



**//Журнал "Достижения науки и образования" □ 1 (42), 2019, 29
Январь 2019**

Журавлёв Виталий Евгеньевич – координатор Экспертного совета Клуба "Российский парламентарий", член Клуба, кандидат социологических наук, доцент, кафедра мировой политики и международных отношений, Институт мировых цивилизаций, г. Москва

Аннотация: в статье автор указывает, что Конституция государства - это документ, содержащий основной алгоритм его политического управления. Философия президентской республики предполагает высокую степень личной ответственности высшего должностного лица за проведение государственной политики. Президент в России как глава государства является субъектом управления по отношению к государственному аппарату, а в конечном итоге и по отношению ко всему обществу. На основании фактов автор делает вывод о невысокой эффективности нынешней модели политического управления и предлагает принципы, которые следует отразить в российской Конституции для обеспечения эффективного политического управления.

Ключевые слова: Конституция, президент, Российская Федерация, управление, политика, публичность, конкурентоспособность.

Конституция государства это не только совокупность высших правовых норм, но и документ, содержащий основной алгоритм его политического управления. С этой точки зрения проанализируем действующую российскую Конституцию. Вначале кратко остановимся на некоторых базовых дефинициях теории управления.

В общем виде под управлением будем понимать деятельность системы по сохранению её структуры и перевод в другие состояния в соответствии с заданной целью. Под политическим управлением в нашем случае подразумеваем, прежде всего, государственное управление, то есть деятельность органов государственной власти по

решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества или его отдельных сфер, таких как социально-экономические процессы, внешняя политика, обеспечение безопасности, образование, культура, здравоохранение, экология и другие. Можно также сказать, что политическое управление это политика основного политического субъекта – государства, по поддержанию существующего порядка; созданию предпосылок для будущего развития; конструированию социальных процессов и институтов. Как отмечал Р. Мертон, «формальная, рационально организованная социальная структура предполагает строго установленный образ деятельности, в которой (в идеальном случае) каждый ряд действий функционально связан с целями организациями. В подобной организации существует интегрированный ряд должностей, иерархически закреплённых статусов. Их неотъемлемой частью является множество обязанностей и привилегий, строго определёнными жёсткими и специфическими правилами. Каждая из этих должностей содержит сферу вменяемой компетенции и ответственности. Авторитет (право руководства), который проистекает от признанного статуса, а не частного лица, исполняющего заданную роль» [10, с. 323].

Известно, что благодаря таким учёным как Ф. Тейлор, М. Вебер, А. Файоль и другим были заложены основные принципы классической теории управления. Речь идёт о таких принципах как:

- чёткое согласование должностных функций;
- иерархичность построения организационной структуры;
- чёткая и детальная регламентация должностных обязанностей сотрудников;
- соответствие качеств сотрудников их профессиональным функциям;
- принцип единоначалия, то есть когда конкретный сотрудник подчиняется непосредственно только одному руководителю;

- чёткая структурно-функциональная продуманность и обоснованность всех подразделений в организации;
- соблюдение диапазона контроля, в соответствии с которым один руководитель имеет в прямом подчинении не более восьми сотрудников;
- полная личная ответственность руководителя за действия подчинённых ему людей.

По мнению Р. Мертон, «главное достоинство бюрократии в её технической эффективности, она вознаграждается за точное, быстрое и квалифицированное управление, последовательность и ответственность, а также оптимальный ответ на поступивший сигнал. Именно бюрократическая структура обращается к полной ликвидации личных взаимоотношений и нерациональных соображений (враждебности, страха, аффективных осложнений и т.д.)» [10, с. 325].

Ещё одна принципиальная характеристика государственного управления это публичность. Публичность означает, что власть, представляющая из себя социальную группу профессиональных управленцев, при принятии политических решений, выступает от имени всего общества. В условиях демократического государства, а согласно Конституции Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления [1], это предполагает гласность и прозрачность принимаемых политических решений с участием представительных органов власти, гражданского общества, различных заинтересованных социальных групп.

Российский политолог А. Кокошин обоснованно указывает, что «одна из важнейших задач демократической политической системы состоит в том, чтобы обеспечить устойчивую обратную связь при прохождении управляющего воздействия – как сверху вниз по иерархии государственного и политического управления, так и снизу вверх: импульсы, управляющие функционированием и развитием системы, могут идти в обоих направлениях. Слабость, а во многом и практическое отсутствие такого рода обратных связей были среди важнейших факторов, обусловивших деградацию значительной части советской экономики и социальной сферы в 1970-1980-х гг.» [9, с. 75].

С точки зрения формы правления, Россия является президентской республикой, где Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики страны. Сама философия президентской республики предполагает высокую степень личной ответственности высшего должностного лица за проведение государственной политики. Президент как глава государства является субъектом управления по отношению к государственному аппарату, а в конечном итоге и по отношению ко всему обществу. Данная управленческая философия реализована в форме функций и полномочий Президента согласно российской Конституции.

В отношении Правительства, Президент РФ назначает (с согласия Государственной Думы) Председателя Правительства РФ, по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров. Он имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и Президиума Правительства РФ. Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ. Освобождение от должности Председателя Правительства одновременно влечет за собой отставку всего Правительства РФ [1].

В отношении системы кредитно-денежной политики, Президент РФ представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ [1].

В отношении судебной системы, Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ; назначает судей других федеральных судов [1].

В отношении надзорных органов, Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора РФ и его заместителей. Президент РФ вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей, назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров [1].

В отношении системы национальной безопасности, Президент РФ формирует и

возглавляет Совет Безопасности РФ [1].

В отношении системы обороны, Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. Он назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации. Президент РФ утверждает военную доктрину Российской Федерации [1].

В области региональной политики, Президент РФ назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ. В соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» институт полномочных представителей Президента РФ в регионах Российской Федерации преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Создано семь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный, Северо-Кавказский и Крымский. Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ, непосредственно ему подчинен и подотчетен [3].

В отношении организации работы института президентства, Президент РФ формирует Администрацию Президента РФ [1].

В отношении дипломатического представительства России за рубежом, Президент РФ назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях [1].

В отношении взаимодействия с органами законодательной власти, Президент РФ назначает выборы Государственной Думы. Президент РФ распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации; назначает референдум; вносит законопроекты в Государственную Думу; подписывает и обнародует федеральные законы; обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства [1].

Вышеперечисленные функции и компетенции убедительно показывают высокую степень концентрации власти у Президента РФ как главы государства. Президент решающим образом влияет на деятельность органов исполнительной, законодательной власти и судебной власти, прокуратуры. Президент РФ контролирует ситуацию в субъектах РФ, деятельность систем безопасности, обороны, внешней политики и т.д.

Но это полномочия Президента РФ как главы государства. Помимо функций перечисленных выше, Президент РФ также непосредственно руководит Правительством РФ и некоторыми органами исполнительной власти Российской Федерации. Председатель Правительства РФ после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти [1]. При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству Российской Федерации, а по вопросам, отнесённым к полномочиям Президента Российской Федерации, и Президенту Российской Федерации. Президент Российской Федерации имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации и на заседаниях Президиума Правительства Российской Федерации. Президент Российской Федерации вправе принять решение об отставке Правительства Российской Федерации, в том числе и в предусмотренных Конституцией Российской Федерации случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству Российской Федерации [2].

Таким образом, российский Президент одновременно является главой государства и руководителем системы федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с Указом Президента РФ от 15 мая 2018 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти», Президент осуществляет руководство следующими федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами: МВД России, МЧС России, МИД России; Минобороны России, Минюст России; СВР России; ФСБ России; ФСО; ФСВНГ и другими [4].

Очевидно, что Президент как физическое лицо, не может единолично осуществить проработку большинства решений, которые отнесены российской Конституцией к его компетенциям, и обеспечить контроль реализации принятых решений. Это ведёт к нарушению классических принципов управления крупными организационными системами, такими как: наличие чёткой управленческой иерархии; проведение эффективной кадровой политики; соблюдение принципа единоначалия; личная ответственность руководителя за действия подчинённых ему сотрудников; нарушение

диапазона реального эффективного контроля руководителя за деятельность сотрудников и других.

Важно отметить, что нарушается принцип публичности. Кем и как принимаются важнейшие государственные решения в стране, какие реальные мотивы принятия этих решений? Об этом можно только предполагать и догадываться, поскольку их подготовка осуществляется вне публичного пространства. Люди, в силу различных обстоятельств оказавшиеся приближёнными к Президенту РФ и оказывающие влияние на него, могут обладать и не обладать формальным статусом, быть неизвестными или малоизвестными фигурами для государственных структур и общественности. Принятие политических, социальных (вспомним Пенсионную реформу!), экономических, финансовых, административных, кадровых и других решений оказывается вне общественного контроля и осуществляется узкой группой приближённых к «первому лицу». Трудно не согласиться с Т. Парсонсом, что «в политической сфере приоритет социентального нормативного порядка проявляется наиболее ярко в функции принуждения и в потребности членов общества контролировать физические санкции, чтобы действовал контроль более высокого порядка. В сфере экономики это означает, что экономические процессы в обществе (например, размещение) должны контролироваться институционально. Общество должно представлять собой социетальное сообщество, которое имеет адекватный уровень интеграции» [11, с. 21-22].

Отсутствие сменяемости власти данную ситуацию усугубляет, возникает авторитарный режим в руках неопределённой группы лиц, встроенных через личные связи в закрытую и в значительной степени анонимную вертикаль управления. Данная тенденция носит не персональный, а обобщённый характер. Она вытекает не из личности высшего должностного лица и конкретного его окружения, а предопределена сложившейся системой политического управления, заданной действующей российской Конституцией. Тот алгоритм централизованного и бесконтрольного управления, который заложен в Конституции и создавался для преодоления политического кризиса начала 90-гг. XX в., получив развитие в социальной практике и правовой системе, привёл и не мог не привести к становлению авторитарно-олигархического режима.

В такой ситуации нарушается основной принцип эффективного функционирования бюрократического механизма, который определён Р. Мертонем.

«Главное достоинство бюрократии в её технической эффективности, она вознаграждается за точное, быстрое и квалифицированное управление,

последовательность и ответственность, а также оптимальный ответ на поступивший сигнал. Именно бюрократическая структура обращается к полной ликвидации личных взаимоотношений и нерациональных соображений (враждебности, страха, аффективных осложнений и т.д.)» [10, с. 325]. «Бюрократия является вторичной групповой структурой, предназначенной осуществлять определённую деятельность, которая не может быть удовлетворительно исполнена на основе критериев первичной группы» [10, с. 335].

Можно рассуждать о плюсах и минусах сложившейся системы политического управления с различных позиций, например, с точки зрения Индекса демократии, где Россия по данным на 2017 год занимает 135 место из 165. Индекс демократии основан на экспертных оценках опросах общественного мнения, характеризующих:

- избирательный процесс и плюрализм;

- деятельность правительства;

- политическое участие;

- политическую культуру;

- гражданские свободы [12].

В этом рейтинге решающую роль играет экспертный подход, который, возможно, субъективно и идеологически характеризует собственно управленческие процессы.

В этом отношении кому-то более адекватным и объективным критерием покажется Индекс глобальной конкурентоспособности, который составляется на основе статистических данных и опросов руководителей крупнейших компаний. Здесь рассматриваются показатели, определяющие:

- качество институтов;

- инфраструктуру;

- макроэкономическую стабильность;

- здоровье и начальное образование;

- высшее образование и профессиональную подготовку;

- эффективность рынка товаров и услуг;

- эффективность рынка труда;

- развитость финансового рынка;

- уровень технологического развития;

- размер внутреннего рынка;

- конкурентоспособность компаний;

- инновационный потенциал.

По данным за 2017 год первую пятёрку из 137 исследуемых стран по Индексу глобальной конкурентоспособности составили - Швейцария, США, Сингапур, Нидерланды, Германия. Замкнули список - Мавритания, Либерия, Чад, Мозамбик, Йемен. Россия занимает 38 место, вместе с Азербайджаном, Индонезией, Мальтой, Польшей, Индией и Литвой [8]. Учитывая, что Россия занимает первое место в мире по территории, шестое по объёму ВВП по ППС, и девятое по численности населения это не высокий показатель.

По производительности труда за 2017 год Россия находится на 32 месте среди 36 крупнейших мировых экономик. Коэффициент износа основных фондов в российской экономике превышает 50% [5].

Можно назвать и другие актуальные социально-экономические проблемы страны – большая бедность значительной части населения, высокий разрыв доходов между разными социальными группами, неравномерность в региональном развитии, технологическое отставание во многих отраслях и т.д.

Как констатирует С. Глазьев, «сегодня противоречия между интересами народа и властвующей элиты потенциально антагонистические. Главной тягловой силой российского государства остаётся трудящееся население, степень эксплуатации которого в 2-3 раза превышает существующий в странах Запада уровень (рассчитываемый как объём производимой продукции на единицу заработной платы) и на него же ложится основное бремя налогообложения» [6, с. 726].

«Проводимая в интересах международных спекулянтов макроэкономическая политика несовместима с жизненными интересами производственной сферы и населения. Первая лишается значительной части своих доходов и основного капитала в неэквивалентном обмене со сферой обращения. Второе теряет на обесценивании своих доходов и сбережений вследствие постоянного падения покупательной способности и курса рубля. Продолжение этой политики несовместимо с нормальным воспроизводством экономики, продолжающей сжиматься и деградировать» [6, с. 729].

И здесь возникает ещё одна весьма важная проблема для российского общества – проблема обеспечения суверенитета. А. Кокошин объективно замечает, что «реальный суверенитет означает способность государства на деле (а не декларативно) самостоятельно проводить свою внутреннюю, внешнюю и оборонную политику, заключать и расторгать договоры, вступать или не вступать в отношения стратегического партнёрства и т.п.» [9, с. 63]. Но все мы прекрасно понимаем, что для проведения самостоятельной политики нужны ресурсы – экономические, технологические, интеллектуальные, финансовые и т.д. Как в существующих социально-экономических условиях можно обеспечивать реальный суверенитет российского государства, то есть экономическую и политическую самодостаточность? Ведь согласно Т. Парсонсу «самодостаточность предполагает адекватный контроль над экономико-технологическим комплексом, чтобы физическая среда могла использоваться целенаправленным и сбалансированным образом в качестве ресурсной основы. Этот контроль взаимосвязан с политическим контролем над территорией и с контролем за системой членства на основе родства и места жительства» [11, с. 23]. Однако при нынешней системе политического управления сложно говорить о сбалансированности развития российских территорий и эффективности там политического контроля. Отсюда дефицит многих видов ресурсов, особенно связанных с развитием высоких технологий и, как следствие, проблемы с обеспечением реализации суверенной политики. В целом российская Конституция декларирует широкий круг политических и социально-экономических прав и свобод. Это её положительная сторона. Но в России остро стоит проблема несоответствия декларируемых прав и их практического обеспечения. Современные исследователи социально-политических процессов справедливо отмечают, что «основные гражданские права ограничены не только политической властью привилегированных слоёв, но и экономической слабостью многих из тех, кому они обещаны законом и конституцией. Пока каждый человек не может жить свободной от элементарной нужды и страха жизнью, конституционные права остаются пустым обещанием, и даже хуже циничной уловкой, скрывающей защиту привилегий» [7, с. 58].

Все вышеприведённые факты и факторы позволяют сделать вывод о невысокой эффективности нынешней модели политического управления, заложенной в российской Конституции. Такая модель позволяет государству существовать и, преодолевая серьёзные трудности, сохранять свой суверенитет, но не позволяет обществу успешно развиваться, если сравнивать с другими странами. Необходима модернизация политической системы, прежде всего путём внесения изменений в правовую систему.

В этом контексте необходимо создать условия для более высокой роли в государственном управлении представительных и судебных органов власти, которые сегодня по факту не являются в полной мере независимыми органами власти.

Следует более чётко разделить функции Президента как главы государства и Председателя Правительства как руководителя системы федеральных органов исполнительной власти.

Необходимо конституционно закрепить механизм ротации всех органов власти, их открытость, предусмотреть недопустимость слияния власти и крупного капитала.

Должны быть созданы правовые и на их базе практические условия для полноценной политической конкуренции, позволяющие отражать в политике интересы всех социальных групп, способствующие вертикальной социальной мобильности населения.

Вот эти принципы, на наш взгляд, следует отразить в российской Конституции для обеспечения эффективного политического управления.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: Собрание законодательства РФ, 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»: Собрание законодательства РФ, 1997. № 51. Ст. 5712.
3. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102065756/>(дата обращения: 28.01.2019).

4. Указ Президента РФ от 15 мая 2018 года N 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805150038/> (дата обращения: 28.01.2019).

5. Аналитический вестник № 29 (628) Производительность труда в России и в мире. Влияние на конкурентоспособность экономики и уровень жизни (подготовлен по итогам заседания Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, 7 июня 2016 года) С.15 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://council.gov.ru/media/files/CQNOp1HscHaTulPa5BYZesqLNqUSQeHwpdf/> (дата обращения: 28.01.2019).

6. Глазьев С. К стратегии социальной справедливости и развития. Авторский доклад Изборскому клубу. // Рывок в будущее. Россия в новых технологических и мирохозяйственных укладах. М., 2018. 768 с.

7. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. М.: 2002. 288 с.

8. Индекс глобальной конкурентоспособности. [Электронный ресурс]. Интернет-издание информационно-аналитического агентства «Центр гуманитарных технологий». Режим доступа: <http://gtmarket.ru/ratings/global-competitiveness-index/info/> (дата обращения: 28.01.2019).

9. Кокошин А.А. Реальный суверенитет в современной мирополитической системе. М., 2006. 180 с.

10. Мертон Р. Бюрократическая структура и личность // Социальная теория и социальная структура М., 2006. 873 с.

11. Парсонс Т. Понятие общества: компоненты и взаимоотношения // Теоретическая

социология: Антология: в 2 ч. М., 2002. Ч. 2. 432 с.

12. Рейтинг стран по уровню демократии. [Электронный ресурс]. Интернет-издание Economist Intelligence Unit (EIU). Режим доступа: <http://www.eiu.com/topic/democracy-index/> (дата обращения: 28.01.2019).

[Ссылка на статью](#)