

Выступление оппонента-рецензента

Европейская и российская модели государственного управления¹: сравнительный анализ



П.А. Федосов,
кандидат исторических наук

Г. Алмонд и Г.Б. Пауэлл начинают свое классическое исследование по сравнительной политологии с ответа на вопросы: «зачем мы сравниваем?», «что мы сравниваем?» и «как мы сравниваем?». Последуем их примеру.

Ответ на первый вопрос (цель исследования) определяется предназначением нашего семинара — приращивать знание, чем-либо полезное для выработки рекомендаций по совершенствованию государственного управления в России

Для ответа на второй вопрос предлагается следующее рабочее определение государственного управления: система, включающая в себя институты государственной власти, государственных служащих и их профессиональную деятельность (процесс, технологии, связи, возникающие в ходе этой деятельности) (ср. «Государственная политика и управле-

¹ Вообще-то правильнее было бы говорить о государственном и муниципальном управлении. Во-первых, потому что конституции разных стран по-разному определяют нижнюю границу государственного, а во-вторых — ради приближения к содержанию базового английского понятия «public administration». Мы будем пользоваться термином «государственное управление» ради краткости, в ряде случаев подразумевая «государственное и муниципальное».

ние». Под ред. Л.В. Сморугова. С. 280)². Принципиально важным является, на наш взгляд, понимание нераздельности в системе государственного управления политики и администрирования: в сфере государственного управления нет администрирования, независимого от политических акторов и политических институтов, как и политика оно остается вещью в себе, если не материализуется через административную деятельность.

Под моделью государственного управления мы будем понимать уникальную совокупность характеристик, отличающих систему государственного управления в данной стране (группе стран) от таких систем в других странах (группах стран).

На третий вопрос Алмонда и Пауэла («как мы сравниваем?») мы в принципе отвечаем так же, как они: сравниваем в рамках системно-функциональной парадигмы. Государственное управление в этом контексте близко к той группе функций и реализующих их политических подсистем, которые описываются понятием «policy making». Но это в принципе. На практике же такой подход требует вовлечения в исследование такого числа переменных и, соответственно, такого объема информации, который, во-первых, далеко не охватывается нашими скромными познаниями и, тем более, не укладывается в жесткие лимиты времени, принятые на семинаре. На помощь приходит т. н. эмпирико-прагматический подход в рамках системно-функциональной парадигмы (ср. F. Lehner, U. Widmaier. *Vergleichende Regierungslehre*. Opladen, 1995. S. 39), который предполагает упор на сравнительный анализ эмпирически доступных переменных под углом зрения целей каждого конкретного исследования. Проще говоря, сравнивается то, что нам известно без претензии на всеохватность и с упором на сформулированную выше цель исследования.

² Почему-то у нас на семинаре не очень принято ссылаться на классиков из собственных рядов. Мы пойдем другим путем.

Существует ли «европейская модель государственного управления» и если да, что она собой представляет?

В наиболее полное из существующих современных сравнительных исследований политических систем европейских стран включены 39 государств (Wolfgang Ismayr (Hrsg.) *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen, 1999; Он же. *Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich*. Opladen, 2004). Даже самое беглое ознакомление с содержанием книг — двух фолиантов общим объемом 1700 страниц — оставляет впечатление огромного разнообразия исторического опыта и политических культур, аккумулированных в государственной системе каждой исследуемой страны.

Естественное стремление к упорядочению этого многообразия выливается в попытки выделить внутри него какие-то типы, сгруппировать страны по моделям государственного управления. Одной из таких попыток является выделение англо-саксонской, «наполеоновской», германской и скандинавской моделей (Сморгунов, *op. cit.*, Ч. 2, 227–274; Л.А. Калганова. *Обсуждаемый доклад*). Эта типологизация представляется уязвимой. Во-первых, обращает на себя внимание размытость, неопределенность критериев выделения. Во-вторых, неясен состав выделяемых групп. К англо-саксонской модели в Европе, кроме самой Англии, можно отнести разве что Мальту, и то с оговорками. Германская модель включает в себя Германию и Австрию. Швейцария, по практически единодушному признанию исследователей, представляет собой уникальное явление с доминированием федеративных механизмов и методов прямой демократии в большинстве сфер государственного управления и не поддающееся типологизации. «Наполеоновский» тип, возможно, включал Италию до административной реформы 1992–1997 гг., да и то, главным образом, в плане схожих с Францией принципов организации государственной службы. Однако к настоящему времени ситуация существенно

изменилась. (Ср. С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. Государственное управление зарубежных стран. М. 2004. С. 344 и далее.) Типологическая схожесть организации государственной службы в Греции с французской моделью сохраняется, а вот включение в данную типологическую группу Испании (парламентское правление с широкой практикой правительств меньшинства, автономные провинции, институты, сконструированные в некоторой степени по немецкому образцу) представляется не вполне обоснованным. Типологическая общность государственного управления в Швеции, Дании и Норвегии очевидна, но отнесение к той же группе Финляндии небесспорно. Главное же состоит в том, что предложенная типологизация ничего не говорит о «европейской модели» в целом и о типологической принадлежности подавляющего большинства европейских стран.

Тем не менее, на наш взгляд, «европейская модель государственного управления», как совокупность некоторых существенных черт, характерных как факт или как тенденция для большинства стран Европы и нехарактерных ни для какой иной значительной по численности группы стран, существует. Формирование этой модели связано с процессом европейской интеграции в рамках ЕС и в основном ограничено рамками союза 25. Правда, из этой модели выпадает старейшая демократия мира и одна из основоположниц ЕС — Англии. Значительная часть последующих оценок не будут относиться к этой уникальной стране.

На наш взгляд, наиболее существенными общими чертами европейской модели государственного управления, в той или иной степени свойственной для большинства стран ЕС, являются следующие.

Парламентская система правления. Глава правительства формально назначается главой государства или избирается парламентом, исходя из партийного большинства, сложившегося в парламенте в результате выборов. Такой порядок действует и в тех странах, где *de jure* существует полупре-

зидентская (президентско-парламентская система). В последние десятилетия и в старых, и в новых европейских демократиях наблюдается процесс добровольного самоограничения президентских полномочий — как в части формирования и отставки правительства, так и в отношении выработки и реализации политики. Этот процесс касается и всенародно избираемых президентов (таковых в Европе 17: 6 — в «старых» и 11 — в «новых» демократиях. (Ismayr *Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich*, S. 25). Уже в 1960–70-е гг. сложилась практика самоограничения вмешательства в практическую политику австрийских президентов. Родившееся в Австрии в отношении этого явления слово *Rollenverzicht* («отказ от роли») стало обозначать аналогичные процессы в других странах. В 1980-е гг. путем внесения поправок в конституции существенно сократились полномочия президентов в Португалии и Финляндии (Ismayr *Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich*, S. 17–18). В Италии, Греции, Германии, на Мальте, где президенты избираются представительными органами или специальными собраниями, роль президентов не выходит за рамки действий, решения по которым императивно предписаны законом. В новых демократиях в первые годы роль всенародно избранных президентов была чрезвычайно велика (Польша, Хорватия, Словакия и др.). Однако по мере консолидации системы *Rollenverzicht* шаг за шагом оттеснял президентов на задний план. Сегодня, если исходить не из буквы конституции, а из политической практики, о полупрезидентской или парламентско-президентской системе можно говорить в основном в отношении Франции, где вес президента во внешней политике и политике безопасности остается на традиционно высоком уровне.

Второй общей чертой является преобладание в странах Европы–25 пропорциональных избирательных систем и многопартийных коалиционных правительств. Если прибавить к этому широкое распространение правительств мень-

шинства, зависящих от толерирования частью не входящих в правительство партий (Испания, Дания, Норвегия, Швеция), то можно говорить о полном преобладании консенсусного механизма в формировании исполнительной власти.

Общей чертой является далее наблюдающаяся как факт в старых демократиях или как тенденция в новых децентрализация власти — перенос растущего объема полномочий и функций с центрального на региональный или местный уровень. Правда, в начале 2000-х гг. в Германии было сокращено число законов, требующих утверждения Бундесратом, но общий тренд это не отменяет. (Кстати, утверждение о том, что все федерации в Европе сложились в результате объединения самостоятельных ранее государств, не вполне точно. Конституционная реформа 1993 г. превратила в федерацию унитарную до того момента Бельгию. Это произошло в ответ на нарастание конфликта между фламандской и валонской общинами как средство сохранения государственного единства. Насколько это средство окажется действенным — пока сказать трудно).

Существеннейшим элементом европейской модели является независимость и четкая работа судов всех видов и инстанций, в том числе и конституционных судов, ограничивающих всевластие парламентов.

Организация государственной и муниципальной службы в разных государствах ЕС существенно различается и несет на себе отпечаток национальных традиций. Однако общими принципами являются внятная законодательная регламентация, социальная защищенность (в одних случаях — через общее трудовое законодательство и профсоюзы, в других — через специальное законодательство о госслужащих) и достойное денежное содержание.

В современном развитии государственной службы и стран ЕС присутствует общая для большинства из них, хотя и находящаяся на разных этапах реализации, повестка дня, что не в последнюю очередь является результатом координи-

рующих, мотивирующих и консультативных усилий структур ЕС по повышению и приведению к общим стандартам качества госуправления во всех странах Союза. Эта повестка включает в себя: повышение эффективности расходования средств за счет ориентации на результат, демократизацию государственной службы, передачу растущего числа полномочий негосударственным структурам, сокращение коррупции за счет регламентации, прозрачности административной деятельности, профилактики и совершенствования методов разрешения конфликтов интересов, ориентация на партнерство и интерактивные отношения с гражданами как получателями государственных услуг.

Анализ данных, характеризующих качество государственного управления в странах Евросоюза–25 — как экспертных оценок качества госуправления специалистами Всемирного банка (см. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>), так и динамики косвенных показателей, позволяющих судить об эффективности госуправления, например, детская смертность (см. <https://www.cia.gov/library>), состояние аварийности на дорогах (www.who.int/violence_injury) — позволяет сделать в отношении европейской модели госуправления достаточно оптимистические выводы. Это, в частности, подтверждает вывод Лейпхарта о предпочтительности консенсусной модели как с точки зрения качества демократии, так и в отношении эффективности решения практических задач госуправления (A. Lijphart. *Patterns of Democracy*. Yale University Press, 1999. P. 258–274). Особенно убедительны данные по новым членам ЕС, которые по большинству показателей хотя и не дотягивают еще до наиболее успешных «старых» членов ЕС (Скандинавия, Бенелюкс, Германия, Франция), но по ряду показателей за сравнительно короткий срок вплотную приблизились к таким странам, как, например, Италия, Греция и др. Впрочем, те же данные говорят о том, что и в рамках европейской модели качество госуправления растет не мгновенно и не линейно.

Российская модель

В отношении России те же показатели характеризуются совсем иными цифрами. По совокупности показателей GRICS и предложенных фактических индикаторов Россия входит в статистическую группу, образованную странами со средним уровнем душевого ВВП (от 8 до 15 тыс. долл.), — таких как Мексика (14 тыс. долл.), Ливия (14 тыс.), Венесуэла (13 тыс.), Бразилия (11 тыс.), Иран (11 тыс.), Казахстан (11 тыс.), ЮАР (10 тыс.), Перу (8 тыс.), Колумбия (8 тыс.), Тунис (8 тыс. долл.) и др. По показателям предложенных индикаторов качества государственного управления страны этой группы отстают от наиболее продвинутых стран ЕС в 5–10, по показателям GRICS — в 3–5 раз.

Занимая по душевому объему ВВП одно из первых мест в указанной группе, Россия находится:

- по стабильности и отсутствию насилия с 24 пунктами примерно в середине списка (ближайшие соседи — Мексика (24 пункта), Иран (14); лидирует в группе Бразилия (38), замыкают группу Колумбия (8) и Венесуэла (3 пункта);
- по эффективности правительства — с 45 пунктами в середине списка; ближайшие соседи — Казахстан (39), Бразилия (55 пунктов). Возглавляет группу Малайзия (84), замыкают — Венесуэла (17), Иран (25);
- по качеству законов — с 31 пунктом в замыкающей группе; ближайшие соседи — Украина, Казахстан (по 39 пунктов), лидирует Малайзия (60), замыкает — Венесуэла (4,8);
- по уровню законности (rule of law) — на предпоследнем месте в группе; лидер группы — Бразилия (46 пунктов), показатель России — 20, ближайшие соседи России — Мексика (30), Казахстан (24), Иран (23), замыкают группу — Туркменистан (7), Венесуэла (3);
- по контролю за коррупцией — с 15 пунктами в нижней части списка; ближайшие соседи — Казахстан (16), Парагвай (17), Туркменистан (11), возглавляет группу Малайзия (63), замыкает — Венесуэла (9).

Объективность оценок, построенных на экспертных опросах, вообще небезупречна, тем более по таким идеологизированным сюжетам, как те, что интересуют нас. В данном случае, однако, оценки экспертов Всемирного банка при сравнении объективных индикаторов неплохо коррелируют. Например, по количеству смертельных случаев в ДТП (сюжет, где состояние техники, инфраструктуры, психологии населения, законодательного регулирования, ведомственного администрирования, уровня коррупции сходятся в одной цифре) указанные страны также входят в одну группу. В пересчете на 1 млн транспортных средств ежегодно погибают: в Мексике — 500 человек, в Бразилии — 700, в России — 862, в Ливии — 1187, в Иране — 1348, в Казахстане — 1455, в Венесуэле — 1564, в ЮАР — 1657 человек (средний показатель по ЕС–25–182 при разбросе от 89 (Норвегия, Нидерланды, Германия) до 449 (Литва)).

Еще один интегральный показатель — младенческая смертность. Опыт ряда стран (например, Португалии) свидетельствует о том, что его величина довольно быстро может быть сокращена при условии хорошо организованных государственных мер. По этому показателю границы группы присутствия России лишь немногим отличаются от намеченных выше. Наряду с ЮАР (44 на 1000), в нее входят также — Иран (35), Индия (30), Перу (28), Алжир (27), Казахстан (25), Румыния (22), Бразилия (22), Тунис (22), Венесуэла (21), Мексика (18), Болгария (17), Россия (10), Украина (8,9) и некоторые другие страны. При этом, лучшие мировые показатели — 2,3 (Сингапур), 2,7 (Швеция), 2,7 (Япония); средние для ЕС — 5,7, средние для мира — 40 и худшие показатели — 180 (Ангола), 151 (Афганистан) и т. д.

Таким образом, в группе стран среднего уровня развития, сопоставимого с параметрами России, наша страна по разным показателям занимает от первого до последнего места, чаще находясь где-то в середине списка. Представляется, что с точки зрения понимания российских реалий и ресурсов улучшения общей ситуации для сравнительного исследования наибольший интерес представляли бы механизмы, успешно использован-

ные в тех сопоставимых странах, которые в последние годы добились продвижения вперед по тем или иным параметрам (например, Бразилия в контроле над коррупцией). Кстати, в этом контексте и позиция России предстает не такой беспросветной, как при сопоставлении с лучшими мировыми образцами.

Избрание руководством нашего семинара для сравнительного исследования европейской модели можно трактовать как политический выбор в пользу реализации в России именно европейского опыта. Выбор, на наш взгляд, заслуживающий поддержки, если только он не создает иллюзию относительно сегодняшней позиции России, сроков выхода на позиции сравнимости с ведущими европейскими странами и переносимости современного опыта европейских реформ на российскую почву.

То, что попытки такого рода имеют место, видно, в частности, на примере административной и муниципальной реформ последних лет, о противоречивом ходе и достаточно печальном исходе которых мы заслушали уже целый ряд весьма содержательных докладов. Дизайн этих реформ слишком напоминает европейские повестки дня совершенствования госуправления, чтобы не наводить на мысль о заимствованном характере целого ряда включенных в их программу задач и механизмов.

Объективные особенности России, состояние ее материально-технической базы, социальные характеристики населения, институциональный дизайн, состояние и менталитет управленческого корпуса сегодня слишком далеки от европейских реалий, чтобы рассчитывать на переносимость европейского опыта на российскую почву в ближайшей перспективе.

Объективные различия, в основном, следующие: несопоставимая с европейскими масштабами величина территории при относительной слабости коммуникаций и разреженности единого информационного пространства; далеко зашедшая деградация материально-технической базы ряда отраслей экономики, инфраструктуры и жизнеобеспечения

населения; исключительная глубина диспропорций в уровне социально-экономического развития территорий; глубокий демографический кризис, социальная и физическая деградация (алкогольная, наркотическая) значительной части населения; особый патерналистски-фаталистический тип ментальности населения.

Важнейшим отличием российской модели госуправления является ее переходный характер. В государствах Центральной и Восточной Европы переходный период завершился достаточно быстро в силу того, что уже первые постсоциалистические режимы сделали однозначный выбор в пользу членства в ЕС с соблюдением всех сопряженных с этим выбором параметров реформирования системы госуправления. В России и постсоветских государствах, за исключением прибалтийских республик, такие ориентиры отсутствовали, и поиск собственной модели госуправления осуществлялся и продолжается сегодня методом проб и ошибок. Внутренне противоречивый тип политической культуры в сочетании со специфической политпсихологией основных акторов затрудняет последовательное движение в ту или иную сторону.

Институциональные характеристики, сложившиеся в результате этой эволюции и на базе Конституции 1993 г., следует признать прямой противоположностью косенсусному характеру европейской модели. Президентская система правления — по объему президентских полномочий и неподконтрольности президента — уникальна в современной Европе. (Интересно, что почти все страны, попадающие в одну группу с Россией, по рассмотренной выше кластеризации также имеют президентские системы правления; впрочем, это, может быть, случайное совпадение). Одновременно наблюдаются деградация федеральных представительных органов, однопартийная система (по Лийпхарту), слабость и несамостоятельность судебных органов, вертикализация и централизация как доминирующие тенденции властных отношений. Политика как конкуренция разнонаправленных интересов и представляющих акторов по

существо заменена администрированием, осуществляемым государственными органами — соответствующими управлениями Администрации Президента, являющимися де факто «министерством партстроительства», «министерством парламента» «министерством свободных выборов», «министерством свободных СМИ».

Система госслужбы в РФ отличается рядом парадоксально противоречивых признаков, которые существенным образом влияют на эффективность деятельности управленческого корпуса. С одной стороны — бесконтрольность, в силу практического отсутствия общественного, парламентского и судебного контроля; с другой — скудность вознаграждения и незащитность госслужащих, в силу неопределенности носителя ответственности за общее состояние госслужбы в стране. Денежное вознаграждение государственных чиновников (среднее за январь-сентябрь 2009 г.) составляет 32 900 руб., что на 78,6% выше средней зарплаты по стране. Эта сумма, сама по себе достаточно скромная, является средним арифметическим доходов служащих на высших, средних и нижних государственных должностях, разброс между которыми после проведенных преобразований достигает десятикратной величины. И все-таки СМИ комментируют эти цифры как доказательство «сверхфинансирования». Между тем, оклад начальника отдела ФАС, обеспечивающего антимонопольный контроль целой отрасли с оборотами в миллиарды долларов, составляет со всеми накрутками 29 тыс. руб., с премиями — 35–36 тыс. руб., т. е. меньше, чем зарплата секретарши в коммерческой компании. Чиновничество является объектом огульного поношения со стороны СМИ и недобросовестных политиков, как бы забывающих о том, что они сами являются высшими государственными служащими и, по сути, должны нести непосредственную политическую ответственность за подбор кадров, их квалификацию и нравственность.

Многолетние наблюдения за госслужащими с одной из высших ступеней «табели о рангах», а затем с позиции со-

трудника частной компании, ответственного за контакты с государственными учреждениями, убеждают в том, что ориентация молодых госслужащих на чиновную карьеру за счет эффективной и безупречной госслужбы — довольно редкое явление. Гораздо чаще встречается мотивация, исходящая из того, что должность в федеральном или региональном министерстве является хорошим источником опыта и стартовой площадкой для перехода в бизнес-структуры, не говоря уже о коррупционных ориентациях.

В совокупности указанные особенности российской системы госуправления и составляют те «обстоятельства непреодолимой силы», которые делают заведомо бесперспективными надежды на быстрые перемены с помощью реформ, скроенных по европейским лекалам.

Об этом недавно с грустью говорил на нашем семинаре А.В. Клименко: «Практически все направления модернизации российской исполнительной власти соответствуют лучшей мировой практике. Однако их эффективность, мягко говоря, далека от желаемой». Политические причины этого — «нескоординированность векторов и темпов развития ветвей государственной власти». Сказано, действительно, предельно мягко, но достаточно понятно.

Выводы или что же делать?

Нужно сделать практические выводы из понимания того, что всеобъемлющая реформа в духе европейской модели бесперспективна. Зафиксировать то положительное, что дала проделанная работа (например, регламентация процедур) и перейти к тактике частичных изменений и усовершенствований на основе собственного опыта и опыта успешных усовершенствований в сравнимых странах.

Наиболее назревшим нам представляется решение следующих задач:

1. Ослабить администрирование политической сферы, ликвидировать или радикально сократить и переформатировать в духе перехода от администрирования к мониторингу ведомство Суркова;

2. Пересмотреть избирательное законодательство и практику проведения выборов в сторону понижения проходных барьеров, отказа от использования административного ресурса и т. д.

3. Постепенно вносить коррективы в региональную политику, наделяя регионы и муниципалитеты реальными источниками налоговых поступлений. Для этого необходимо внести изменения в налоговую систему и систему распределения налоговых поступлений. Ссылки на невозможность администрировать дифференцированные налоги признать несостоятельными, укрепить налоговую службу в методическом, материальном и кадровом отношении, признав обеспечение ее дееспособности первоочередной задачей совершенствования госуправления.

4. Отказаться от имитации местного самоуправления там, где население по социально-экономическим и социально-психологическим параметрам неспособно к его осуществлению. Упорядочить систему управления «недосубъектными» субъектами РФ. Идея «отказа от практики финансирования дотационных территорий» представляется неприемлемой как по политическим, так и по социально-экономическим соображениям.

5. Прекратить огульное шельмование госслужбы, одновременно усилив личную ответственность чиновников за результаты работы. Укрепить материально средние этажи государственной службы. Одновременно развернуть реальную борьбу с коррупцией, начав с выяснения источников приобретения имущества высшими должностными лицами и их ближайшими родственниками.

По мере достижения реальных результатов, следует переходить к более комплексным задачам.