

Итоги политической реформы: проблемы функционирования исполнительной власти в современной России

Е. Н. Ермаков

Государственное бюджетное общеобразовательное учреждение г. Москвы «Школа № 536»

Сформулированы заключительные положения исследования реформы укрепления вертикали власти в России. Сделан вывод о решении задач реформирования и о социально-экономической эффективности преобразований. Приведен обзор взглядов социологов и политологов на функционирование всех ветвей власти в пореформенной России. Основное внимание уделено проблемам и отрицательным последствиям политической модернизации. Выполнен подробный анализ причин спровоцированного модернизацией институционального дисбаланса.

Ключевые слова: функционирование исполнительной власти; система сдержек и противовесов; институциональное равновесие; укрепление вертикали власти; эффективность государственного управления; сужение политического спектра.

Реформа *укрепления вертикали власти* проводилась последовательно, достигла своих целей и имеет ряд положительных значений, главное из которых — повышение коэффициента управляемости регионами и уровня контроля над экономической и политической жизнью регионов со стороны федерального центра. Вместе с тем у любой реформы есть «обратный эффект». Рассмотрим основные негативные стороны ключевых направлений комплекса мер по укреплению вертикали власти.

Отметим, что задача стабилизации федеративных отношений ставилась прямолинейно и с учетом далеко не всех аспектов теории, в том числе теории федеративных систем. Однако уже на теоретическом уровне существует вероятность проявления негативных эффектов. В частности, согласно данным, полученным исследователями И. М. Бусыгиной и Е. Б. Лебедевой,

федеративные отношения в ходе естественного многополярного развития подразумевают достижение некоторого институционального равновесия, своего рода «гомеостаза», параметры которого детерминированы именно этими отношениями. Соответственно, любое вмешательство, в особенности радикальные реформы «сверху», может привести к нарушению этого равновесия, причем как на горизонтальном уровне межсубъектных отношений, так и на вертикальном уровне отношений *центр — регионы*. Даже изменения, касающиеся исключительно территориальных трансформаций (укрупнение регионов), ведут к нарушению горизонтальных и вертикальных связей, выстроенных на предшествующем реформам этапе, и требуют поиска новых линий соприкосновения, сотрудничества и новых точек политического и социально-экономического равновесия [1, с. 46].

«При этом, — предостерегает Е. С. Коломийцев, — время, затраты и риски, связанные с нахождением нового равновесия, предсказать невозможно. Поэтому для нарушения институционального эквilibриума должны быть очень весомые стимулы — возможный выигрыш должен превышать издержки на поиск нового равновесия» [2, с. 216].

По мнению большинства теоретиков и практиков политического управления, федеративные отношения в конце 1990-х требовали пересмотра и модернизации, соответственно, возможный «выигрыш» существенно покрывал риски. Но, помимо политического обоснования, перестройка федеративных отношений планировалась с учетом прогноза социально-экономической эффективности [3]. Главная экономическая цель укрепления власти заключалась в создании новых экономических конгломератов, выводе дотационных регионов на уровень самоокупаемости. Косвенно этому должен был способствовать контроль со стороны полномочных представителей за расходованием бюджетных средств, за исполнением указов президента и постановлений правительства. В качестве дополнительного достижения ожидалось формирование новых традиций федерализма и восстановление исторических социокультурных и экономических межрегиональных связей [4; 5].

Рассмотренные выше политические эффекты еще не раскрыты полностью. В большинстве регионов нет кардинальных сдвигов в экономической и социальной сфере, а происшедшие положительные изменения, как правило, не являются прямым следствием политической реформы. Отсутствие явного положительного значения подтверждается миграционной ситуацией: из дотационных регионов продолжается отток

населения, миграция в крупные города и регионы Центрального федерального округа.

Социально-экономические устои, исторически предопределяющие отношения между территориями, в ходе реформы оказались не востребованными, «вертикальность» отношений вывела из структуры принятия решений муниципальное управление. В результате экономика и социальная сфера приблизились к идеологии федерального центра, но вытеснили из поля деятельности проблемы и готовые решения, существовавшие в недрах системы государственного управления именно на базовом муниципальном и региональном уровнях [6, с. 13—15].

В политическом отношении последствия реформы также неоднозначны. Как отмечают исследователи, укрепление федеративных отношений «сверху» и укрупнение субъектов Федерации редко приводит к положительным результатам [1, с. 48]. Реформа начала 2000-х привела к увеличению диспропорций и асимметрии в дизайне территориального устройства РФ. В частности, как пишет Е. С. Коломийцев, «краткосрочные политические цели (в основном, пиар и оптимизация организационно-управляющих вертикальных воздействий) достигнуты, однако социально-экономическая эффективность преобразований не очевидна. <...> Более того, в связи со значительным конфликтным потенциалом и исчерпанием легких для объединения случаев реформа оказалась заморожена. Не способствовали продолжению реформы и высокие политические риски и угрозы» [2, с. 217].

Рассматривая политические угрозы и риски расшатывания федеративных отношений, выделим основные, которые являются, на наш взгляд, прямым следствием политики *укрепления вертикали власти*.

1. Ресурс укрепления государственности в понимании элиты федерального центра не безграничен. В конечном итоге государство, в котором все ключевые решения принимаются в федеральном центре, в отрыве от реальной ситуации в регионах, может определяться как ситуативное [7]. Опасность развития управления по принципу «закручивания гаек» в данном случае делает само государство переходным мобилизационным институтом, лишает стратегического измерения внутреннюю политику, межрегиональные отношения и отношения *регионы — центр*.

Состояние страны и государства сегодня не стабилизировано — находится в стадии реализации сценария распределения власти, но политическая система «никак не может подойти к оптимальному распределению власти по уровням, все время переходя в экстремальные, т. е. неоптимальные, состояния — то утраты управляемости, то, наоборот, сверхцентрализации власти, что также не является оптимальным» [8], — констатирует С. С. Сулакшин и продолжает: «Большинство экспертов (91 %) считают степень централизации власти в современной России высокой либо завышенной, в то время как степень политической независимости субъектов РФ, наоборот, оценивается как низкая и заниженная» [8].

Исторический опыт России также показывает, что в периоды тотальной перестройки политической системы (революции и радикальные реформы) быстро нарастает опасность прохождения точки невозврата, и далее центробежные тенденции приводят к распаду по линиям политического напряжения (распад СССР). Одним из сценариев развития государства в состоянии нестабильности является распад по линиям сепаратистского разлома [9,

с. 44]. Вместе с тем сверхцентрализация — противоположное, но также нестабильное состояние политической системы, при котором государственное управление оптимизируется до определенной степени, однако затем «маятник централизации» неизбежно переходит в другую сторону — к поиску точки равновесия.

2. В ходе укрепления «вертикали» федеральный центр постепенно отошел от тактики выстраивания договорных отношений с региональными элитами, иными словами, «в ходе строительства “вертикали власти” систему согласования интересов просто разрушили» [10, с. 46]. Региональные элиты, участвовавшие в процессах согласования интересов (договоров и даже торгов с федеральным центром), оказались отчуждены от власти и разобщены, тогда как перед новой — назначаемой из федерального центра — элитой стоит принципиально иная задача: не согласование, а отстаивание интересов центра в регионах. Негативный показатель — «...неготовность значительной части назначенных губернаторов находить компромисс с местными элитами и, в принципе, рассматривать себя в качестве проводника региональных интересов, а не интенций федерального центра» [11, с. 125].

Одним из политических эффектов отмены выборов глав регионов (фактической замены принципа выборности принципом назначаемости) стало также появление «феномена варягов». Варяги в лексиконе оппозиционной прессы — губернаторы, которые, с одной стороны, позиционируются как ставленники президента в регионах, с другой стороны, не имеют и не выстраивают никаких связей (политических, культурных, национальных и др.) с элитами и населением вверенных им регионов.

Институт полномочных представителей не стал воплощением и прямым ретранслятором харизмы президента в политических пространствах федеральных округов: авторитет президента не распространился на его ставленников. Поэтому вначале полномочные представители воспринимались как инструмент прямого давления со стороны федерального центра на решения региональной элиты [10]. В течение десяти лет сама региональная элита менялась, но полномочные представители сегодня пользуются авторитетом и доверием лишь потому, что новая элита появляется из одного источника. Однако в регионах, где еще есть лидеры и представители элиты, связанные с региональной политической жизнью, полномочные представители не только остаются фактором раздражения, но и провоцируют негативистскую консолидацию региональных элит, в том числе неконвенционального и даже сепаратистского содержания [10].

3. Эффект авторитарной легитимации центральной власти может оказаться исчерпаемым. Сегодня легитимность федеральной власти базируется на мощнейшей харизме президента и легальном принуждении к исполнению воли федерального центра посредством институционального инструментария властной вертикали.

Однако ресурсы обоих источников легитимности не безграничны. Ослабление веры в федеральный центр может привести к новому кризису легитимности и к необходимости поиска очередной реставрации на новых основаниях. Иными словами, возможно продолжение «злключения демократии в России» [12].

В свете рассматриваемой проблемы отметим мнение Т. В. Растимешинной: «В нациестроительстве — политике идентичности правящей элиты России

в последние 20 лет основным проектом является “русский проект”, инициаторы которого стремятся, с одной стороны, дистанцироваться от политики ельцинского периода и “национального нигилизма” “либералов-западников”, а с другой — “придать современной российской демократии базовую легитимность в контексте не только последних пятнадцати лет, но и последних тысячи”» [13, с. 132] (см. также: [14]). В основе русского проекта лежат стратегии укрепления легитимности центра за счет усиления в регионах таких традиционных для России институтов авторитарной легитимации, как православная церковь и армия. Однако проект «“православной русской нации” отнюдь не является единой доктринальной всеохватывающей идеологией, скорее он представляет собой хаотическое сочленение нескольких “ограниченных” идеологических проектов» [13, с. 132]; и каждый из них (и сам русский проект в качестве монолитной идеологии) пока лишь вызывает раздражение населения, растущее по мере удаления от федерального центра. Раздражение усиливается и среди оппозиционных элит, понимающих, что при укреплении власти как «вещи в себе» «любая форма власти в России рано или поздно кренится на сторону абсолютизма» [15, с. 77].

Соответственно, усиление церкви и армии негативно сказывается на межрегиональных, межэтнических и межконфессиональных отношениях.

4. Кадровое обновление губернаторов явилось не только реализацией императива укрепления вертикали власти — оно сменило саму сущность региональной политики центра и внутрирегиональной политики. Население субъектов Федерации, будучи отчужденным от реальной политики (а основная связь граждан с политикой в 1990-е гг.

оформилась именно на региональном уровне), утратило и интерес к политической жизни в регионе, и те коммуникативные связи в пространстве гражданского общества, которые делали граждан коллективным субъектом политики. Иными словами, укрепление вертикали власти обусловило к 2010 г. возникновение коммуникативного эффекта «отчуждения электората от политики» [16, с. 41].

Различные политические субъекты: региональные элиты, политические партии, бизнес — постепенно отошли от политики, утратив рычаги воздействия на принятие политических решений. Исследования показывают, что на процесс принятия как управленческих, так и законодательных решений на всех уровнях власти в России в последние десять лет влияет преимущественно президент, а также правительственные структуры, силовые структуры и криминалитет. *Меры по укреплению вертикали власти, связанные с перестройкой формирования партийной системы и законодательных органов, стали причиной ослабления позиций законодательной власти и партий.*

Новая система выборов в Государственную Думу привела к тому, что общее число парламентских партий снизилось, а единственной эффективной среди них стала «Единая Россия», поскольку только она гарантирует превращение законодательных инициатив своих членов в законопроекты [17]. Вместе с тем количество и степень эффективности парламентских партий являются ключевыми показателями уровня демократии и политического плюрализма. На основе анализа этих показателей современное состояние политического режима можно охарактеризовать как демократию без сменяемости.

5. Механизм сдержек и противовесов в современной России постепенно деградирует. В данном контексте мы имеем в виду, что равновесное состояние политической системы обеспечивается только при условии загруженности каждой из ветвей власти функциями и полномочиями, соответствующими только ее природе и предназначению. Для законодательной власти это самостоятельное и свободное от давления со стороны других ветвей власти принятие общеобязательных к исполнению правовых норм, для судебной — независимое принятие судебных решений.

В результате укрепления вертикали власти законодательная власть (причем как на федеральном, так и на региональном уровнях) фактически утратила свою независимость, поэтому можно констатировать ее деградацию в качестве элемента системы сдержек и противовесов.

Принятие законов о партиях, внесение изменений в выборное законодательство и другие шаги реформы укрепления власти привели к ряду обстоятельств: новые партии в России не образуются, до крайне низкой отметки сузился политический спектр, в числе действующих партий отсутствуют политические субъекты, способные повлиять на принятие парламентами (даже региональными) независимых от исполнительной власти законодательных решений. Таким образом, «партии теряют свои функции, превращаясь из института представительства общественных интересов в управленческий инструмент по реализации решений федерального центра» [8]. То же можно сказать о законодательной власти в целом [18, с. 88]. Пространство для диспута между представителями законодательной и исполнительной власти уменьшилось. Сократилось и пространство

диалога *социум — власть*, поскольку в данном диалоге партии и законодательные органы должны осуществлять представительскую функцию, а новое избирательное законодательство делает политические силы, представляющие интересы граждан, неконкурентоспособными по отношению к тем партиям, которые заключили договор о сотрудничестве с административным аппаратом.

Эти тенденции имеют статистическое подтверждение. Более того, поддается статистическому измерению и эффективность законодательного процесса, т. е. эффективность функционирования законодательной власти как таковой. В частности, согласно статистическим данным, наибольшая реализуемость законодательных инициатив характерна для деятельности президента, на втором месте — деятельность правительства. Депутаты Государственной Думы проявляют активность в выдвижении законодательных инициатив, однако результативность их принятия в качестве законов — наименьшая: «Число законов, внесенных в Госдуму на рассмотрение по инициативе президента, заметно уступает числу законов, внесенных другими субъектами законодательной инициативы. В то же время корреляция между количеством принятых законов и предложенных законопроектов очень высока. В среднем за 1996—2007 гг. проходимость президентских инициатив равнялась 87,57 %» [8]. Эти данные подтверждают, что законодательная власть сегодня фактически утратила самостоятельность в основной сфере своего функционирования — в сфере законодательного обеспечения жизнедеятельности общества — и превратилась во вспомогательный инструмент функционирования исполнительной и президентской власти [18, с. 89—102].

Более того, законодательная функция тяжелым бременем легла на плечи президента и правительства, поскольку они «в последние годы <...> концентрируют свои нормотворческие усилия не столько на принятии указов и постановлений, сколько на разработке и прохождении в парламенте важнейших законопроектов, что выражается в постоянном росте числа принимаемых депутатами Федерального Собрания РФ законов» [8]. В конечном итоге это не позволяет исполнительным органам эффективно выполнять свои прямые функции — государственное управление.

6. Укрепление вертикали власти привело к снижению роли инициативы регионов в определении вектора развития страны и государства. Несмотря на это, инициатива регионов не ослабевает, в том числе и в законодательной сфере. Проблемы, накапливающиеся в общественной жизни на уровне регионов, требуют разрешения. Социальная неудовлетворенность и социальные ожидания населения подталкивают региональные законодательные органы к проявлению законодательной инициативы. Однако «голос» регионов редко достигает федерального центра и, как правило, игнорируется им. Пространство принятия решений, включая региональный уровень, сузилось и сконцентрировалось в подсистеме *администрация президента — президент — правительство*. Сегодня процесс принятия исполнительных решений можно сравнить с «бутылочным горлышком», в которое стягиваются и проблемы, и идеи, и конечные решения. Не только потенциал регионов в лице их представителей, но и возможности экспертного профессионального сообщества, политиков, представителей гражданского общества не востребованы и не влияют на конечные решения власти. Такая процедура в конечном

итоге не может не повлиять на качество принимаемых решений и, соответственно, на эффективность самой исполнительной власти (в данном случае следует снижение эффективности).

На основе вышеизложенного формулируем ряд выводов. Вероятность проявления отрицательных последствий укрепления вертикали власти существует на уровне теории, поскольку радикальное вмешательство в систему государственного управления может привести к нарушениям равновесия межсубъектных отношений на горизонтальном и вертикальном уровнях. Однако нарушению институционального равновесия способствуют весомые стимулы, рассмотренные выше.

Согласно прогнозам исполнительной власти, политический выигрыш должен превысить издержки на поиск нового равновесия.

Основные негативные эффекты ключевых направлений реформы укрепления вертикали власти заложены в самой идеологии реформ и существуют на социально-экономическом и политическом уровнях.

Экономическое и социальное положение большинства регионов радикально не улучшилось, а отдельные достижения нет оснований считать результатом проведенных реформ. Напротив, они привели к отстранению органов муниципальной власти от принятия решений. Вследствие этого идеи федерального центра быстро распространяются по стране, а интересы населения регионов не учитываются.

Государство, находящееся на стадии реализации одного из неустойчивых, экстремальных сценариев распределения власти, не имеет стратегического поступательного развития, а система власти — оптимального распределения власти по уровням.

В ходе укрепления «вертикали» деградировала система согласования интересов по линии *центр — регионы*. Легитимация федеральной власти поставлена в зависимость от личных качеств президента и силы административного воздействия его аппарата, что грозит потерей доверия населения к власти и новым кризисом легитимности.

Новый порядок выдвижения и выборов кандидатов в губернаторы минимизировал возможности рядовых граждан влиять на принятие реальных политических решений, вследствие чего интерес населения к политической жизни резко уменьшился.

До критического уровня снизилось число парламентских партий, крайне сузился политический спектр, в числе действующих партий отсутствуют эффективные, т. е. способные повлиять на принятие парламентами (даже региональными) независимых от исполнительной власти законодательных решений.

Механизм сдержек и противовесов в современной России постепенно деградирует в силу нефункциональности законодательной и перегруженности полномочиями исполнительной ветвей власти. Законодательная власть (причем как на федеральном, так и на региональном уровнях) фактически утратила свою независимость, ответственность перешла к президенту и правительству, что в конечном итоге не позволяет исполнительным органам выполнять свои прямые функции — государственное управление — и сокращает пространство двух основных форм общественного диалога.

Литература

1. Лебедева Е. Б., Бусыгина И. М. Административно-территориальное деление в РФ: реформы и фактор политического режима // Полис. 2012. № 3. С. 45—62.

2. **Коломийцев Е. С.** Реформы политико-территориального устройства современной России: проблемы и перспективы // Теория и практика общественного развития. 2013. № 5. С. 215—218.
3. **Бадмаева И. Ж.** Объединение субъектов Федерации в процессе развития российского федерализма (на материалах Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа): автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Чита, 2009. 22 с.
4. **Усаягин А. В.** Проблема уровней в территориальном управлении // Политика. 2004. № 4. С. 96—109.
5. **Сербин В. С., Кондратьев В. А.** К вопросу об укрупнении субъектов Федерации // Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета. 2005. № 1. С. 108—111.
6. **Черный Я. В.** Социально-экономические аспекты административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации (на примере Краснодарского края): автореф. дисс. ... канд. геогр. наук. Краснодар, 2007. 25 с.
7. **Клямкин И.** Грязь еще можно отмыть // Библиотека Rin.ru [Электронный ресурс]. 2001. 2 марта. URL: <http://lib.rin.ru/doc/i/167380p.html> (дата обращения: 21.06.2015).
8. **Сулакшин С. С.** Вертикаль власти: реформы российской политической системы 2000-х гг. // Центр Сулакшина (Центр научной политической мысли и идеологии): Электронный ресурс. 2013. 27 июля. URL: <http://rusrand.ru/analytics/vertikal-vlasti-reformy-gossiyskoj-politicheskoy-sistemy-2000-gg/> (дата обращения: 14.02.2016).
9. **Слизовский Д. Е.** Актуальные аспекты теоретико-методологического анализа российской демократии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2006. № 1 (6). С. 37—45.
10. **Паин Э.** Федерализм и сепаратизм в России: мифы и реальность // Космополис. 2003. № 1. С. 39—58.
11. **Реутов Е. В.** «Назначение» губернаторов в России: итоги эксперимента // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2012. № 13 (132). Вып. 23. С. 121—127.
12. **Красин Ю. А.** Российская демократия: коридор возможностей // Россия реформирующаяся — 2004: ежегодник / Отв. ред. Л. М. Дробижева. М.: Ин-т социологии РАН, 2004. С. 356—368.
13. **Растимешина Т. В.** Религиозный фактор в политике идентичности: тенденции глобализации и нациестроительство в России // Вестник МГОУ (электронная версия). Серия: Политология. 2012. № 4. С. 128—134. URL: <http://vestnik-mgou.ru/Articles/View/242/> (дата обращения: 14.02.2016).
14. **Исаев А.** «Единая Россия» — партия русской политической культуры. М.: Европа, 2006. 48 с.
15. **Растимешина Т. В.** Культурное наследие Церкви в презентации великодержавной модели истории и образа «народной монархии» в современной России // Вестник МГАДА. Серия: Философские, социальные и естественные науки. 2012. № 5 (17). С. 76—85.
16. **Баранов А. В.** Актеры региональных политических процессов в постсоветской России: система взаимодействий: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Волгоград, 2007. 50 с.
17. **Баранов А. В.** Электоральные процессы в России на федеральном и региональном уровнях: эффекты избирательной системы // Известия Алтайского государственного университета. 2013. Вып. 4 (80). Т. 2. С. 239—243.
18. **Сулакшин С. С.** Политическая и партийная система России и государственное управление // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2010. Т. 3. № 1. С. 85—103.

Ермаков Евгений Николаевич — педагог Государственного бюджетного общеобразовательного учреждения г. Москвы «Школа № 536».

E-mail: marsia.del.mare@yandex.ru