



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

CURRENT PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.22363/2312-8313-2025-12-2-145-163

EDN: PMUXVK

Научная статья / Research article

Современные правительства: в поисках релевантной модели системы государственного управления

Р.Т. Мухаев  

Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва, Россия

 Muhaev_r@mail.ru

Аннотация. Стремительные изменения в современном мире ставят вопрос о способности национальных правительств управлять ими в условиях локальной и глобальной турбулентности. Предмет анализа — эффективность современных правительств и факторы, обуславливающие способность системы публичного управления распознавать и оперативно купировать возникающие угрозы и вызовы. Цель исследования — конструирование эффективной модели исполнительной власти в условиях неопределенности и формирования многополярного миропорядка. Методология исследования — бинарный сравнительный анализ структуры и механизмов функционирования правительств в парламентской (ФРГ) и президентско-парламентской (Франция) формах правления на основе релевантных маркеров и индексов эффективности. Научная новизна исследования состоит в эмпирическом измерении функциональных характеристик органов исполнительной власти на основе маркеров, определяющих уровень эффективности систем публичного управления ФРГ и Франции. В результате исследования определены переменные, задающие корреляцию эффективности функционирования правительств в классических и неклассических системах публичного управления: способы формирования правительства, его структура, режимы взаимодействия кабинета и парламента, юридическая инвеститура правительства, тип партийной системы. Практическое значение исследования: выявлены корреляции эффективности механизма функционирования правительственных моделей от режима взаимодействия законодательной и исполнительной властей, способа формирования кабинета и его юридической инвеституры. Показаны преимущества современной российской системы государственного управления и сформулированы практические рекомендации по повышению ее эффективности в условиях неопределенности, проведения СВО и западных рестрикций.

Ключевые слова: исполнительная власть, премьер-министр, кабинет, публичная администрация, государственный служащий, легислатура, юридическая инвеститура правительства

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Мухаев Р.Т., 2025



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

История статьи:

Поступила в редакцию 10.03.2025; принята к публикации 07.04.2025.

Для цитирования:

Мухаев Р.Т. Современные правительства: в поисках релевантной модели системы государственного управления // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2025. Т. 12. № 2. С. 145–163. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2025-12-2-145-163>

Modern governments: in search of a relevant model of the public administration system

Rashid T. Mukhaev 

Plekhanov Russian University of Economics, *Moscow, Russian Federation*

✉ Muhaev_r@mail.ru

Abstract. The rapid changes in the modern world raise questions about the ability of national governments to manage them in the face of local and global turbulence. The subject of the analysis is the effectiveness of modern governments and the factors determining the ability of the public administration system to recognize and promptly eliminate emerging threats and challenges. The purpose of the study is to construct an effective model of executive power in the context of uncertainty and the formation of a multipolar world order. The research methodology is a binary comparative analysis of the structure and functioning mechanisms of governments in the parliamentary (FRG) and presidential-parliamentary (France) forms of government based on relevant markers and performance indices. The scientific novelty of the research consists in the empirical measurement of the functional characteristics of executive authorities based on markers that determine the level of effectiveness of the public administration systems of Germany and France. The scientific novelty of the study is the empirical measurement of the functional characteristics of executive authorities based on markers that determine the level of effectiveness of public administration systems in Germany and France. The results of the study identify variables that correlate the effectiveness of government functioning in classical and non-classical systems of public administration: methods of government formation and its structure, modes of interaction between the cabinet and parliament, legal investiture of government, type of party system. The practical significance of the study is that correlations have been identified between the effectiveness of the mechanism of functioning of government models and the mode of interaction between the legislative and executive authorities, the way the cabinet is formed and its legal investiture. In conclusion, practical recommendations are formulated to improve the effectiveness of the public administration system in Russia in the context of uncertainty, the implementation of CBR and Western restrictions.

Keywords: executive power, prime minister, cabinet, state governance, civil servant, legislature, legal investiture of the executive authority

Conflicts of interest. The author declares no conflict of interest.

Article history:

The article was submitted on 10.03.2025. The article was accepted on 07.04.2025.

For citation:

Mukhaev RT. Modern governments: in search of a relevant model of the public administration system. *RUDN Journal of Public Administration*. 2025;12(2):145–163. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2025-12-2-145-163>

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена действием факторов глобального и локального порядка, которые влияют на эффективность государственного управления.

Во-первых, смена технологического уклада, вызвавшая нарастание социального и культурного разнообразия информационных обществ, дополнена сегодня последствиями массовой миграции из бедных стран Африки и Азии, резким обострением глобального противоборства Запада и стран глобального Юга и Востока, которые по-разному видят архитектуру мирового порядка. Это существенно стимулирует тенденцию турбулентности мирового развития, культивирует динамику глобальных рисков, купирование которых входит в функции исполнительной власти.

Во-вторых, в ситуации нарастающей неопределенности наиболее эффективным инструментом минимизации глобальных и локальных рисков выступает система государственного управления, представленная высшими органами исполнительной власти и публичной администрацией, которая прямо и непосредственно осуществляет функцию реализации целей, сформулированных политическим руководством. По этой причине при анализе механизма публичного управления первостепенное внимание уделяется функционированию органов исполнительной власти, принципам их организации, процедурам принятия ими важнейших решений, способам их реализации и контролю за их осуществлением.

В-третьих, потребность в практической реализации целей государственной политики повышает роль современных правительств в сфере обеспечения эффективного функционирования системы публичного управления в целом и ее разных уровней. В современных условиях ряд функций, выступавших залогом оперативного функционирования системы публичного управления, ее способности быстро адаптироваться к условиям меняющейся реальности, переходит от органов законодательной власти к институтам исполнительной власти. В этих условиях чрезвычайно важным становится поиск оптимальных режимов взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти.

Все названные факторы обуславливают теоретическую и прикладную актуальность анализа национальных моделей государственного управления, их способность быть эффективными в условиях быстроменяющейся реальности, стимулируют поиск оптимальной конфигурации структур современных правительств и маркеры эффективности института государственной службы.

Следует отметить, что тема эффективности исполнительной власти вызывает повышенный интерес среди исследователей в контексте нарастания турбулентности мирового развития. Ключевой проблемой, которая рассматривается в работах российских и зарубежных авторов, является меняющаяся роль органов исполнительной власти в современном механизме разделения властей [1. С. 184, 2. С. 49, 3. С. 27, 4. С. 31, 5. С. 182, 6. С. 203]. Кроме того, предпринимаются попытки выявить корреляцию ключевых принципов

и механизмов функционирования правительств при переходе от бюрократической модели управления к менеджеральной, призванной чутко реагировать на запросы граждан [6. С. 198, 7. С. 67, 8. С. 213, 9. С. 75, 10. С. 136]. При этом, в условиях нарастающего разнообразия запросов общества стало очевидным углубляющееся противоречие между ожиданиями найти идеальную комбинацию управленческих структур и ее способностью быть эффективной [11. С. 374, 12. С. 50, 13. С. 143, 14. С. 91, 15. С. 20].

Цель исследования — поиск ответа на главный вопрос: от чего зависит эффективность системы исполнительной власти, главное назначение которой состоит в реализации государственной политики: 1) от структуры современных правительств или 2) иных факторов: действующей избирательной системы; порядка формирования правительства и его юридической инвеституры; режима взаимодействия правительства с законодательными органами; партийной принадлежности представителей индивидуальных и коллективных органов исполнительной власти?

Методы исследования

Методологию исследования составляют положения и принципы бинарного сравнительного анализа, выработанные на Эванстонском семинаре в Северо-Западном университете в 1952 г., созданном под эгидой Совета по обществоведческим исследованиям [4. С. 48]. Она предполагает: а) определение *переменных*, которые задают специфику моделей правительства; б) критерии *релевантности* ее отдельных компонентов (структур); в) установление *индексов* их эффективности. В качестве эмпирического материала рассматриваются правительственные модели и практики Пятой республики во Франции и Федеративной Республики Германии.

Гипотеза исследования основана на предположении о том, что эффективность современных правительств обусловлена: 1) режимом взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти (режимы «разделения», «сотрудничества», «одионочества», «слияния»); 2) юридической инвеститурой правительства (кто формирует и перед кем оно несет ответственность?); 3) способом формирования высших органов государственной власти; 4) качеством элиты и квалификацией государственных служащих, их способностью и готовностью выразить актуальные запросы граждан.

Какая из рассматриваемых моделей исполнительной власти в большей мере соответствует этим критериям?

Результаты исследования

Во многом эффективность национальных правительств ФРГ и Франции зависит от переменных, которые определяют принципы организации и способы функционирования системы исполнительной власти. Рассмотрим такие переменные ниже.

Во-первых, *форма правления* как способ формирования и структурирования органов исполнительной власти. Согласно форме правления, правительственные органы могут быть: 1) *реальными* или *церемониальными* (в зависимости от способа формирования и объема полномочий); 2) *индивидуальными* или *коллективными* (в зависимости от способов принятия решений). Будучи республиками, органы исполнительной власти во Франции и Германии обладают реальными полномочиями, но с разным объемом.

По форме правления *Франция* представляет собой разновидность президентско-парламентской республики, которая была создана в условиях кризиса 1958 г. с акцентом на доминирование в ней власти президента. Режим Пятой республики органично сочетает силу и эффективность президентской власти (элемент президентской системы) с контролем Национального собрания за правительством (признак парламентской республики). Доминирование в структуре государственного управления исполнительной власти над законодательной достигается учреждением сильного и независимого главы государства (президента), который назначает правительство с согласия парламента. При этом исполнительная власть разделена между президентом и премьер-министром в зависимости от соотношения политических сил в парламенте. Следуя принципу бифуркации (двуглавости), президент возглавляет Совет министров, а премьер — Кабинет министров.

По форме правления *Германия* является традиционной парламентской республикой, где партия (или коалиция партий), победившая на выборах, формирует правительство, а ее лидер становится федеральным канцлером с широкими полномочиями в противовес представительским (церемониальным) функциям федерального президента. Канцлер формирует кабинет, опираясь на парламентское большинство.

Во-вторых, *тип партийной системы*. Дело в том, что способы формирования правительства зависят от результатов парламентских выборов и определяемого партийными системами соотношения политических сил в законодательном собрании. В двухпартийных системах мажоритарная партия получает большинство мест в законодательном собрании и самостоятельно формирует кабинет из своих членов, который проводит в жизнь свой политический курс, опираясь на парламентское большинство. В многопартийной системе ни одна партия не может получить большинство мест в парламенте, что заставляет их формировать коалиционное правительство.

Режим Пятой республики во Франции основан на принципе *интегральной* многопартийности, характеризующийся отсутствием стабильного парламентского большинства, на которое могло бы опереться правительство. Если партия президента не составляет парламентского большинства, наступает режим «раздельного правления», когда глава государства не может самостоятельно проводить свой курс и превращается в «хромую утку». Лишь опираясь на парламентское большинство, президент получает возможность проводить реформы, а его правительство может быть эффективным.

Модель «Боннской республики» опирается на принцип *пропорционального* представительства партий в органах государственного управления. В ФРГ сложилась «*двухполовинная*» партийная система, при которой ни левая партия (СДПГ), ни правая партия (ХДС/ХСС) не могут самостоятельно победить на выборах и сформировать однопартийный правящий кабинет. Поэтому для образования конституционного большинства в парламенте они вынуждены блокироваться с какой-либо третьей партией.

В-третьих, *тип избирательной системы* (мажоритарная, пропорциональная, смешанная), определяющий порядок формирования состава парламента и влияющий на отбор членов правительства в республиках. Это крайне актуально для миноритарной партийной системы, жизнеспособность которой зависит от способности партий создавать коалиции. В силу отсутствия во Франции и ФРГ партий с мажоритарным призыванием законодательство предоставляет привилегии тем партиям, которые заключают предвыборные соглашения. Очевидно, что срок работы парламентских правительств, основанных на сочетании многопартийной системы с избирательной системой пропорционального представительства, краток, ибо в ситуации кризиса их кабинеты нестабильны по причине отсутствия взаимных гарантий со стороны разных партий. Во Франции действует мажоритарная избирательная система абсолютного большинства в два тура, которая способствует политической поляризации общества и формированию двух крупных партийных коалиций: правоцентристской и левоцентристской. Избирательная система Германии представляет собой смешанную избирательную систему, в которой 50 % состава Бундестага формируется в одномандатных округах на основе мажоритарной системы простого большинства и 50 % составляют депутаты, избираемые по пропорциональной системе.

В-четвертых, *система рекрутации элит*, определяющая правила выдвижения кандидатов на политические должности. Способы отбора кандидатов на властные политические позиции существенно влияют на структуру правительства. В Пятой республике и ФРГ используется *гильдийская* система отбора в элиту через партии, действующие на политической сцене. Так, президент Франции избирается по двухтуровой мажоритарной системе. Будучи официальным главой правительства, он назначает премьер-министра и иных членов кабинета, учитывая расстановку сил в Национальном собрании. Легитимность федерального президента Германии невысока, поскольку он избирается специальной коллегией (Федеральным собранием), состоящей из депутатов Бундестага и делегатов от земельных парламентам. Глава правительства ФРГ — федеральный канцлер — избирается бундестагом по предложению федерального президента, а федеральные министры — члены правительства — назначаются и освобождаются от должности федеральным президентом по предложению федерального канцлера. Гильдийской системе рекрутации противостоит *антрепренерская* система отбора, акцентирующая внимание на личных качествах соискателя должности (США).

В-пятых, *политическая культура* общества, выступающая важной интегральной переменной, влияющей на формирование и реализацию

политического курса. Французская политическая культура раскола, она включает монархические и республиканские ценности, демократические и авторитарные культурные коды, которые не могут найти консенсус. Несмотря на идеологический плюрализм, немецкая политическая культура опирается на конституционный консенсус, в основе которого стоят цели обеспечения безопасности и благополучия граждан ФРГ, включая жителей ГДР, вошедшей в состав Германии 3 октября 1990 г.

Сравнение национальных моделей функционирования правительств Франции и ФРГ возможно на основе ряда маркеров (индикаторов), позволяющих верифицировать их эффективность с помощью индексов.

Первый индикатор сравнения, влияющий на эффективность правительства, — *юридическая инвеститура* — порядок формирования правительств и формы его политической ответственности. Отбор членов исполнительных органов (Совета министров во Франции и Федерального правительства в Германии) осуществляется на основе их партийной принадлежности, которая определяет выбор политического курса и способы реализации государственной политики.

Бицефальность (двуглавость) исполнительной власти во Франции (где главой правительства является президент, а премьер-министр руководит его деятельностью) предусматривает, что формирование правительства относится к разряду правительственных полномочий президента и осуществляется им лично. Согласно ст. 8 Конституции Французской республики, «Президент Республики назначает Премьер-министра. Он прекращает исполнение им его обязанностей по представлению последним заявления об отставке Правительства. По представлению Премьер-министра Президент назначает других членов Правительства и прекращает их полномочия»¹. Президент вправе формировать Совет министров единолично, самостоятельно подбирая кандидатов на ведущие посты (включая, пост премьер-министра), однако на практике этот механизм включает двойную инвеституру: состав и программа правительства согласовываются президентом с парламентом — Национальным собранием. Данная особенность ставит правительство в двойное подчинение — и от президента, и от парламента.

В ФРГ юридическая инвеститура правительства осуществляется иначе. Президент ФРГ не играет существенной роли в формировании Федерального правительства, поскольку эта функция возложена на канцлера. Будучи главой кабинета, федеральный канцлер, хотя и избирается членами Бундестага по предложению федерального президента, но в дальнейшем получает возможность проводить самостоятельную политику. Согласно ст. 65 Основного закона ФРГ: «Федеральный канцлер определяет основные направления политики и несет за это ответственность. В пределах этих основных направлений каждый Федеральный министр самостоятельно и под свою ответственность ведет дела его отрасли. Решение по поводу разногласий во мнениях между Федеральными

¹ Конституция Франции // Конституции зарубежных государств. М. : Изд-во БЕК, 2023. С. 108.

министрами решает принимает Федеральное правительство. Федеральный канцлер ведет дела правительства в соответствии с регламентом, принятым Федеральным правительством и одобренным Федеральным президентом»². Федеральные министры назначаются и увольняются федеральным президентом по представлению канцлера. Тем не менее, политическая практика показывает, что особая роль в управлении государством принадлежит не президенту, а канцлеру, который является официальным и фактическим главой правительства, несет ответственность за работу правительства. Для обеспечения устойчивого положения кабинета в ФРГ используется процедура конструктивного вотума недоверия федеральному канцлеру: он может быть смещен только при назначении нового канцлера, которого поддержало большинство депутатов Бундестага. Таким образом, в механизмах юридической инвеституры правительств Франции и Германии существуют различия, демонстрирующие специфику президентско-парламентской и парламентской форм республик.

Вторым индикатором сравнения является *подотчетность* правительства. Правительство Франции характеризуется двойной инвеститурой, т.е. оно ответственно и перед президентом, и перед парламентом. Это возлагает на правительственные структуры особую нагрузку, поскольку направление деятельности правительственной власти, соотношение реальных полномочий между президентом и премьер-министром в этой сфере, их влияние на осуществление государственной политики зависят от партийной принадлежности высших должностных лиц. Деятельность правительства будет эффективна, если партия президента имеет парламентское большинство в Национальном собрании. В противном случае, президент может парализовать деятельность правительства, реализуя свои конституционные полномочия, а премьер вправе не производить контрассигнацию актов, действие которых относится к совместным полномочиям президента и правительства (например, актов, которые касаются руководства внешней политикой, что негативно скажется на государственной политике). Данным обстоятельством обуславливается нестабильное положение Совета министров в режиме «раздельного правления».

В то же время, Федеральное правительство ФРГ подотчетно только парламенту и несет перед ним ответственность в лице федерального канцлера. Механизмы подотчетности немецкого правительства различны, к ним можно отнести: вопрос о доверии федерального канцлера самому себе; также конструктивный вотум недоверия, выдвигаемый Бундестагом и влекущий за собой, при надлежащей поддержке парламентариев, возможность отставки канцлера и всего правительства.

Третий сравнительный индикатор — *структура* правительства. Во Франции структура правительственного органа представлена Советом министров и Советом кабинета. Совет министров заседает под председательством президента и включает в себя премьер-министра (он руководит текущей

² Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции зарубежных государств. М. : Изд-во БЕК, 2023. С. 179.

деятельностью коллегиального органа), а также ряд членов, подчиненных определенному иерархическому порядку: государственных министров (руководят ключевыми направлениями государственной политики), обычных министров (руководят иными направлениями деятельности государства), министров-делегатов (помощников министров) и государственных секретарей (руководят учреждениями, не претендующими на министерский статус). Совет кабинета (куда не входят силовые министры) заседает под руководством премьера, который опирается на поддержку парламентского большинства.

Структура Федерального правительства ФРГ практически аналогична французской и представлена федеральным канцлером, а также рядом федеральных министров, представляющих основные направления реализации государственной политики. Необходимо отметить, что правительство ФРГ включает в себя меньшее число членов (федеральный канцлер и пятнадцать федеральных министров), нежели французский Совет министров, который может состоять более чем из пятидесяти членов различного статуса. Однако данный факт не является весомым структурным различием. Подчинение французского правительства и президенту, и премьеру выражает бифеальность исполнительной власти (т.е. двойного подчинения) и обусловлена тем, кому принадлежит парламентское большинство — президенту или премьеру. Отдельным элементом правительства Франции является Совет кабинета — заседание правительства под председательством премьер-министра, власть которого, в этом случае, опирается на парламентское большинство в Национальном собрании. Структура правительственных органов Пятой республики во Франции и ФРГ заметно различаются (рис. 1).



Рис. 1. Структура правительств Франции и ФРГ
 Источник: выполнено Р.Т. Мухаевым по данным^{3,4} с помощью MS Word.

³ Конституция Франции // Конституции зарубежных государств. М. : Изд-во БЕК, 2023. С. 108.

⁴ Основной закон Федеративной Республики Германии. М. : Изд-во БЕК, 2023. С. 179.

Таким образом, ключевое различие между правительствами Французской республики и ФРГ состоит не столько в различном количестве членов кабинета, а главным образом, в режиме взаимодействия палат парламента и правительства, определяемое партийной принадлежностью президента или канцлера и депутатов законодательного собрания.

Маркеры сравнения находятся в тесной зависимости от **индексов** (показателей), которые наглядным образом демонстрируют эффективность деятельности правительств Французской республики и Федеративной республики Германия. Существуют различные интегральные показатели, оценивающие реализацию правительством государственной политики в той или иной области⁵.

Основной из них — индекс GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) — измеряет эффективность государственного управления на основе сравнения разных стран. Данный индекс включает шесть более ранжированных показателей: 1) право голоса и подотчетность (Voice and Accountability); 2) политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence); 3) эффективность правительства (Government Effectiveness); 4) качество законодательства (Regulatory Quality); 5) верховенство закона (Rule of Law); 6) контроль коррупции (Control of Corruption). Эти показатели рассчитываются экспертами на основе анализа более чем ста переменных.

Наиболее релевантным и интегральным показателем успешности практической политики государства является индекс эффективности правительства (Government Effectiveness), который отражает качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством. Согласно данным Всемирного банка, эти показатели у Франции и Германии в 2020 г. были примерно одинаково высокими: 86,5 и 88,8 соответственно⁶.

Графически показатели индекса GRICS в 10-летнем интервале выглядят следующим образом (рис. 2).

Вторая группа маркеров индекса GRICS представлена показателями, определяющими право голоса и подотчетность (Voice and Accountability). Показатели этой категории оценивают степень участия граждан в выборах правительства, а также степень независимости СМИ. Для Франции и Германии на 2020 г. они составляли 82,6 и 94,2 соответственно⁷. Графически динамика этих показателей отражена на рис. 3.

⁵ Следует заметить, что индексы выставляются экспертами, которые подвержены влиянию различных факторов (в т.ч. идеологических, политических, финансовых) со стороны заинтересованных групп. По этой причине, индексы не всегда отражают реальное положение дел, но тем не менее ими оперируют ученые, центры принятия решений, СМИ.

⁶ Governance Research Indicator Country Snapshot // Worldwide Governance Indicators. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports> (accessed: 15.03.2024).

⁷ Там же.



Рис. 2. Индекс эффективности правительства
 Источник: выполнено Р.Т. Мухаевым по данным⁸ с помощью MS Excel.



Рис. 3. Право голоса и подотчетность
 Источник: выполнено Р.Т. Мухаевым по данным⁹ с помощью MS Excel.

Показатель Political Stability and Absence of Violence определяет «вероятность дестабилизации правительства и вынужденной отставки в результате применения насилия». Он показывает, каким образом неожиданные колебания в отношениях власти и общества в рамках различных политических процессов могут сказаться на стабильном состоянии органов исполнительной власти. Показатели Франции и Германии в 2020 г. в рамках данного маркера — 56,6 и 68,8 соответственно¹⁰. Графическое отражение динамики этих показателей представлено на рис. 4.

Следующие два показателя — Regulatory Quality и Rule of Law измеряют взаимозависимые параметры: возможность проведения правительственной политики, которая противоречит законодательству, и уровень доверия граждан к правовой системе страны. В первом случае показатели исследований составляют 85,5 и 93,2, а во втором — 87,9 и 91,3 соответственно¹¹ (рис. 5 и 6).

⁸ Governance Research Indicator Country Snapshot// Worldwide Governance Indicators. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports> (accessed: 15.03.2024).

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.



Рис. 4. Индекс политической стабильности и отсутствия насилия

Источник: выполнено Р.Т. Мухаевым по данным¹² с помощью MS Excel.



Рис. 5. Индекс качества законодательства

Источник: выполнено Р.Т. Мухаевым по данным¹³ с помощью MS Excel.



Рис. 6. Индекс верховенства закона

Источник: выполнено Р.Т. Мухаевым по данным¹⁴ с помощью MS Excel.

¹² Governance Research Indicator Country Snapshot // Worldwide Governance Indicators. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports> (accessed: 15.10.2024).

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

В рамках индекса Governance Research Indicator Country Snapshot последним показателем является параметр — Control of Corruption, тесно связанный с деятельностью правительства. Данный индекс отражает влияние коррупции на развитие бизнеса, масштабы распространения политической и административной коррупции, степень участия элит в коррупции. Эти показатели во Франции и ФРГ являются довольно высокими: 84,6 и 95,1 (из 100) соответственно, что позволяет им находиться среди наименее коррумпированных стран¹⁵. Графическое отражение этих индексов представлено на рис. 7.



Рис. 7. Индекс контроля коррупции

Источник: выполнено Р.Т. Мухаевым Р.Т. по данным¹⁶ с помощью MS Excel.

Интерпретация результатов исследования

Анализ деятельности правительств Пятой республики во Франции и ФРГ с помощью показателей индекса Governance Research Indicator Country Snapshot показал ряд различий в функционировании правительств в парламентской и президентско-парламентской моделях. Наиболее заметные отличия выявлены в рамках показателей Voice and Accountability (82,6 и 94,2) и Political Stability and Absence of Violence (56,6 и 68,8), а также Regulatory Quality (85,5 и 93,2) и Control of Corruption (84,6 и 95,1). Во всех случаях более высокие результаты демонстрирует ФРГ, правительство которой включено в систему взаимодействия органов государственной власти классической парламентской республики. Режим сотрудничества парламента и правительства, лежащий в основе деятельности кабинета канцлера, показывает большую эффективность по сравнению с президентско-парламентской моделью Франции. Данное обстоятельство подчеркивает значение парламентской инвеституры правительства, т.е. наличие парламентского большинства, на которое опирается кабинет для проведения политического курса и способности быстро принимать решения в условиях перманентных кризисов.

¹⁵ Governance Research Indicator Country Snapshot // Worldwide Governance Indicators. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports> (accessed: 15.10.2024).

¹⁶ Там же.

С другой стороны, смешанная парламентско-президентская модель эффективна только при наличии у партии президента большинства в парламенте, в противном случае — он превращается в «хромую утку». Французская модель эффективна лишь в условиях режима сотрудничества парламента и президента (т.е. большинства его партии в Национальном собрании). Режим «раздельного правления», когда президент и премьер принадлежат к разным партиям, является крайне неэффективным в условиях турбулентности, требующей оперативного реагирования на множественные вызовы и угрозы.

Несмотря на благоприятные значения показателей индекса Governance Research Indicator Country Snapshot во Франции и ФРГ, современная реальность позволяет говорить о кризисе публичного управления в этих странах, вина за который лежит на политической элите этих стран, оказавшейся заложником гегемонистских интересов США. Этот системный кризис проявляется: а) распадом национальной экономики, когда под давлением роста цен на сырье компании уходят с национального рынка в страны с более привлекательными условиями налогового режима; б) падением уровня жизни большинства населения; в) ростом цен на важнейшие продукты и услуги; г.) миграционным кризисом, на купирование которого выделяются значительные средства, а последствия которого негативно влияют на настроения в обществе, порождая рост агрессивности, преступности, насилия мигрантов в отношении коренных жителей. Все это происходит на фоне непомерных расходов политической элиты этих стран на финансовую и военную помощь Украине в надежде, что она нанесет стратегическое поражение России.

Анализ факторов эффективности правительств позволяет заключить, что структура правительства не оказывает существенного влияния на степень эффективности реализации государственной политики. Гораздо важнее другое обстоятельство: соответствует ли политический курс страны национальным интересам общества? В случае с Германией и Францией очевидно, что национальные интересы этих государств были принесены в жертву глобалистским элитам во главе с США. В этой связи можно сделать вывод: эффективность функционирования современных правительств в процессе реализации политического курса государства определяется не столько их внутренней структурой, сколько готовностью и способностью национальных элит отстаивать национальные интересы страны.

Результаты сравнительного исследования показали, что вплоть до 2019 г. немецкая модель правительства демонстрировала высокие показатели по всем параметрам индекса GRICS. Они свидетельствовали об эффективности, стабильности и функциональной сбалансированности системы государственного управления парламентской республики. Однако, в следствии неэффективной политики правительства ФРГ во главе с О. Шольцем, начиная с 2020 г. германская экономика, некогда бывшая «локомотивом» Европейского Союза, переживает глубокий кризис. Обострились противоречия внутри правящей коалиции СДПГ, Свободной демократической партии Германии (СВДП) и «Зеленых», которая распалась осенью 2024 г.,

и страна оказалась на пороге досрочных выборов, вызванных недовольством широких масс политикой левой коалиции. 17 декабря 2024 г. правительству О. Шольца в Бундестаге был вынесен вотум недоверия, и оно ушло в отставку. Выстроенная система государственных институтов «боннской модели», основанная на консенсусе политических сил, стала разваливаться по вине политических элит, которые не справились с вызовами времени и предали национальные интересы немцев в угоду интересам США. В результате парламентских выборов 23 февраля 2025 г. победу одержал блок правых партий ХДС/ХСС (28,6 %). Но более примечательно, что второе место заняла ультраправая партия «Альтернатива для Германии» (АДГ), победившая в пяти землях бывшей ГДР, выступающая за диалог с Россией.

Французская модель государственного управления также переживает глубокий кризис. Решить стратегическую задачу — сделать из аморфного французского социума сплоченную нацию, — поставленную Э. Макроном в первый срок своего президентства (2017–2022), не удалось. Как и неосуществимой оказалась мечта Э. Макрона «стать президентом всех французов», которую невозможно воплотить в реальность при рейтинге доверия в 31 %¹⁷. Кризис французской модели был вызван рядом причин. Во-первых, целенаправленной политикой США по ослаблению экономики Европы. Во-вторых, грубыми ошибками политического класса во главе с Э. Макроном, оказавшегося в плену ложных амбиций европейской элиты, мечтавшей нанести стратегическое поражение России в конфликте с Украиной. В-третьих, огромные пособия на мигрантов и финансовая помощь Украине привели к тому, что государственный долг Франции превысил астрономическую сумму в 3 трлн евро. Следствием действия этих факторов стало поражение на внеочередных парламентских выборах 30 июня и 7 июля 2024 г. центристской коалиции «Вместе за Республику» Э. Макрона, которая получила всего 168 мест из 577 в Национальном собрании. Победу на выборах одержала коалиция левых партий «Новый народный фронт» (NFP) во главе с Ж.-Л. Меланшоном, получившая 182 места в Национальном собрании. Тем не менее, Э. Макрон воспользовался своим конституционным правом на формирование правительства и привел к присяге кабинет во главе с глобалистом и леволибералом Мишелем Барнье, ставший правительством меньшинства, не опиравшимся на поддержку Национального собрания. Как следствие, через три месяца оно ушло в отставку. Ему на смену 16 декабря пришло правительство, возглавляемое сторонником инклюзивных ценностей и прав меньшинств Франсуа Байру.

Секрет некогда былой эффективности системы государственного управления ФРГ и Франции достаточно прост: он основывался на защите национальных интересов и дешевых энергоресурсах из России, которые обеспечивали высокий уровень жизни населения. В условиях турбулентности и без доступных ресурсов французская и немецкая

¹⁷ Макрон занял 44-е место по популярности среди политиков Франции. URL: <https://regnum.ru/news/3916782> (дата обращения: 15.10.24).

модели государственного управления оказались неспособными купировать риски экономической и политической нестабильности и интегрировать общество вокруг привлекательного образа будущего, разделяемого широкими массами рядовых граждан, а не узким кругом элит. А неолиберальная повестка с продвижением ценностей ЛГБТ-сообществ¹⁸ завершила это падение.

Особенности современной системы государственного управления в России

Неолиберальная повестка и зеленые постулаты, продвигаемые правительствами Франции и Германии, привели к антагонизму общества и власти. В противовес этому, мобильность и эффективность российской системы государственного управления в условиях западных санкций обусловлена способностью модели суверенной демократии во главе с Президентом В.В. Путиным объединить государство и общество вокруг целей достижения всех форм суверенитета, ориентацией на реализацию национальных интересов, в противовес интересам глобалистских элит, которые некогда задавали вектор и образы мирового развития. Осознание национальных интересов, единство общества и власти в России происходит в чрезвычайных условиях военного противостояния с Западом, когда решается судьба Отечества. Это стало поворотным моментом в истории страны, которая постепенно обретает свое будущее.

Как показала практика, российская модель публичного управления, заточенная на реализацию национальных интересов, оказалась более жизнеспособной, чем западные неолиберальные демократии, благодаря высокому доверию населения к органам власти и способности последних интегрировать и генерировать энергию масс, патриотизм граждан на благо общества и созидание будущего.

Система государственного управления, основанная на «режиме одиночества», при котором президент России выведен из системы разделения властей и фактически образует самостоятельную ветвь, обладает значительным мобилизационным потенциалом. Осуществляя стратегическое руководство правительством, президент координирует и обеспечивает более тесное взаимодействие кабинета с парламентом. Государственная Дума РФ выступает в качестве института представительства интересов, где разные партии транслируют запросы своих избирателей. Правительство в России, формируемое президентом, не является партийным и призвано отражать интересы всего общества, реализовывать курс главы государства. В экстремальных условиях модель вертикальной суверенной демократии во главе с президентом

¹⁸ Деятельность «Международного общественного движения ЛГБТ» признана экстремистской и запрещена в Российской Федерации.

В.В. Путиным, не обремененная идеологическими склоками партийных групп, выстроенная на ценностях патриотизма и служения Отечеству, оказалась в состоянии эффективно справляться с внешними и внутренними вызовами.

Однако, целостность и единство общества стратегически не могут основываться на внешней угрозе и методах мобилизации. Общество способно динамично развиваться и быть внутренне сплоченным, если оно опирается на привлекательный образ будущего, который станет внутренним стержнем новой демократической России. Сформировать этот образ будущего составляет стратегически важную цель национально-ориентированной политической элиты. Его контуры определены в двух указах Президента Российской Федерации В.В. Путина.

Ценностно-идеологическими ориентирами национальной модели российской демократии стали традиционные ценности, сформулированные в Указе Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». К традиционным ценностям «относятся жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России»¹⁹.

Действуя на их основе, российская политическая система призвана реализовать национальные цели современного развития, которые заявлены в Указе Президента Российской Федерации от 07.05. 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». Среди них: а) сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи; б) реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности; в) комфортная и безопасная среда для жизни; г.) экологическое благополучие; д) устойчивая и динамичная экономика; е) технологическое лидерство; ж) цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы²⁰. Их достижение позволит преодолеть кризис идентичности расколотого общества, истоки которого лежат в 80–90-х гг. XX в.,

¹⁹ Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48502> (дата обращения: 15.05.2024).

²⁰ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542> (дата обращения: 15.05.2024).

вернуть былое величие России как мирового центра, создающего новый справедливый миропорядок, жить в котором выразили большинство стран Глобального Юга и Востока.

Заключение

Сравнительный анализ правительственных систем Франции (президентско-парламентская модель) и Германии (парламентская модель) выявил, что их эффективность в условиях турбулентности зависит не столько от внутренней структуры, сколько от ключевых параметров и переменных: режима взаимодействия исполнительной и законодательной власти, юридической инвеституры правительства (порядок формирования и подотчетности), стабильности парламентского большинства и способности элит отстаивать национальные интересы. Парламентская модель Германии исторически демонстрировала более высокие показатели по индексам GRICS (подотчетность, стабильность, контроль коррупции) благодаря консенсусному режиму сотрудничества с парламентом. Однако обе модели столкнулись с глубоким кризисом, обусловленным стратегическими ошибками политических элит: принесением национальных интересов в жертву геополитическим амбициям США, неолиберальной повесткой, экономическим ослаблением из-за санкций против России, ростом военных расходов, затрат на Украину и внешних мигрантов. Это привело к распаду правящих коалиций, падению уровня жизни, росту долга, антагонизму общества и власти, подтверждая тезис: эффективность правительства определяется не его структурой, а соответствием политического курса национальным интересам и способностью элит их защищать.

В противовес кризису западных моделей, российская система государственного управления («вертикаль суверенной демократии» во главе с президентом) доказала свой мобилизационный потенциал и устойчивость в условиях западных санкций и проведения СВО. Ее сила основана:

- 1) на «режиме одиночества» президента, обеспечивающем стратегическое руководство и координацию ветвей власти;
- 2) единстве общества и власти вокруг защиты национальных интересов и суверенитета;
- 3) ориентации на традиционные ценности (патриотизм, семья, историческая преемственность);
- 4) способности мобилизовать ресурсы в экстремальных условиях.

Стратегической основой для долгосрочной устойчивости и сплоченности российского общества должен стать не только ответ на внешние угрозы, но и позитивный образ будущего, сформулированный в национальных целях развития. Достижение поставленных целей в сфере демографии, технологического лидерства, благополучия людей и цифровой трансформации позволит преодолеть кризис идентичности, укрепить суверенитет и позиционировать Россию как центр нового справедливого миропорядка, привлекательного для стран Глобального Юга и Востока.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Козырин А.Н., Глушко Е.К. Правительство в зарубежных странах. М. : Ось-89, 2009. 240 с.
2. Токтогулов А.А. Место исполнительной власти в системе государственной власти // Проблемы современной науки и образования. 2016. №4 (46). С. 108–110. EDN: VOGYMR
3. Шаблинский И.Г. Модели российского парламентаризма // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. №5 (132). С. 15–33. <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2019-5-15-33> EDN: NQQDDA
4. Buckman K. Divided government and constitutional reform in France and Germany // French politics. 2004. Vol. 2. P. 25–60. <https://doi.org/10.1057/palgrave.fp.8200050>
5. Congleton R.D. On the inevitability of divided government and improbability of a complete separation of powers // Constitutional political economy. 2013. Vol. 24. P. 177–198. <https://doi.org/10.1007/s10602-013-9143-x>
6. Мухаев Р.Т. Государственное и муниципальное управление. М. : ИНФРА-М, 2024. 477 с. <https://doi.org/10.12737/2125206> EDN: WYNWSA
7. Шаблинский И.Г. Политическая и конституционная ответственность: некоторые аспекты соотношения // Вопросы правоведения. 2013. №5 (21). С. 59–71. EDN: SNJCHF
8. Ченус А.В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2015. №10 (59). С. 186–192. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2015.59.10.186-192> EDN: UXMTTB
9. Baker S.H. Does enhanced veto authority centralize government? // Public Choice. 2000. Vol. 104. №1. P. 63–79. <https://doi.org/10.1023/A:1005119311685> EDN: TXZCZO
10. Lee Y. The defense of necessity and powers of the government // Criminal law and philosophy. 2009. Vol. 3. P.133–145. <https://doi.org/10.1007/s11572-008-9056-3>
11. Saalfeld T. Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight // European journal of political research. 2000. Vol. 37. №3. P. 353–376. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00517> EDN: ETXBMD
12. Seibel W. Government/third-sector relationship in a comparative perspective: the cases of France and West Germany // Voluntas: International journal of voluntary and nonprofit organizations. 1990. Vol. 1. P. 42–60. <https://doi.org/10.1007/BF01398491>
13. Мухаев Р.Т., Сычева А.В. Национальные модели эффективного правительства: глобальные тренды и менеджериальные трансформации. М. : РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2019. С. 142–146.
14. Шаблинский И.Г. О конституционном кризисе и модернизации (некоторые важные выводы русских исследователей) // Вопросы правоведения. 2016. №2 (36). С. 80–97. EDN: XITBKN
15. Daalder H. The development of the study of comparative politics // Comparative politics. New directions in theory and method / ed. by H. Keman. Amsterdam : VU Press, 1993. P. 18–24.

Информация об авторе:

Мухаев Рашид Тазитдинович — доктор политических наук, профессор, профессор кафедры политического анализа и социально-психологических процессов Высшей школы социально-гуманитарных наук, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Россия, 115054, Москва, Стремянный переулок, д. 36 (ORCID: 0000-0001-5607-8323) (SPIN-код: 5429-0650) (e-mail: muhaev_r@mail.ru).