие позиции в законодательных собраниях, эта система мажоритарна. Но даже там, где это невозможно из-за невыгодного для президента графика выборов, единоличность исполнительной власти, характерная для большинства президентских систем, предполагает высокую степень мажоритарности.

Более того, феномен единоличной власти не только искажает представительство, но и способен создать у президента ложное ощущение всенародного мандата (Blondel и Suarez, 1981: 63-5; Suarez, 1982: 137). Хотя президент может быть избран лишь простым большинством голосов — и иногда даже скромным большинством, как Сальвадор Альенде в Чили в 1970 г., — личное доминирование над разнородным по составу кабинетом порождает иллюзию, что президентская программа пользуется всеобщей поддержкой и непременно должна быть проведена в жизнь. Это — и следствие, и одна из причин мажоритарных тенденций президентской системы. Природа выборов и характер организации исполнительной власти развивают ложное ощущение поддержки, а оно, в свою очередь, подрывает возможности сотрудничества и достижения консенсуса между президентом и оппозицией. Так, во всяком случае, утверждают критики.

*Двойная демократическая легитимность.* Последняя группа аргументов против президентской системы основана на том, что такого рода система дает основания для отдельных друг от друга и соперничающих между собой претензий на демократическую легитимность со стороны законодательного собрания и исполнительной власти. Эти претензии вытекают из первых двух элементов определения президентской системы. Поскольку и

парламент, и президент являются всенародно избранными, каждый из органов может претендовать на уникальный всенародный мандат. Кроме того, поскольку сроки полномочий президента и законодательного собрания не зависят от отношений между ними, потребность в сотрудничестве не очень настоятельна. Важность подобных аргументов тем более велика, что в контексте институтов, в которые не встроены стимулы к сотрудничеству, рассмотренные выше проблемы временной негибкости и мажоритарности становятся практически неразрешимыми (Mainwaring, 1989).

Прежде всего, президенты стран с мультипартийными системами, не пользующиеся поддержкой большинства членов законодательного собрания, не имеют столь сильных стимулов к созданию и поддержанию коалиций, как носители исполнительной власти в условиях парламентаризма. Принятие того или иного закона зависит от успешного создания коалиций. Но для выживания самой исполнительной власти никаких коалиций не требуется. Поэтому во многих президентских режимах в коалиции вступают не партии, а отдельные члены парламента, и предложения о сотрудничестве делаются парламентариям как частным лицам (Stockman, 1985; Birnbaum и Murray 1987; Kaminsky, 1989; Jacobson, 1990; Mainwaring, 1992). Поскольку же президенты, в отличие от премьер-министров, не нуждаются в постоянной поддержке парламентского большинства, у них отсутствуют и стимулы принимать во внимание недовольство парламентариев. В результате возрастает вероятность возникновения политических кризисов.

Еще более осложняет ситуацию то, что особенности электорального процесса в условиях президентской системы способствуют избранию на высшую должность в государстве «политических аутсайдеров». Данный феномен, особенно бросающийся в глаза в Соединенных Штатах с их системой первичных выборов, проявляется везде, где политические партии не испытывают сильного давления со стороны низовых организаций. Прямые выборы носителей исполнительной власти требуют, чтобы кандидат прежде всего нравился избирателям, пусть даже у него не будет политического опыта. Более того, кандидаты, чья личная популярность не связана с какими-либо партийными или правительственными должностями, могут выходить на президентские выборы при поддержке партий, создаваемых исключительно с целью победы на этих конкретных выборах. Поэтому можно предположить, что президенты уступают премьер-министрам по политическому опыту.<sup>13</sup>

Подобное предположение подтверждается эмпирическими данными, по крайней мере на латиноамериканском материале (Suarez, 1982:



137). Изучение обобщенных данных по главам государств и правительств всего мира с 1940 по 1976 гг. показало, что латиноамериканские президенты в среднем имели гораздо меньший опыт деятельности в качестве министров, чем лидеры стран североатлантического региона. Приверженцы парламентаризма негативно оценивают данную тенденцию не только из-за отсутствия опыта как такового, но и потому, что «политические аутсайдеры» менее других категорий руководителей склонны к созданию парламентских коалиций.

По мнению критиков, двойная демократическая легитимность, присущая президентским системам, не только выдвигает на первый план лидеров, не желающих или не способных сотрудничать с законодательными собраниями, но и лишает парламентариев стимулов к сближению с исполнительной властью. Для представителей всех партий, кроме президентской, логика такого подхода ясна и подобна логике оппозиционеров в условиях парламентаризма: сотрудничать с исполнительной властью просто невыгодно. Но даже члены президентской партии в условиях разделения властей могут постепенно утратить стимулы к сотрудничеству с президентом и перейти в оппозицию.

Как утверждает А.Валенцуэла (Valenzuela, 1989b), именно это обстоятельство способствовало поляризации чилийской партийной системы на уровне парламента. Исследователь указывает, что членам президентской партии было скорее невыгодно, чем выгодно безоговорочно поддерживать президента. Особенно отчетливо данная тенденция прослеживается там, где президент не может быть избран на второй срок. Хотя парламентарии заинтересованы в сохранении президентского поста за собственной партией успех президента не гарантирует такого исхода, а его провал — не исключает полностью. Поэтому сильного стимула поддерживать уходящего президента нет. В то же время отсутствие электоральных перспектив у президента не исключает наличия таковых у парламентариев. В этих условиях любое падение популярности президента может побудить парламентариев к тому, чтобы как можно дальше дистанцироваться от носителя верховной исполнительной власти. Результатом, согласно Валенцуэле, является поляризация ассамблеи, затрагивающая как межпартийные отношения (оппозиционные парламентарии атакуют президента), так и внутрипартийные отношения (члены президентской партии пытаются отделить собственные политические перспективы от перспектив уходящего президента).<sup>14</sup>

Тем самым обосновывается мысль о том, что президентские системы порождают слабую — или, по меньшей мере, уязвимую —

исполнительную власть. Подобная постановка вопроса не противоречит лейпхартовской критике мажоритарных тенденций президентского режима. Парадокс системы в том и состоит, что в то время как мажоритарные тенденции ведут к завышенной оценке потенциальной силы президентской власти, противоречащие друг другу стимулы внутри системы не обеспечивают реализации этого потенциала (Мое, 1987; Lijphart, 1990: 76-77; Mainwaring, 1992).

Развивая аргументацию, сочетающую темы временной негибкости и двойной демократической легитимности, Линц высказывает предположение, что истинная проблема президентской формы правления состоит в избытке ответственности перед избирателями. По мнению исследователя, сложность создания коалиций после президентских выборов ведет к тому, что они создаются еще до выборов. Это дает избирателям шанс обеспечить президента парламентским большинством. Но после выборов, согласно Линцу, политические руководители лишены пространства для политического маневра, и им трудно «вступать в сделки, которые трудно оправдать публично, но которые зачастую необходимы» (Linz, 1987: 33).

С точки зрения Линца, желательно было бы ограничить сферу общественного влияния на процесс создания коалиций. Но ту же мысль можно выразить и иначе: желательны тайные сделки между политическими элитами. А подобная позиция не слишком убедительна, принимая во внимание лежащие в ее основе элитизм и отрицание принципа демократической ответственности. Более того, критика президентской формы правления направлена в первую очередь на те системы, где запрещено избрание президента на второй срок. А приверженцы подобного установления обосновывают его как раз тем, что оставляющий пост президент не связан краткосрочными электоральными соображениями при отстаивании национальных интересов. И в самом деле, нет никаких оснований полагать, что в условиях парламентской системы политические лидеры более свободны принимать «необходимые, но с трудом поддающиеся оправданию» меры, чем президент, лишенный права на переизбрание.

Так или иначе, критики президентской формы правления правы, когда указывают на то, что трудность создания и поддержания пропрезидентских коалиций в ассамблеях серьезно ограничивает эффективность президентских систем. Принцип разделения законодательной и исполнительной властей, призванный препятствовать злоупотреблениям каждой из них, приносит нежелательные плоды, когда ни одна из властей не способна к эффективному управлению. Отсюда вытекает вопрос — каким

образом сказалось бы на процессе управления отсутствие поддержки президента в парламенте, если бы законодательная инициатива принадлежала прежде всего последнему? Когда создание коалиций перестает быть в первую очередь заботой исполнительной власти, стремящейся координировать действия законодательного собрания, отсутствие стимулов к сотрудничеству между двумя ветвями власти не порождает особых проблем. Это предположение, похоже, подтверждается опытом Соединенных Штатов. После второй мировой войны большинство в Конгрессе в основном принадлежало оппозиции. И хотя Конгресс не был ни слишком влиятельным, ни слишком эффективным органом, его отношения с исполнительной властью не зашли в хронический тупик. Напротив, чилийский Конгресс в течение большей части XX века был одним из наиболее независимых и активных законодательных собраний в Латинской Америке. Но и в этом случае, несмотря на то, что чилийские президенты часто опирались на парламентское меньшинство, законодательный процесс не приостанавливался и не заходил в тупик до 1970-х годов.<sup>15</sup> Разумеется, приведенные доказательства не являются исчерпывающими, но все же представляется, что противникам президентской формы правления лучше было бы сконцентрироваться на проблеме разделения властей, направляя огонь своей критики на те системы, где ассамблеи лишены законодательной инициативы (Mainwaring, 1992). А это привлекло бы внимание к вопросу о том, не ведет ли усиление парламента к повышению мобильности президентской власти. Но надо заметить, что в странах с мультипартийной системой и высоким уровнем идеологической поляризации конфронтации между законодательным собранием и президентом, неизбежно представляющим лишь одну из политических тенденций, действительно могут приобретать хронический характер.

Остановимся, наконец, еще на одном направлении критики президентской формы правления. Утверждается, что хронические конфликты между исполнительной и законодательной властями чреваты гораздо большей опасностью, чем сам тупик — ведь выход из тупика может быть найден на путях подмены законов президентскими декретами (Mainwaring, 1992) или, хуже того, военного переворота.

Утверждение, что приостановка законодательного процесса ведет к управлению посредством декретов, достаточно ясно; оно обосновывается ссылкой на опыт развития Колумбии во время правления Национального фронта и позднее (Hartlyn, 1989: 16-18). Конгресс страны был раздроблен на многочисленные фракции, что, в сочетании с отсутствием парламентской законодательной

инициативы, практически исключало создание коалиций (хотя формально обе основные партии страны поддерживали на президентских выборах единого кандидата от Национального фронта). А поскольку президенты не располагали парламентской поддержкой, необходимой для принятия нужного им законодательства, они и правили посредством декретов в течение всего периода чрезвычайного положения в 1960-х и 1970-х гг. (Vasquez, 1979).

Развивая данную тему, некоторые авторы прямо утверждают, что бездействие президентов, связанное с их неспособностью опереться на устойчивое парламентское большинство, может привести к нестабильности режима и вызвать военный переворот. Р.Скотт (Scott, 1973: 290) указывает, что гражданские политические элиты, столкнувшись с хронической неспособностью к действию как законодательного собрания, так и президента, склонны поощрять и поддерживать вмешательство в политику военных. Более того, как показал анализ данных по глобальному политическому развитию за 1940-е — 1970-е годы, президентские режимы стран Латинской Америки были менее долговечными, чем режимы других развивающихся стран, и гораздо чаще подвергались неконституционным захватам власти (Suarez, 1982). При этом по меньшей мере в трех случаях главной причиной военных переворотов был тупик во взаимоотношениях между исполнительной и законодательной властями. Имеются в виду свержения президентов Белаунде в Перу, Гуларта в Бразилии и Альенде в Чили. Проделанный А.Валенцуэлой (Valenzuela, 1978) анализ политической поляризации и кризиса в Чили при Альенде явно свидетельствует в пользу данного тезиса.

## Президентские системы и авторитаризм

Из всех критических замечаний в адрес президентской формы правления наибольшую обеспокоенность у приверженцев парламентской системы вызывает заключение о том, что президентская демократия, ввиду своей неустойчивости, ведет к авторитаризму. Прежде чем высказаться в защиту президентской системы, рассмотрим, каковы логические основания для данного заключения. Особого внимания заслуживают два вопроса:

1. Существует ли разница между формально демократическими президентскими конституциями, которые фактически не работают, и теми, которые устанавливают полномочия президента, исключаящее функционирование системы сдержек и противовесов?
2. Действительно ли парламентская демократия, как это утверждают

ее приверженцы, функционирует гораздо лучше президентской? Критика президентской формы правления часто исходит из непонимания разницы между теми президентскими конституциями, которые приняты в условиях авторитаризма, и теми, где полномочия исполнительной власти ограничены. Более обоснованной является критика, касающаяся объема президентской власти и независимости президентов от парламентов и партий. А.Лейпхарт (Lijphart, 1989) высказывается на эту тему особенно ясно, отмечая, что по уровню коллегиальности парламентские кабинеты неизбежно превосходят президентские. Даже премьер-министры, явно доминирующие над другими членами правительства (как Маргарет Тэтчер в Великобритании), в конечном счете несут ответственность перед своими партиями. Хорошей иллюстрацией служит как раз то, что Тэтчер была смещена со своего поста в ноябре 1990 г. Консервативной партией после публичной критики в ее адрес со стороны других членов правительства. В то же время при президентской системе правительство и, в особенности, его глава не подотчетны другим выборным органам.

Даже в условиях авторитаризма формально парламентская конституция может оставить за партией немалую долю власти над главой правительства. Поэтому везде, где партийная организация имеет реальное значение, следует ожидать возникновения парламентских систем. И действительно, коммунистические режимы Восточной Европы и Советского Союза до 1990 г. были в основном парламентскими по форме. О том, что это не было чистой фикцией, свидетельствуют смещения таких лидеров, как Никита Хрущев и Эдвард Терек, их собственными партиями.

Более персонализированные авторитарные режимы, где партии либо вовсе отсутствуют, либо не развиты (вроде Чили при Аугусто Пиночете или Парагвая при Альфредо Стресснере), чаще принимают президентскую форму. В Мексике, правящая партия которой была скорее средством циркуляции власти между несколькими соперничающими вождями, чем массовой партией в ленинском понимании (Craig и Cornelius, 1991), тоже была принята президентская система. Показательно, что когда Михаил Горбачев захотел отстоять свои властные полномочия от той части партии, которая, как он опасался, могла стремиться к его смещению, он пошел на принятие президентской конституции. В каждом из перечисленных случаев президентская форма правления не только защищала исполнительную власть от партии и законодательного собрания, но и предоставляла ей значительные законодательные полномочия.

Последнее обстоятельство — уровень законодательных полномочий

президента — воздействует на политическое содержание законодательного процесса в условиях президентской системы больше, чем мера ответственности глав исполнительной власти перед собственными партиями. Чем больше у президента реальных прав в области законодательства, тем более благоприятны для него исходы его конфликтов с парламентом. Далее, многие президентские демократии унаследовали свои конституции у авторитарных режимов, где они служили средством диктаторского правления. В частности, это относится к тем случаям, когда при переходе к демократии не принимались новые конституции.<sup>16</sup> Опыт таких демократий, а в особенности — их неудач, подкрепляет точку зрения о том, что демократизации препятствует не президентская система сама по себе, а неправильный баланс власти между президентом и ассамблеей.

Постулируя близость между диктатурами и сильными президентскими режимами, критики президентской формы правления нередко перегибают палку в своем осуждении политических полномочий президента в *демократических* контекстах. Авторитаризм и президентский режим связаны друг с другом тем обстоятельством, что последний обеспечивает свободу президента от собственной партии и нередко — *но не обязательно* — вводится именно для того, чтобы обеспечить главе государства колоссальные полномочия в сфере законодательства. В действительности, однако, понятие «президентская демократия» допускает громадные колебания в уровне президентских законодательных полномочий. Таким образом, адекватная критика президентской формы правления невозможна без ссылки на то, что огромные законодательные полномочия, предоставляемые многими президентскими конституциями носителям верховной исполнительной власти, являются наследием авторитаризма.

## Неустойчивы ли президентские системы?

Рассмотренные выше критические замечания в адрес президентской системы представляют собой нечто большее, чем простые рассуждения о качестве демократии. Даже Лини, один из наиболее непримиримых критиков президентской формы правления, признает, что прямое избрание главы исполнительной власти весьма демократично. Лейпхарт разделяет эту позицию (Lijphart, 1984b). Как мы уже говорили, критика президентского режима во многом связана с оценкой вероятности создания на его основе устойчивого демократического порядка. Утверждается, что парламентская система, не имеющая проблем вроде отсутствия временной гибкости

и двойной демократической легитимности и разрешающая конфликты между ветвями власти путем вотума недоверия, более благоприятна для устойчивого демократического развития. При президентской же системе конфликты между ветвями власти ведут к переворотам и другим недемократическим акциям. Вот почему, как утверждают критики, такая система особенно неустойчива

С. Мэйнвэринг (Mainwaring, 1992) составил список стабильных демократий (стабильность определяется по продолжительности существования режима), казалось бы, наглядно показывающий, что президентская система несовместима с непрерывностью демократического развития. Перечислены 32 демократии, каждая из которых, по состоянию на 1991 г., просуществовала без перерывов по меньшей мере 25 лет. Среди этих стран в 23 (т.е. в 72% случаев) действовала парламентская система. Но сказано ли тем самым последнее слово по вопросу о взаимосвязи между типом политического режима и продолжительностью существования демократии? Попробуем подойти к проблеме иначе. Вместо «мгновенного снимка» демократий на какой-то определенный момент, рассмотрим все случаи падения демократических режимов в течение XX в.

Каковы основания ожидать, что предлагаемый метод даст более достоверные данные об устойчивости различных типов политических режимов? Таких оснований два, и оба вытекают из наблюдений за историческим процессом. Одно из них состоит в том, что в XX в. были две основные волны падений демократических режимов, между двумя мировыми войнами и в 1960-х годах. Первая волна затронула главным образом парламентские режимы, но ни одного действительно президентского, вторая же — в основном (но не исключительно) президентские. Из трех томов сборника «Падение демократических режимов» (Linz и Stepan, 1978), включающего страновые исследования, один — посвященный межвоенной Европе — увидел свет позднее других, в 1990 г. Складывается ощущение, что исследования по периоду, когда терпели крах преимущественно парламентские режимы, не пользуются таким рыночным спросом, как исследования, посвященные относительно недавнему падению нескольких латиноамериканских президентских систем.

Второе основание думать, что результаты подсчета падений демократических режимов были бы полезнее подсчета двадцатипятилетних (и более старых) демократий, тоже вытекает из исторических наблюдений. Состоит оно в том, что в нынешнем столетии было *три* волны демократизации (Huntington, 1991): первая — по окончании первой мировой войны, вторая — после

второй мировой войны и в ходе деколонизации (до начала 1960-х годов), третья же началась в 1980-е и захватила 1990-е годы. Она-то и породила в основном президентские и премьер-президентские демократии. Предложенный Мэйнвэрингом метод подсчета успешных демократий не учитывал новые президентские режимы (ведь принимались во внимание лишь более ранние провалы как президентских, так и парламентских систем), а между тем эти новые режимы могут оказаться успешными в долгосрочном плане.

В таблице 1 представлен список потерпевших крах демократических режимов. Мы определяем «крах» как такое падение режима, в результате которого *на смену* ему приходит недемократический режим. Поэтому не учитываются случаи, когда демократическая власть, после краткого перерыва, сменялась опять-таки демократическим режимом с новой конституцией, или когда восстанавливался прежний режим. В подобных случаях происходит не крах со сменой режима, а то, что Линц (Linz, 1978) называет «восстановлением равновесия». Подобные кризисные ситуации имели место и в президентских, и в парламентских системах: в 1925 и в 1933 гг. в Чили, в 1958 г. во Франции, в 1972 г. в Индии. В обоих чилийских случаях и во Франции демократия восстанавливалась менее чем через год. В Индии же правящая партия потерпела поражение на выборах, невзирая на введенное ею чрезвычайное положение, так что демократический порядок там вообще не нарушался. На самом деле, можно утверждать, что в каких бы институциональных формах не существовала демократия, из подобных кризисов она выходит окрепшей. При подборе случаев использован и второй критерий — принимались во внимание лишь страны, по меньшей мере дважды успевшие провести свободные выборы до падения демократии. Тем самым исключены двусмысленные случаи проведения выборов под присмотром уходящих колонизаторов или ради удовлетворения иностранных наблюдателей (Herman и Brodhead 1984). Но если за такими выборами следовали другие, а уж затем происходило падение режима, мы их учитываем.

Мы установили, что в течение XX в. потерпели крах 12 президентских режимов и 21 парламентский режим, а также 6 режимов других типов. За исключением премьер-президентского режима межвоенной Австрии, все они — президентско-парламентские.

Знакомый с литературой по сравнительной политологии человек может найти такое «превосходство» парламентских режимов над президентскими по числу падений довольно неожиданным. Возможно, парламентским режимам приписывалось больше



достоинств в плане разрешения политических конфликтов, чем они заслуживают? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо оговорить некоторые характеристики нашей выборки. Ведь если парламентские режимы встречались чаще президентских, и особенно в «третьем мире» с его весьма сомнительными перспективами для демократии любого типа, то простой подсчет числа падений демократических режимов может затушевывать тот факт, что потерпела крах *большая доля* президентских режимов.

**Таблица 1. Падения демократических режимов в XX в. в разбивке по типу режима**

<i>Парламентские системы</i>	<i>Президентские системы</i>	<i>Другие типы</i>
*Бирма 1962 *Гайана 1978 Греция 1936 Греция 1967 Испания 1936 Италия 1922 «Кения 1969 Латвия 1934 Литва 1936 *Нигерия 1966 *Пакистан 1954 *Пакистан 1977 Португалия 1926 *Сьерра-Леоне 1967 *Сингапур 1972 *Сомали 1969 *Суринам 1982 *Таиланд 1976 *Турция 1980 *Фиджи 1988 Эстония 1934	*Аргентина 1930 *Боливия 1964 *Бразилия 1964 *Гватемала 1954 *Колумбия 1953 *Корея 1972 *Куба 1954 *Нигерия 1983 *Панама 1968 *Уругвай 1973 *Филиппины 1972 *Чили 1973	Австрия 1933 (премьер-президентская) Германия 1933 (президентско-парламентская) *Корея 1961 (президентско-парламентская) *Перу 1968 (президентско-парламентская) *Шри Ланка 1982 (президентско-парламентская) *Эквадор 1962 (президентско-парламентская)

\*Страны «третьего мира».

В таблице 2 выделены все демократические режимы, которые в течение XX в. не потерпели крах или, если говорить о новых демократиях, по меньшей мере дважды успели провести выборы. Чтобы избежать данных по крошечным странам, включены лишь страны с населением не менее 200 тыс.чел. В таблице фигурируют 12 президентских систем, 27 парламентских и 8 систем других типов. Оказывается, что доля падений среди президентских режимов выше, чем среди парламентских — 50 % против 43.8 %.

*Таблица 2. Страны, в которых к 1991 г. по меньшей мере дважды последовательно состоялись демократические выборы*

<i>Парламентские системы</i>	<i>Президентские системы</i>	<i>Другие типы</i>
Австралия *Багамские о-ва *Барбадос Бельгия Ботсвана Великобритания Германия Греция Дания Израиль Ирландия Испания Италия Канада Люксембург *Малайзия Мальта Нидерланды Новая Зеландия Норвегия *Папуа — Новая Гвинея *Соломоновы о-ва *Тринидад и Тобаго *Турция Швеция *Ямайка Япония	*Аргентина *Бразилия *Венесуэла *Гватемала *Гондурас *Доминиканская Республика *Колумбия *Коста-Рика *Сальвадор *Сенегал США *Уругвай	Австрия (премьер-президентская) *Боливия (ассамблейно-независимая) Исландия (премьер-президентская) *Перу (президентско-парламентская) Португалия (премьер-президентская) Финляндия (премьер-президентская) Франция (премьер-президентская) Швейцария (ассамблейно-независимая) *Эквадор (президентско-парламентская)

Но если мы ограничим поле обзора «третьим миром», то окажется, что в развивающихся странах потерпели крах чуть больше половины (52.2%) президентских режимов. Доля потерпевших крах парламентских режимов здесь больше — 59.1 %. Заслуживает особого внимания то ясное из таблиц обстоятельство, что феномен президентской системы присущ в основном «третьему миру». За его пределами президентская система существует лишь в США. Обращает на себя внимание и тот факт, что большинство потерпевших крах президентских режимов, зафиксированных в таблице 1, возвращаются к нам в качестве демократий в таблице 2. А вот среди парламентских режимов «третьего мира» это касается лишь Турции. Хотя мы не станем обосновывать эти наблюдения теоретически — такое обоснование могло бы оказаться ложным — ясно, что падения парламентских режимов в «третьем мире» были необратимыми, по меньшей мере по состоянию на 1991 г. Более важно то, что, как выясняется, парламентские системы в «третьем

мире» применялись не более успешно, чем президентские. Скорее наоборот.

В действительности, мы не находим достаточных оснований для отстаиваемого Линцем и его единомышленниками тезиса, что президентские системы по природе более склонны к кризисам и падениям, чем парламентские. При этом наша цель состоит не в том, чтобы перевернуть данный тезис с ног на голову и заявить, что самая неустойчивая система — парламентаризм. Не делаем мы и заключения о том, что институциональная форма вообще не имеет значения. Возможно, что некоторые демократии, потерпевшие крах в президентской форме, выжили бы в парламентской (например, Чили в 1973 г.). Не менее возможно и то, что какие-то из рухнувших парламентских демократий сохранились бы в президентской форме (например, первые республики в Нигерии и в Пакистане). А некоторые кризисы были настолько сильны, что их не выдержала бы никакая конституционная система (не исключено, что это касается Веймарской республики).<sup>17</sup> Наша основная мысль состоит в том, что критика президентской формы правления обычно подается как универсальная, словно президентская демократия неустойчива как *тип политического режима*, а парламентаризм содержит в себе механизмы урегулирования конфликтов, предотвращающие крах. Но данные, представленные в таблицах 1 и 2, могут побудить критиков пересмотреть свой подход.

Присутствие в нашем списке потерпевших крах режимов большого количества недолго просуществовавших парламентских систем как будто свидетельствует против парламентаризма. Забавно, что значительная часть критики президентской формы правления и апологии парламентаризма концентрируется именно вокруг того, что последний якобы лучше подходит для новых демократий (Di Palma, 1992; Mainwaring, 1992). Но реальная картина отнюдь не соответствует предложенным критиками средствам концептуализации и решения проблем. Имеются также теоретические причины, по которым не следует обходить вниманием новые демократии — те из них, которым по меньшей мере дважды удалось провести всеобщие выборы. Концептуально мы согласны с Ди Пальмой (Di Palma, 1992), который утверждает, что для «консолидации» и «легитимизации» демократии не требуется длительного периода «привыкания» (Rustow, 1970). По завершении перехода к демократии новые институты либо обретают то, что Ди Пальма называет «согласием на поведенческом уровне», либо нет. Среди новых демократий как президентского, так и парламентского типов бывали случаи, когда этого так и не происходило. На самом деле, некоторые из новых президентских

демократий к настоящему времени уже просуществовали дольше, чем ряд потерпевших крах в начале 1960-х гг. и ранее парламентских систем.

Критики президентской формы правления могут возразить, что падения парламентских режимов в 1920-х и 1930-х годах происходили в одном и том же регионе под давлением внешних обстоятельств, вроде экономического кризиса или Версальского договора. Но то же самое можно сказать и о падении президентских режимов в Латинской Америке в 1960-х годах. (Therborn, 1979). Кроме того, сами же приверженцы парламентаризма оформили свою апологию данной системы исключительно в терминах внутривнутриполитического процесса и способности режима справляться с давлениями независимо от их источника.

Справедливости ради надо заметить, что Линц (Linz, 1987) отстаивает парламентаризм в терминах выбора элементов институционального устройства, дополнительных по отношению к фундаментальному выбору между президентской и парламентской системами, как фактора устойчивого демократического развития. В частности, сравнивая межвоенные и современные режимы Германии и Испании, ученый отмечает роль принятия избирательных законов, предотвращающих излишнюю фрагментацию партийной системы, и использования принципа «косвенного вотума недоверия». Мы целиком согласны с тем, что подобные элементы институционального устройства действительно имеют большое значение. Ни президентская, ни парламентская демократия не являются однородными типами политических режимов. И, как мы отмечали выше, данные два типа не исчерпывают всего многообразия режимов. Это — одна из главных идей настоящей работы. Но прежде, чем перейти к обсуждению того, какие именно элементы институционального устройства президентской системы способствуют или препятствуют устойчивому демократическому развитию, надо остановиться на аргументах в пользу президентской формы правления *вообще*.

## В защиту президентской системы

Развернутой и детальной критике президентской системы посвящен целый ряд недавних публикаций. Напротив, в защиту данной системы высказывались немногие и относительно редко.<sup>18</sup> Надо еще раз подчеркнуть, что наша защита президентской формы правления не означает, что мы приписываем ей неизменное превосходство над парламентаризмом. В действительности, рассмотренные выше аргументы против такого режима в большинстве своем не лишены

оснований. Согласно мы и с тем общепринятым мнением (подтверждаемым эмпирическими наблюдениями), что на практике функционирование президентских институтов нередко бывало не очень успешным. Рассматривая различные вариации институционального устройства президентских, премьер-президентских и прочих систем, можно определить те элементы структуры, изменение которых позволило бы снять многие проблемы, встающие перед наименее эффективными режимами. Но в данный момент мы остаемся на абстрактном уровне анализа. Президентская система обсуждается исходя из ее имманентных свойств, описанных в начале настоящей работы. Мы выделяем четыре момента, которые дают президентской демократии по крайней мере потенциальные преимущества над парламентской. В известном смысле такие преимущества можно рассматривать как оборотную сторону присущих системе недостатков. Тогда, например, право законодательного вето оказывается гарантией против произвола в использовании государственной власти, а не источником бездействия. Иными словами, возражая приверженцам парламентаризма, мы обращаем внимание на несколько идеал-типических преимуществ президентской системы. Подобная система в большей мере, чем парламентаризм, обеспечивает:

- а) подотчетность;
- б) идентифицируемость;
- в) взаимные сдержки;
- г) арбитраж.

*Подотчетность.* Понятие подотчетности характеризует степень и средства обеспечения ответственности выборных руководителей перед гражданами. Чем более прямой является связь между сделанным электоратом выбором и его ожиданиями относительно руководства, тем выше уровень подотчетности. Подотчетность имеет прямое отношение к концепциям типа «ретроспективного голосования» (Fiorina, 1981) или «избавления от мошенников». Согласно названным концепциям электорального взаимодействия между гражданами и правительством, избирателям не обязательно подвергать оценке политические программы, для претворения которых они избирают руководителей (Riker, 1982b). На практике избирателю нужно лишь одно — возможность применить эффективную санкцию против правительства на следующих выборах. Должностные лица должны предвидеть вероятность применения таких санкций, если они будут действовать слишком уж несообразно желаниям избирателей (Eulau и Prewitt, 1973; Pennock, 1979). Дж. Б. Пауэлл (Powell, 1989) отмечает, что такая форма

подотчетности ослабевает там, где правительство меняется в промежутке между выборами, особенно если смена происходит незадолго до выборов, как это нередко бывает в парламентских системах.<sup>19</sup> В подобных условиях становится неясным, на кого возлагать ответственность за политику, проводившуюся в период между выборами, и избирателю трудно решить, к кому применять санкции в день выборов.

С точки зрения максимизации прямой подотчетности руководителей избирателям, президентская система имеет явное преимущество перед парламентской, ибо избиратель отдает свой голос носителю исполнительной власти, который не может быть смещен вследствие изменения соотношения сил в парламенте. Правда, полезность такой максимизации признается не всеми. Так, целесообразность соблюдения принципа подотчетности отрицает, в частности, Х.Линц, о чем свидетельствуют его рассуждения о негибкости политических альянсов в условиях президентского режима и о преимуществах системы, когда парламентарии имеют возможность вступать в сделки, которые трудно было бы оправдать перед избирателями. Эти рассуждения, как уже отмечалось выше, нас не убеждают. Не вдаваясь в обсуждение вопроса о том, способен ли какой бы то ни было конкретный электорат на деле реализовать свое право на гражданский контроль в описанной выше форме, заметим, что максимизация подотчетности отвечает фундаментальным принципам представительной демократии, а дискуссия между сторонниками президентской системы и приверженцами парламентаризма касается именно институциональных средств поддержания представительной демократии. Поэтому прямые выборы исполнительной власти и обусловленную ими подотчетность президента обществу следует рассматривать как преимущества президентской системы.

Помимо обеспечения подотчетности исполнительной власти, президентская система проясняет мотивы голосования членов законодательного собрания по важным проблемам.<sup>20</sup> Там, где парламентское голосование не имеет прямых последствий для выживания правительства, парламентарии или партийное руководство могут нести прямую ответственность за свое голосование по вопросам законодательства.

*Идентифицируемость.* К подотчетности близок и другой аспект взаимосвязи между избирателями и исходами выборов — способность избирателя еще до завершения избирательной кампании предвидеть вероятные составы потенциальных правительств. Понятие идентифицируемости тесно коррелирует с

принципом теории демократии, согласно которому избиратели должны иметь возможность вручить свой мандат избранным ими представителям (Ranney, 1962). В отличие от подотчетности, которая предполагает четкую правительственную ответственность, дабы избиратель мог наказать или вознаградить избранных им представителей ретроспективно, максимизация идентифицируемости требует предоставления ему возможности сделать ясный выбор на перспективу.

К.Стром (Strom, 1990b) вычислил «индексы идентифицируемости» для выборки устойчивых парламентских демократий. Величина индекса варьирует от 0 до 1, причем 1 означает, что в данной стране за рассматриваемый период (после второй мировой войны) все пришедшие к власти в результате выборов правительства были следствием волеизъявления избирателей. Среднее значение индекса — 0.39, а это показывает, что существенно чаще, чем в половине случаев, избиратели *не* знали, за какое правительство они фактически отдавали свои голоса. Между тем голосование за индивидуального кандидата или партийный список — единственная возможность повлиять на характер исполнительной власти, предоставляемая избирателю в условиях парламентской системы.

Разброс уровней идентифицируемости парламентских демократий достаточно велик (Strom, 1990b: 75). Неудивительно, что страны с двухпартийными системами — такие как Канада и Великобритания — имеют индексы идентифицируемости, равные 1. Высоки соответствующие показатели и в странах с четким разграничением «правых» и «левых» политических сил — например, в Швеции (1.00), Норвегии (0.83) и Ирландии (0.83). Но в мультипартийных системах без такой поляризации величины индекса оказались гораздо ниже, а иногда даже чрезвычайно низкими, как в Бельгии (О.Ю), Израиле (0.14) и Италии (0.12).

В президентских системах индекс идентифицируемости почти неизбежно приближается к 1.00. Даже при наличии мультипартийности прямое избрание президента ведет к тому, что выделяются два «серьезных» кандидата, которые и оспаривают пост главы исполнительной власти.<sup>21</sup> Таким образом, если мы ценим способность избирателя предвидеть состав потенциальных правительств, которые могут быть сформированы после выборов, президентскую систему надо предпочесть большинству разновидностей парламентаризма.

На это могут возразить, что хотя в условиях типичной предвыборной гонки между двумя кандидатами в президенты избиратели действительно знают, каковы имеющиеся альтернативы, предоставляемый им выбор весьма ограничен. Голосование за

кандидата меньшинства фактически бессмысленно, тогда как при парламентской системе партия меньшинства имеет возможность сыграть известную роль в формировании правительственной коалиции. Однако вследствие преимущества лидеров основных партий роль такой партии может быть сведена к нулю. Подвести итог можно следующим образом: парламентская система хороша тем, что, обеспечивая более широкий спектр возможностей при голосовании, она позволяет избирателю попросить именно то, что ему нужно; президентская же система позволяет ему точнее знать наперед, что он получит. Мы не хотим сказать, что все избиратели поголовно обладают способностью к перспективному голосованию, но при этом считаем, что демократическая конституция должна предоставлять им такую возможность.

Надо отметить, что имеется ряд институциональных модификаций режимов со всенародно избираемыми главами исполнительной власти — в частности, премьер-президентское устройство, коллегиальное президентство и особые виды электоральных циклов, которые, по крайней мере потенциально, позволяют усилить подотчетность и идентифицируемость и одновременно обеспечить избирателю возможность поддержать партию меньшинства, не тратя свой голос впустую с точки зрения политического исхода выборов.

*Взаимные сдержки.* Проясняя взаимоотношения между избирателями и их представителями, президентская система аналогичным образом проясняет и ставки в законодательных играх между парламентом и исполнительной властью. Повинуясь логике, о которой говорилось выше, не опасаясь последствий вынесения вотума недоверия законодатели могут поддержать или отвергнуть любую законодательную инициативу исполнительной власти, исходя из ее собственных достоинств, а не соображений, связанных с выживанием правительства. Конечно, данное следствие независимости ассамблей чревато опасностью приостановки законодательного процесса. Так можно ли считать независимость законодательного собрания достоинством? Критики президентской системы единодушно дают отрицательный ответ на этот вопрос, хотя С. Мэйнвэринг (Mainwaring, 1992) делает оговорку, что недостатки системы становятся особенно явными в условиях мультипартийности, когда президенты, как правило, опираются на парламентское меньшинство. И все же необходимо признать, что оборотной стороной замедления законодательного процесса является консенсусное правление, обусловленное неспособностью президентской партии править в одиночку: когда президент не пользуется поддержкой парламентского большинства, достижение



консенсуса, — если соотношение полномочий сторон благоприятствует поиску компромиссов, — может оказаться предпочтительным выходом.

Если же президентская партия или поддерживающая президента устойчивая коалиция имеет парламентское большинство, то независимость ассамблеи становится явным преимуществом. При таких условиях можно не опасаться приостановки законодательного процесса. А между тем, именно в подобной ситуации, парламентская система начинает проявлять квазимажоритарные тенденции. Боясь поставить под удар свое правительство, представители правящих партий вынуждены поддерживать инициативы кабинета, и оппозиционным партиям нечего рассчитывать переманить на свою сторону значительное количество членов фракции большинства. В результате контроль правительства над парламентом принимает принудительный характер, а оппозиция утрачивает всякое политическое значение. Там же, где партии удерживают способность влиять на законодательный процесс, не участвуя в правительстве (например, в Бельгии и Италии), мы обнаруживаем сам! низкие индексы идентифицируемости и крайнюю правительственную нестабильность (Strom, 1990b: 73). Ни бессилие оппозиции, ни отсутствие устойчивой исполнительной власти явно не являются достоинствами парламентской демократии.

Снижая элемент принудительности в отношениях между исполнительной властью и парламентским большинством, президентский режим позволяет оппозиции играть свою роль, не угрожая при этом правительственной стабильности, — если, конечно, часть оппозиционеров выступает на стороне исполнительной власти при голосованиях по отдельным вопросам. Постольку же мы вместе с А. Лейпхартом признаем преимущества консенсусного правления над мажоритарным, мы расцениваем названную характеристику как достоинство президентской системы. В то же время, не лишена оснований и позиция Мэйнвэринга. Президентская система без президентского большинства чревата проблемами. Отсюда вытекает вопрос: можно ли сохранить сдерживающую роль законодательного собрания в условиях президентского большинства, в то же время имея в запасе механизм выхода из тупиковых ситуаций в тех случаях, когда большинство оппозиционно?<sup>22</sup> К этому вопросу мы обратимся чуть ниже.

Рассматривая проблему взаимных сдержек, следует заметить, что президентская система не только усиливает контроль парламента над исполнительной властью, но и наоборот. Данное свойство системы не очень бросается в глаза там, где законодательная инициатива принадлежит в основном президенту, но в странах с

динамичными ассамблеями, вроде США или Чили (до реформ конца 1960-х годов), роль взаимных сдержек весьма велика. Оно и понятно. Если выживание исполнительной власти зависит от доверия ассамблеи, исполнительная власть не способна противостоять парламентской инициативе. Поэтому в условиях парламентаризма, если он сочетается с фрагментированными партийными системами и законодательной инициативой парламента, способность последнего давить на правительство достигает максимума и ведет к частым правительственным кризисам. Президентская же система позволяет исполнительной власти прибегать к праву вето без угрозы ее собственным позициям. Короче говоря, если взаимные сдержки не приостанавливают законодательный процесс, они ведут к преодолению мажоритарных тенденций и, стало быть, их роль в целом благотворна.

*Арбитраж.* Переворачивая с ног на голову критику президентской системы за ее неспособность обеспечить парламентскую дисциплину, некоторые авторы утверждают, что президент мог бы выступать в качестве надпартийного арбитра при разрешении политических конфликтов.<sup>23</sup> В известном смысле, при таком подходе достоинством оказывается именно то, что президент лишен возможности принуждать парламентариев к сотрудничеству, шантажируя их угрозой правительственного кризиса, в то время как премьер-министр может сделать любой вопрос предметом голосования о доверии правительству.

Президент-арбитр заставляет вспомнить описанный Р.Нойстадтом (Neustadt, 1960) процесс «делок по случаю», или «обхаживания». Именно отстраненность президента от парламентских коалиций, обусловленная принципом разделения полномочий, позволяет ему выступать в качестве посредника в спорах, а тем самым — поддерживать согласие законодателей. Но доведенная до предела, такая отстраненность лишает президента влияния и, возможно как раз поэтому, каких-либо ограничений. Поскольку президенты избираются на установленный срок и зачастую не могут баллотироваться вторично, они якобы готовы идти на любые уступки по принципиальным для их партий программным вопросам, особенно если единственная альтернатива — приостановка законодательного процесса.

Подобная трактовка позиции президента сомнительна по меньшей мере в двух отношениях. Во-первых, было бы не совсем правдоподобным полагать, что президенты при любых обстоятельствах способны выступать в качестве надпартийной силы. Разумеется президенты связаны партийными ограничениями

меньше, чем премьер-министры. Но их независимость не абсолютна, ведь большинство президентов — это лидеры ведущих парламентских партий или даже партий большинства. Во-вторых, приписывая президенту роль арбитра, мы, по сути дела, прославляем слабость президентской власти, что в конечном итоге противоречит принципу подотчетности. В принципе, слабое влияние президента на законодательный процесс — не такая уж плохая вещь. Мэдисон, например, предпочитал слабое президентство. Но дело в том, что в условиях «чисто» президентской системы способность президента к арбитражу бывает востребована в условиях кризиса, т.е. тогда, когда позиции президента и без того ослаблены, а оказываемая ему поддержка — невелика (Valenzuela 1989a: 15).

В сущности, сценарии таковы. Если президент имеет поддержку парламентского большинства, ему нет нужды выступать в качестве арбитра, ибо президентские инициативы все равно получают одобрение законодательного собрания (хотя последнее сохранит свои контролирующие функции). Но если президент опирается на парламентское меньшинство, то арбитраж может оказаться последней из доступных ему возможностей. Тот факт, что президент не связан необходимостью сохранять доверие парламента, позволяет ему выступать в этой роли лучше, чем могут опирающиеся на меньшинство премьер-министры,<sup>24</sup> а если за ним сохранено право баллотироваться на второй срок, то не нарушается и принцип подотчетности.

Выше дано рабочее определение президентской системы и рассмотрены основные критические замечания, высказываемые в ее адрес. Кратко обрисованы и некоторые потенциальные преимущества президентской системы перед парламентской. Надо еще раз подчеркнуть, что критика зачастую бывает направлена не против определяющих свойств системы, а против ее второстепенных черт, таких как единоличный характер исполнительной власти, тенденция к напряженности между президентом и парламентским большинством или отсутствие возможности переизбрания президента на второй срок. Но следует признать, что основные элементы президентской формы правления также служат предметом критики. Поэтому следует остановиться на другой системе — премьер-президентской, которая, сохраняя некоторые из преимуществ президентской системы, демонстрирует способность сглаживать присущие ей недостатки.

## Распространена ли критика президентской системы на премьер-президентские режимы?

Чтобы оценить возможные достоинства премьер-президентской системы, вернемся к той схеме, в рамках которой обсуждались критические замечания относительно президентской системы и доводы в ее защиту. Рассмотрим по очереди проблемы отсутствия временной гибкости, мажоритарных тенденций, двойной демократической легитимности, взаимных сдержек и способности президента выступать в качестве арбитра и главы государства.<sup>25</sup> Отталкиваясь от аргументов как против, так и в защиту президентской формы правления, мы рассчитываем проиллюстрировать потенциальные достоинства и уязвимые места премьер-президентской системы.

*Отсутствие временной гибкости* В условиях премьер-президентской системы (как и при «чисто» президентской) сроки полномочий главы исполнительной власти обычно фиксированы.<sup>26</sup> Однако если президенту противостоит оппозиционно настроенное законодательное собрание, то возникающие трудности в меньшей степени обусловлены временной негибкостью, чем при президентском режиме. На то есть две причины. Прежде всего, при премьер-президентской системе президент не обязательно выступает в качестве главы правительства. Если законодательное собрание отказывает в поддержке правительству, сформированному президентской партией или коалицией, то президент должен назначить премьер-министром представителя оппозиции, как и поступил Франсуа Миттеран с Жаком Шираком во Франции в 1986 г. Более того, даже если президент пользуется поддержкой парламентского большинства, он не обязательно стоит над премьер-министром, а тем самым — и над кабинетом в целом. Если же основную правящую партию возглавляет не президент, а премьер-министр, то фиксированный срок президентских полномочий вообще не порождает проблем, связанных с временной негибкостью. Но и в тех случаях, когда президент играет в правительстве доминирующую роль, потеря им парламентской поддержки не ведет к непреодолимому кризису, ибо он может назначить пользующийся доверием парламента кабинет и, сохранив за собой определенные конституцией полномочия, передать контроль над правительством премьер-министру из числа представителей оппозиции. Другим средством избежать проблем с временной негибкостью является иногда предоставляемое президенту право распускать

парламент и назначать новые выборы. Это дает главе исполнительной власти возможность вытребовать у избирателей более сочувственно относящийся к нему парламент, в особенности когда оппозиционная ассамблея избрана раньше президента.<sup>27</sup>

*Мажоритарные тенденции* В условиях премьер-президентской системы проблема мажоритарных тенденций смягчается благодаря природе создаваемых при этой системе правительственных кабинетов. Поскольку кабинет нуждается в одобрении законодательного собрания,<sup>28</sup> он не может быть ориентирован на интересы президента в той мере, как при «чисто» президентском режиме, — если, конечно, эти интересы не совпадают с интересами парламентского большинства. Но при таком совпадении мажоритарные тенденции демонстрирует и парламентаризм. Иными словами, партия, которая доминировала бы в правительстве при парламентской системе, занимает лидирующие позиции и при премьер-президентской.

*Двойная демократическая легитимность.* При премьер-президентской системе на смену проблеме конфликта легитимностей законодательного собрания и исполнительной власти приходит проблема потенциального конфликта легитимностей внутри самой исполнительной власти (Pierce, 1990). Но эту проблему следует обсуждать отдельно. Пока же рассмотрим достоинства премьер-президентской системы, вытекающие из ее способности предотвращать приостановку законодательного процесса в условиях противостояния между президентом и парламентом. Выше уже было сказано о том, что президент может просто уступить роль главы правительства премьеру, пользуясь доверием парламентского большинства. К этому можно добавить еще пару замечаний.

Во-первых, стоит отметить, что при премьер-президентской системе даже пользующийся поддержкой парламентского большинства президент более склонен предвосхищать требования членов своей коалиции и прислушиваться к ним, чем при «чисто» президентском режиме. Ведь положение президента в структуре исполнительной власти прямо зависит от сплоченности правительственной коалиции (Suleiman, 1981: 98-103). В результате не так сильно и обманчивое чувство всенародного мандата, которое ставят в упрек президентским режимам.

Во-вторых, хотя и при премьер-президентской системе у власти могут оказаться политические аутсайдеры, полномочия премьер-министров защищены от президентских покушений конституцией.

Поэтому премьер-министр может действовать относительно независимо от президента, не возглавляющего правящую партию. В условиях, когда функции главы государства и правительства четко разведены, оказавшийся в президентском кресле аутсайдер не порождает столько проблем, как при «чисто» президентской системе. Премьер-президентская система снижает жесткость разделения властей, ибо правительство нуждается в доверии парламента. Помимо всего прочего, это ведет к тому, что опытные парламентские политики могут добиваться назначения главы правительства, удовлетворяющего их по своим профессиональным политическим качествам.

*Взаимные сдержки.* Если бы при премьер-президентской системе президенту предоставлялось право вето, его способность контролировать парламент не отличалась бы от той, которую мы видим при «чисто» президентском режиме. Но, как мы уже говорили, в премьер-президентских системах президентское вето, для преодоления которого требуется решение квалифицированного большинства законодательного собрания, чаще всего не применяется. Несколько труднее четко определить, как обстоит дело с возможностью парламента контролировать исполнительную власть. Разумеется, требование парламентского доверия правительству само по себе предполагает наличие неких форм контроля. Однако мы уже отмечали, что при парламентаризме данное требование ограничивает, а не усиливает независимость законодательной власти от исполнительной. Есть ли основания полагать, что в условиях премьер-президентской системы поддерживающие правительство парламентарии будут более склонны честно голосовать против законодательных инициатив правительства?

Нет, — но с оговорками. Нет, потому что логика голосования здесь та же, что и при парламентской системе. Входящие в правительственную коалицию парламентарии не имеют стимулов рисковать устойчивостью кабинета. Оговорка же связана с тем, что при премьер-президентской системе им все же легче пойти на это, чем при парламентаризме. Если президент стоит над премьер-министром, то вотум недоверия наносит удар по главенствующему положению президента в правительстве, но не угрожает ему как главе государства. В той мере, в какой за опирающимся на парламентское меньшинство президентом сохраняются значимые политические полномочия, независимая позиция членов законодательного собрания не чревата таким риском, как при парламентаризме.

И все же практически нет свидетельств того, что в реальной жизни парламентарии проявляют большую независимость в условиях премьер-президентской системы, чем при парламентаризме. В первые годы французской Пятой республики де Голль проводил нужные ему законопроект, опираясь на создаваемое от случая к случаю парламентское большинство (Wood, 1968: 103-4; Pierce, 1990). Но к середине 1960-х годов вместе с прояснением линии политического противостояния в рамках нового режима пришло и укрепление партийной дисциплины, во всяком случае в основной партии правительственной коалиции. Аналогичная ситуация наблюдалась и при Миттеране: хотя состав большинства, на которое в течение второго срока полномочий мог опереться президент при принятии государственного бюджета, был неустойчивым, поддержка Социалистической партии оставалась стабильной (Kaminsky, 1989: 28-9). В то же время, когда Жискард д'Эстен в 1976 г. попытался провести коренную реформу налогообложения вопреки воле голлистской партии, он лишился поддержки (Suleiman, 1981: 103-4). Таким образом, законодатели от партий, примыкающих к правительственной коалиции, похоже, проявляют большую независимость при голосовании. Точно так же происходит и при «чистом» парламентаризме.

*Арбитраж.* Доминирующая роль президента в условиях премьер-президентской системы становится возможной благодаря тому, что он пользуется поддержкой парламентского большинства. При этом, казалось бы, нужда в арбитраже при проведении нужного исполнительной власти законодательства должна быть минимальной. И все же исследователи премьер-президентской системы отмечают, что при доминировании президента над правительственными органами роль арбитра, или, пользуясь определением М. Дюверже, «главы администрации» (Duverger, 1980: 184), в известной мере принимает на себя премьер-министр. Если президент и премьер-министр придерживаются сходных политических позиций, то последний выполняет функции связующего звена между исполнительной властью и законодательным собранием и время от времени спасает президента от политических осложнений (Suleiman, 1981: 121). К примеру, в случае краха экономической политики правительства президент может пожертвовать премьером, — если, конечно, имеются хоть какие-то основания возложить на него ответственность за провал. Роль арбитра достается премьер-министру лишь тогда, когда президент опирается на парламентское большинство. В противном случае эту роль берет на себя сам президент. Если президент

вынужден иметь дело с оппозиционным правительством или же если он не является лидером партии, ему волей-неволей приходится отказываться от узкопартийных норм коалиционной парламентской политики. Именно такое дистанцирование позволяет президенту выступать в качестве арбитра при урегулировании межпартийных споров (Lijphart и Rogowski 1991).

Во-первых (и это, возможно, самое главное), президенту принадлежит право выдвигать кандидатуру премьер-министра, которому предстоит сформировать правительство. Выступая в качестве арбитра, президент может по собственному усмотрению выдвинуть кандидата, не только способного сформировать жизнеспособное правительство, но и склонного к компромиссам, что позволяет сделать правительство более представительным по составу.<sup>29</sup> Во-вторых, президент может влиять на исходы законодательного процесса, используя все предоставленные ему конституцией полномочия, в том числе (иногда) право выносить правительственные законопроекты на референдум или на рассмотрение конституционного суда. Наконец, если президент обладает правом распускать законодательное собрание, он может вынуждать премьер-министра к компромиссам с партнерами по коалиции, прибегая к угрозе досрочных выборов. Все эти средства президентского арбитража эффективно использовались в премьер-президентских системах — например, в Финляндии и в Португалии. Но в президентско-парламентских системах (вроде Веймарской республики) их использование чревато катастрофическими последствиями.

\* \* \*

Исходя из институциональных характеристик президентской и премьер-президентской систем, мы с теоретической точки зрения рассмотрели их достоинства и недостатки. В частности, дан обзор важнейших направлений критики президентской формы правления поборниками парламентской системы; выдвинут ряд возражений, смысл которых сводится к тому, что основные принципы президентского правления заслуживают поддержки. По нашему мнению, президентская система дает избирателям наиболее ясный выбор относительно состава исполнительной власти. Присущие ей сдержки и противовесы полезны также в плане преодоления мажоритарных тенденций.



## ПРИМЕЧАНИЯ

1. В настоящей работе термин «президентская система» применяется для отображения «чистого типа», определение которого дано ниже; премьер-президентская система и разнообразные смешанные режимы не подпадают под это определение.

2. См. «Федералист», письмо 51.

3. Предложенное Верни понятие «ассамблейного» (или «конвентного») правления гораздо ближе к парламентской, чем к президентской системе. Действительно, именно при парламентской системе доминирующую роль играет законодательное собрание, а не правительственный кабинет. Необходимость обращения к дополнительному понятию обусловлена тем, что Верни считал прототипом парламентского режима вестминстерскую систему и поэтому был вынужден ввести отдельную категорию для обозначения всех существенно отклоняющихся от этой системы случаев. В настоящей работе предложено несколько иное определение «ассамблейного правления». Выделенные Верни институциональные критерии президентской системы частично перекрывают друг друга, что заставляет нас свести эти одиннадцать характеристик к шести»:

а) глава государства одновременно возглавляет и правительство;

б) президент назначает правительственный кабинет;

в) аппараты законодательной и исполнительной властей отделены друг от друга;

г) исполнительная власть не нуждается в доверии парламента;

д) президент не может распустить законодательное собрание;

е) законодательное собрание является высшей ветвью власти (Verney, 1959: 39-57, 75-7).

4. Исследователи демократических институтов могут возразить, что избрание президента коллегией выборщиков (имеющее место, например, в США, Аргентине и Финляндии) нарушает принцип всенародного избрания президента. Однако выборы членов коллегии выборщиков, не имеющих иных задач, кроме избрания президента, качественно отличаются от выборов парламента, избирающего президента. Неправильно было бы приравнивать не прямое избрание президента посредством коллегии выборщиков к выбору главы правительства законодательным собранием. Вот почему следует подчеркнуть разницу между *всенародным* и *прямым* избранием президента. В большинстве президентских систем президенты избираются прямо и всенародно. Там, где избираются коллегии выборщиков, единственная задача которых — определение фигуры президента без каких-либо предварительных совещаний и переговоров относительно компромиссных кандидатур, выборы, переставая быть прямыми, все же остаются всенародными. В парламентских и премьер-президентских системах, где кандидатура премьер-министра утверждается парламентом, выборы главы исполнительной власти не являются ни прямыми, ни всенародными.

5. Хотя использование третьего из лейпхартовских критериев и чревато сложностями, надо признать, что он отнюдь не лишен оснований. В подавляющем большинстве президентских систем исполнительная власть действительно имеет единоличный характер, и это *действительно* порождает мажоритарные тенденции. Как нам предстоит убедиться, критика мажоритарных тенденций играет основную роль в критике президентской

формы правления как таковой.

6. Разница между двумя подходами особенно ясна при сравнении мэдисоновского письма 51 и гамильтоновского письма 70 в «Федералисте».

7. Известно несколько, казалось бы, президентских систем, где министры непосредственно подотчетны парламенту. Отличия реального функционирования таких режимов от «чисто» президентских настолько серьезны, что многие обозреватели считают их парламентскими. В первую очередь это относится к режимам, действовавшим в Чили в 1891-1924 гг., в Бразилии в 1961-1963 гг. и на Кубе в 1940-е годы. Мы согласны с тем, что «чисто» президентскими такие режимы не являются; но надо разобраться, можно ли их отнести к парламентским или их лучше рассматривать в качестве смешанных.

8. Из опубликованных на английском языке работ «полупрезидентская» система была впервые определена в одной из статей М.Дюверже (Duverger, 1980). Теоретический анализ проблемы можно найти также в Nogueira (1986).

9. Лучшее обобщение критических высказываний в адрес президентской формы правления дано в двух статьях С. Мэйнвэринга (Mainwaring, 1989, 1992), посвященных президентской системе, мультипартийности и демократии в Латинской Америке

10. См. в особенности «Федералист», письмо 10.

11. Поэтому при парламентских системах гораздо меньше отклонений от пропорциональности в составе кабинетов, чем при президентских. Но если принять во внимание, что кабинеты уступают законодательным собраниям по величине и что многие партии не представлены в правительстве, отклонение от пропорциональности в правительстве выше, чем в парламенте в целом.

12. Н. Полсби (Polsby, 1983) утверждает, что преобразование в конце 1960-х годов американских партий и избирательной системы усилило стремление и способность президентов обеспечивать «показательное представительство» меньшинств в правительстве, одновременно возросло и стремление членов правительства действовать в качестве личных представителей президента, а не выразителей групповых интересов См. также Pitkin (1967).

13. Названная тенденция ярче всего проявилась во время президентских выборов 1990 г. и Перу. Писатель Марио Варгас Льюса являл собой тот самый пример пользовавшегося общенациональным признанием деятеля, чья партия создавалась исключительно с целью избрания его на президентский пост. Но еще большего внимания заслуживает карьера более удачливого соперника Льюсы, Альберто Фухимори, «партия» которого была не менее персоналистской, а предвыборная программа даже в большей степени отражала одностороннее неприятие и отторжение традиционного стиля перуанской политики.

14. В литературе, посвященной промежуточным выборам в США, широко обсуждается гипотеза о том, что избиратели принимают решение относительно кандидатов, баллотирующихся в Конгресс, на основе своего восприятия эффективности действующей администрации. Аналогичным образом ведут себя и кандидаты (Campbell et al., 1964; Kernell, 1977; Enkson, 1988).

15. И действительно, можно утверждать, что если бы правительство Эдуардо Фрея не добилось конституционного ослабления позиций чилийского Конгресса, то правоцентристская оппозиция не позволила бы Альянде провести в жизнь его программу и, возможно, предотвратила бы эскалацию возникшего в 1973 г. кризиса до степени, сделавшей возможным захват власти военными при

значительной поддержке гражданских политиков.

16. См. Geddes (1990) по поводу различий между теми вариантами перехода к демократии (на примере Латинской Америки), когда принималась новая конституция, и теми, когда продолжала действовать прежняя или восстанавливалась ранее отмененная.

17. Следует, однако, заметить, что Адольф Гитлер трижды баллотировался в президенты и три раза проигрывал. Он был назначен канцлером лишь потому, что только возглавляемый им кабинет мог рассчитывать на поддержку парламентского большинства, как того требовала конституция Веймарской республики.

18. Дж. Хартлин (Hartlyn, 1989) дает, пусть сдержанно и с оговорками, высокую оценку роли колумбийского Национального фронта как формы президентской системы в условиях консенсуса. Но это — не столько защита президентской системы как таковой, сколько констатация факта, что и парламентская система не смягчила бы конфликтов, вызвавших к жизни Национальный фронт.

19. К. Стром (Strom, 1990b. 75) отмечает, что лишь 49 % правительств из его выборки были сформированы сразу после выборов.

20. Конечно, в условиях списочной пропорциональной системы отношения между избирателями и их представителями никогда не бывают ясными. Это — свойство не президентского или парламентского режима, а избирательной системы. Тем не менее, при президентской системе обеспечить подотчетность *легче*, чем при парламентской.

21. Существует способ предотвратить избрание депутатов слишком маленьким относительным большинством — так называемый «принцип двойного дополнения».

22. Требование косвенного вотума недоверия может позволить законодателям от правящих партий время от времени выступать против инициатив правительства — если, конечно, они уверены, что отсутствует угроза создания альтернативного кабинета, способного прийти на смену действующему. Но в двух странах, применяющих эту норму на практике — в Германии и Испании, — правительство вправе потребовать вотума доверия по поводу любого из своих законодательных предложений. Это дает в руки правительства не менее сильное средство поддержания партийной дисциплины, чем при других системах. Ведь косвенным может быть только вотум недоверия, инициированный парламентом.

23. См. Karl (1986: 213); Valenzuela (1989a: 19); Neustadt (1960).

24. В конечном счете гораздо более убедительным было бы утверждение, что президенту присуща роль арбитра в премьер-президентских системах, где при отсутствии поддержки парламентского большинства президент по меньшей мере так же дистанцирован от основных межпартийных коалиций, как и при «чисто» президентской, — но при этом допустимость формирования оппозиционного президенту правительства предотвращает угрозу кризисов, чреватых крахом режима.

25. Представляется самоочевидным, что подотчетность президента электорату в условиях премьер-президентской системы такова же, как и при президентской. Поэтому мы и не рассматриваем проблему подотчетности отдельно. Вопрос о стимулах к парламентской поддержке президента мы затрагиваем при обсуждении взаимных сдержек.

26. Парламенты Австрии и Исландии имеют право квалифицированным большинством, соответственно, в две трети и три четверти (статья 11

Конституции Исландии и статья 6, раздел 6 Конституции Австрии) выносить вопрос о прекращении полномочий президента на референдум. Нам не известны случаи, когда бы эти нормы применялись на практике. Кроме того, в некоторых премьер-президентских системах (например, во Франции) президент может подать в отставку и назначить новые выборы до истечения срока своих полномочий. Но хотя такие установления способны смягчить проблему временной негибкости по сравнению с «чисто» президентским режимом, более важной характеристикой премьер-президентской системы является требование парламентского доверия правительству.

27. Разумеется, этого можно избежать за счет синхронизации президентских и парламентских выборов.

28. Конечно, в США персональный состав кабинета также нуждается в одобрении Сената. Однако в премьер-президентских системах, где парламент имеет возможность отправить в отставку правительство в целом, кабинеты несравнимо сильнее зависят от предпочтений законодательного собрания, чем в США. Кроме того, американский президент сохраняет за собой право смещать министров.

29. См. Duverger (1980: 169-70) о роли австрийских президентов-социалистов в формировании правительственных коалиций в 1950-е — 1960-е годы.