

ПРОБЛЕМА КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (ГУ-ВШЭ)*

*Ю.А.Нисневич,
доктор политических наук,
профессор ГУ-ВШЭ и РУДН*

Качество государственного управления определяется характером государственного режима как реального порядка функционирования и взаимодействия государственных органов. Государственный режим формируется под воздействием политических факторов. Он представляет собой политический феномен и ключевой элемент политического режима.

Действующий в России государственный режим сформирован в результате реализации Президентом РФ В.Путиным (2000-2008) стратегии укрепления «вертикали власти». Такая стратегия была ориентирована на перераспределение государственно-властных полномочий в пользу института президентской власти и на приведение системы государственной власти в систему жестких вертикально-иерархических связей и взаимодействий. Реализация такой стратегии осуществлялась и продолжает осуществляться за счет использования в политических целях всех типов административного ресурса государственной власти и соответствующих кадровых назначений. В результате к окончанию второго срока полномочий Президента РФ В.Путина (март 2008 года) система государственной власти России приобрела конструкцию, которую схематично можно описать следующей моделью.¹

На вершине всей иерархической пирамиды государственной власти располагается институт президентской власти, который полностью доминирует и концентрирует в себе основные государственно-властные полномочия.

¹ Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007. С.266-269.

Внутренний конусообразный стержень образует лишенное статуса самостоятельного политического института правительство с иерархической системой подчиненных ему федеральных органов исполнительной власти, которая пронизывает ткань государства вплоть до регионального и местного уровня. Причем наиболее глубоко как по вертикали, так и по горизонтали проникают вертикально интегрированные сети подчиненных непосредственно президенту спецслужб, на которые возлагается функция стабилизации системы власти по аналогии с «кагэбистским стабилизатором» в стереометрической модели советской номенклатуры М.Восленского².

Нижний уровень иерархической пирамиды государственной власти России составляют пирамиды региональной власти, выстроенные по конструкции, подобной конструкции федеральной власти.

Именно для того, чтобы обеспечить сквозную вертикализацию, упрочить и консолидировать под единоначалием института президентской власти прежде всего стержневую исполнительную власть, и был сначала введен институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а затем демократический механизм прямых выборов высших должностных субъектов РФ заменен на их фактическое назначение Президентом РФ.

Однако в результате такой сквозной вертикализации конический стержень исполнительной власти, на котором строится и держится вся централизованная система государственной власти России, стал предельно хрупким и не способным эффективно реагировать на любые социальные, экономические и политические возмущения, природные и техногенные катаклизмы. Это обусловлено нисходящим по такой вертикали повышением степени безответственности и уровня некомпетентности, так как все решают вышестоящие органы и руководители, снимая тем самым ответственность с нижестоящих.

² *Восленский М.* Номенклатура. М.: Захаров, 2005. С.168-175.

В такой централизованной вертикально-иерархической системе судебной и законодательной властям предназначено выполнение не самостоятельных, а обслуживающих, защитных и демпфирующих функций.

Судебная власть во главе с Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ находится в прямой зависимости и под контролем прежде всего президентской власти, а также исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне. Она подвержена систематическим номенклатурным изменениям ее кадрового состава, особенно на уровне руководства судебных инстанций. Поэтому российские суды всех уровней сегодня не способны исполнять роль независимого и внеполитического арбитра. Многие судебные решения принимаются исходя не из права и действующего законодательства, а в соответствии с политической целесообразностью и по «телефонному праву». Судебная власть, как свидетельствуют многочисленные скандально известные судебные процессы, активно используется как в конкурентной борьбе властвующих политико-экономических группировок, так и в качестве защитного слоя, ограждающего президентскую и исполнительную власть от социальных и политических протестов.

Законодательная власть, утрачивая на федеральном и региональном уровнях характер политического института всенародного представительства, лишается и реальных полномочий по формированию законодательной базы государства, а также по контролю деятельности других ветвей и органов государственной власти. Ее основная законодательная функция трансформировалась во вспомогательную функцию процессуального оформления в виде законов решений президентской и исполнительной власти, а контрольная функция – в инструмент борьбы за власть и ресурсы политико-экономических группировок. Основной функцией законодательной власти становится имитация выборной демократии, фиктивной возможности реализации гражданами их конституционного права на осуществление своей власти и участие в управлении делами государства через выборные органы

власти, т.е. демпфирование политической активности граждан. Для того чтобы ткань самого внешнего, демпфирующего слоя, образуемого законодательной властью, была прочной и не имела разрывов, через которые к власти может прорваться политическая оппозиция, и используется всероссийская номенклатурно-бюрократическая партия «Единая Россия». Этой партии административными методами обеспечивается доминирующее положение в партийной системе и избирательном процессе, монополия на партийном поле.

Действующая система государственной власти Россия, которая, как представляется, достаточно верифицируемо описывается предложенной моделью, систематически демонстрирует свою неспособность адекватно реагировать как на внутренние, так и на внешние экономические, политические и иные возмущения, устойчиво и эффективно управлять делами государства и не является стабильной и монолитной. Поэтому архитекторы «вертикали власти» и вынуждены постоянно придумывать все новые и новые административные подпорки для укрепления такой конструкции. Однако применение органически присущих централизованной вертикально-иерархической системе власти методов и способов государственного управления не способно повысить ее дееспособность, устойчивость и монолитность, а приводит лишь к разрастанию системы органов государственной власти и разбуханию государственной бюрократии. Действительно количество только федеральных органов исполнительной власти возросло с 58 в 2004 году до 83 в настоящее время, т.е. почти в 1,5 раза. Число государственных и муниципальных служащих (без силовых структур) по данным Росстата в период 2002-2007 годов увеличилось с 1,25 млн. до 1,7 млн. (для сравнения численность государственных служащих в СССР была порядка 400 тыс.).

Сознательное исключение из регулирования политических и государственных порядков и замена манипулируемой имитацией под названием «суверенная демократия» таких демократических механизмов, как

реальная выборность и сменяемость на выборной основе руководителей страны, гражданский контроль и контроль политической оппозиции за деятельностью власти, свободное распространение информации и мнений альтернативными источниками информации, определяют характерные для современной России черты действующего государственного режима.

Во-первых, это полное доминирование над всеми ветвями и органами государственной власти, во всех сферах политического и государственного управления Президента РФ, который в явной или не явной форме выходит за конституционные рамки. В результате этого государственная власть функционирует в режиме неустойчивого равновесия, так как «стоит на голове» и балансирует на одной единственной опорной точке – уровне поддержки гражданами персонально действующего президента. Избрание в марте 2008 года на должность Президента РФ Д.Медведева и перемещение В.Путина на должность Председателя Правительства РФ принципиально не изменило эту картину. Только теперь эта единственная опорная точка приобрела двухголовую конфигурацию, которую наглядно символизирует изображение мифологического и не существующего в живой природе «двуглавого орла, поднявшего вверх распушенные крылья» на Государственном гербе Российской Федерации.³ А персонифицированная вершина российской власти раздвоилась и кроме института президентской власти частично переместилась и на вершину исполнительной власти - в правительство, которое при этом так и не стало в целом самостоятельным политическим институтом.

Во-вторых, это только внешняя, фасадная монолитность государственной власти, которую постоянно по горизонтали и по вертикали раскалывают конфликты и столкновения интересов борющихся внутри нее за власть и ресурсы правящих политико-экономических группировок.

³ Федеральный конституционный закон №2-ФКЗ от 25 декабря 2000 года «О Государственном гербе Российской Федерации», статья 1.

В-третьих, своекорыстие и непрофессионализм государственной бюрократии, в основной своей массе пораженной таким социальным недугом как номенклатура⁴, что создает условия и питательную среду для нарастания политической и деловой коррупции, ее проникновения и распространения во всех ветвях и органах государственную власти.

В-четвертых, опора во всех сферах государственного управления преимущественно на подчиненную непосредственно президенту «силовую составляющую» исполнительной власти, конкретно при Президенте РФ В.Путине - на спецслужбы, их действующих и бывших сотрудников, которые по его утверждению (очевидно он имел в виду и себя) «не бывают бывшими». Это приводит к дисбалансу в функционировании таких опорных исполнительных механизмов государства, как государственный аппарат, армия и службы безопасности (спецслужбы). Такой дисбаланс влечет нарушение устойчивого функционирования государства, которое возможно только тогда, когда государство равномерно опирается на все три указанных механизма, каждый из которых строго выполняет только законодательно предписанные ему государственные функции и не доминирует над другими, вмешиваясь в их функционирование.⁵

Как показывает российская политическая практика, спецслужбы, на которые Президент РФ В.Путин сделал опору, полагая, что только таким образом он сможет обеспечить стабильность власти, фактически скорее способствуют ее дестабилизации. Эти службы в ущерб профессиональному выполнению государственных обязанностей по обеспечению безопасности граждан и государства, конкурируя друг с другом, вмешиваются в работу государственного аппарата и экономическую сферу, незаконно «патронируя» предпринимательские структуры и участвуя в предпринимательской деятельности. При этом они уже не только «под ковром», но и публично выясняют отношения друг с другом. Об этом явно свидетельствует открытое

⁴ Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С.235-242.

⁵ Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С.38.

письмо бывшего директора Федеральной службы контроля за оборотом наркотиков В.Черкесова о «междоусобице спецслужб» и роли «чекизма» в современной России.⁶ Подобная деятельность спецслужб обуславливает тот факт, что они поражены коррупцией в той же или даже большей мере, чем другие органы власти, - так вполне справедливо считает и подавляющее большинство российских граждан (62% по данным Левада-Центра за октябрь 2007 года). Все это и прежде всего та особая роль, которая отведена спецслужбам в российской власти, угрожает стабильности не только самой власти, но и общества, государства в целом.

Характерные черты действующего в России государственного режима позволяют определить его как суперпрезидентский государственный режим. О качестве государственного управления при таком режиме наглядно свидетельствуют данные различных международных исследований.

По агрегированным индикаторам управления (WGI), определяемым Всемирным банком для 212 государств и территорий в диапазоне от -2,5 до 2,5 (в процентах – от 0 до 100), Россия в 2007 году показала следующие результаты:⁷

право голоса и подотчетность (VA)	-1,01 (20,2)
политическая стабильности и	
отсутствие насилия (PV)	-0,75 (23,1)
эффективность правительства (GE)	-0,40 (42,2)
качество регулирования (RQ)	-0,44 (35,0)
верховенство закона (RL)	-0,97 (16,7)
контроль коррупции (CC)	-0,92 (16,4).

По индексу глобальной конкурентоспособности (GCI), определяемому Всемирным экономическим форумом для 134 государств, в 2008 году Россия со значением этого индекса 4,3 заняла 51 место и при этом по комплексному

⁶ Черкесов В. «Нельзя допустить, чтобы воины превратились в торговцев» // «Коммерсантъ» от 9 октября 2007 года, №184 (3760).

⁷ Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., Governance matters VII: aggregate and individual governance indicators 1996-2007. The World Bank, 2008, www.worldbank.org

показателю качества институтов – 110 место, независимости судебной системы – 109 и объективности решений чиновников - 88 место. В лидирующую группу наиболее проблемных для России факторов входят коррупция и неэффективность государственной бюрократии.⁸

По индексу восприятия коррупции, определяемому международной неправительственной организацией Transparency International для 180 государств, в 2008 году Россия со значением этого индекса 2,1 (10 – минимальная коррупция) заняла 147 место вместе с Бангладеш, Кенией и Сирией.⁹

По индексу экономической свободы, определяемому фондом The Heritage Foundation совместно с газетой The Wall Street Journal для 156 государств, в 2008 году Россия со значением этого индекса 49,9 (100 – максимальная свобода) заняла 134 место.¹⁰

По данным исследований, проводимых неправительственной организацией Freedom House для 193 суверенных государств, значения индекса политических прав и индекса гражданских свобод для России в 2008 году составили соответственно 6 и 5 (7 - минимальная свобода) и поэтому Россия определяется как несвободная страна.¹¹

По индексу слабости государства в развивающихся странах, определяемому The Brookings Institution по индикаторам ситуации в экономике, политике, безопасности и социальной сфере для 141 государства, в 2008 году Россия со значением этого индекса 6,2 (10 – наименее слабое государство) заняла 65 место.¹²

Как показывает мировая политическая практика, суперпрезидентские государственные режимы, получившие распространение в некоторых странах

⁸ The Global Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum, www.weforum.org.

⁹ Corruption Perception Index 2008. Transparency International, www.transparency.org

¹⁰ 2008 Index of Economic Freedom. The Heritage Foundation, www.heritage.org

¹¹ Map of Freedom in the World, 2008. Freedom House, www.freedomhouse.org

¹² Index of State Weakness in The Developing World. The Brookings Institution, www.brookings.edu

Азии, Африки и особенно Латинской Америки¹³, могут временно способствовать мобилизационному росту национальной экономики, который при этом является неустойчивым, а экономика в целом остается неспособной своевременно и адекватно перестраиваться и реагировать на внутренние и внешние возмущения. Таким режимам не свойственны длительные периоды стабильного функционирования, особенно в условиях постиндустриального развития, когда требования к государственному управлению качественно изменяются и одной из ключевых тенденций его совершенствования и адаптации к новым вызовам и угрозам становится децентрализация, а историческое время политических и социально-экономических процессов существенно ускоряется.

¹³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т.1-2. Общая часть / Отв. ред. проф. Б.А.Страшун. М.: БЕК, 2000. С.349.

АННОТАЦИЯ

Качество государственного управления определяется характером государственного режима - реального порядка функционирования и взаимодействия государственных органов, который формируется под воздействием политических факторов.

Действующий в России государственный режим сформирован в результате реализации Президентом РФ В.Путиным (2000-2008) стратегии укрепления «вертикали власти». К окончанию второго срока полномочий Президента РФ В.Путина (март 2008 года) система государственной власти России приобрела конструкцию, которую схематично можно описать централизованной вертикально-иерархической моделью. Характерные черты действующего в рамках такой модели государственного режима позволяют определить его как суперпрезидентский.

О качестве государственного управления при таком режиме наглядно свидетельствуют данные исследований различных международных организаций (Всемирный банк, Всемирный экономический форум, Transparency International, The Heritage Foundation, Freedom House, The Brookings Institution).

Этому режиму не свойственно стабильное функционирование, особенно в условиях постиндустриального развития, когда требования к государственному управлению качественно изменяются и одной из ключевых тенденций совершенствования государственного управления и его адаптации к современным вызовам и угрозам становится децентрализация.