

# ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА: ПРОБЛЕМЫ ЛЕГИТИМНОСТИ, ПРОФЕССИОНАЛИЗМА И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОСТИ

Анатолий ТАЛМАЧ,  
докторант,  
Молдавский государственный университет

## SUMMARY

*The lack of professional practice, legitimate and representative functioning of the state institutions are the structural prerequisites for democratic rollback. These are the main reasons, which explain why Moldova periodically has problems with the efficiency of government operations and the ability to develop and implement political line (policy).*

**Keywords:** *state capacity, institutions, executive, legislative, legitimate, representative, professional.*

В современной политической науке существует множество концепций и теоретически обоснованных подходов к изучению функционирования государственных институтов. В то же время, необходимо отметить, что способность государств организовать институциональную основы для органов публичной власти является одним из важнейших направлений в политической науке, поскольку оно оказывает существенное влияние на политические и социально-экономические процессы. Для практического анализа функционирования государственных институтов в Республике Молдова, выделим теоретические концепции в работах: Х. Зойфера, Ч. Тилли, С. Батролини и Дж. Неттла.

Необходимость в сильных институтах прослеживается в работе „Государственная инфраструктурная власть: подходы к концептуализации и измерению” Х. Зойфера [3, р. 231-251], где автор характеризует понятие инфраструктурной власти „веберской” концепцией изучения государства, в рамках которого состоятельность государства – это набор институтов, которые выполняют функцию контроля. Зойфер рассматривает три подхода к концептуализации институционального потенциала: возможности государства (способность эффективно осуществлять контроль), охват территории действующими институтами и влияние государства на качество институтов. Автор принимает во внимание и объем ресурсов для эффективного осуществления контроля со стороны государства. Такой подход анализа характеристик позволяет достаточно широко рассмотреть особенности государства, однако объем ресурсов не описывает качество их использования. Другими словами, контроль над распределением ресурсов оценить достаточно затруднительно. Кроме того, автор не решает проблему операционализации, подчеркивая, что налогообложения является необходимым и важным индикатором для оценки функционирования государственных институтов.

Функциональный подход в операционализации состоятельности государства используется в исследованиях Чарльз Тилли, где автор выводит ряд особенностей государственной состоятельности: консолидация собственной территории, получение политической автономии и признание статуса другими государствами, централизованный формат государственных институтов (наличие центральной власти) и отделение государственных (центральных) институтов от других [4, р. 70-71]. На самом деле, фактор наличия центральной власти важен только в том случае, если она распространяется на всю территорию государства.

Стефано Батролини, как и Ч. Тилли, анализирует состоятельность государства в логике „веберской” концептуализации государства (консолидация ресурсов и методов принуждения). Поэтому, рассматривая теоретические подходы к состоятельности, автор выделяет ряд основных парламентов: наличие бюрократии и системы налогообложения, консолидация территории, армия, полиция, судебная система и стабильная активность в социально-экономической жизни [1, р. 69-73].

Идея функциональной особенностей управления в пределах собственной территории прослеживается в исследованиях Дж. Неттла. Автор отмечает, что государство можно счи-

татъ състоятелным, если оно способно выполнять властные функции. Таким образом, в основе состоятельности государства стоит институциональные особенности централизации основных государственных функций [2, р. 599-592]. Такое понимание позволяет анализировать состоятельность государства в двух направлениях: верховенство ключевых центральных институтов в пределах всей территории государства и их способность реализовывать официальные функции, то есть функционально поддерживать развитие государства.

Проблема способности эффективного функционирования органов публичного управления Молдовы стала актуальной сразу же после обретения государством независимости. Политическая элита страны, запустив механизм институционализации основных свобод и основных демократических практик, встала перед необходимостью не только построения государственных институтов, но и выработки дееспособных механизмов для эффективной реализации официально заявленных целей и задач правительства.

Таким образом, институциональные проблемы в Молдове были обусловлены рядом факторов: отсутствием институциональная память демократических публичных органов; отсутствием судебной системы как независимой, неполитичной, подлинной ветви власти, гарантирующее правовую ось в отношении институтов и граждан в рамках правового государства; высоким уровнем коррупции в центральных органах публичной власти; низким уровнем легитимности правительства; слабой представительностью легислатуры; институциональными проблемами в органах безопасности.

Институциональные особенности, в рамках которых Молдова обрела независимость, были подвергнуты трансформации в разные этапы развития Молдовы, однако к моменту подписания Соглашения об ассоциации с ЕС, так и не были реформированы, и не обрели формат лучших практик. Согласно выводам Доклада глобальной конкурентоспособности (2014-2015), который готовит Всемирный Экономический Форум [5], в 2015 году Молдова стала страной с самой коррумпированной судебной системой в мире. Этот вывод демонстрирует факт контроля над судебными учреждениями со стороны политических партий и крупных бизнес-интересов. Отметим, что в условиях высокого уровня коррупции и захвата государственных институтов проводить реальные реформы судебной системы, практически, невозможно. Этот тезис подтверждается отсутствием политических стимулов для запуска реальных проектов реформ в данной области, с учетом практик европейских стран.

Методологическая особенность данного исследования заключается в использовании метода экспертного опроса на тему „Оценка государственной состоятельности” (State Capacity Assessment).

Цель данного экспертного опроса заключается в детальном изучении функционирования отдельных государственных институтов в Молдове. Опрос проводился на основе опросника „Capacities of the State” [7], разработанного в Фонде за мир. В экспертном опросе приняло участие 15 респондентов, среди которых сотрудники негосударственных экспертных организаций, политические журналисты и представители академической среды. Данный опрос дает возможность оценить эффективность пяти институтов: 1) исполнительная и законодательная власть; 2) армия; 3) полиция и спецслужбы; 4) судебная система; 5) бюрократия. При этом, выделяются три параметра для каждого института (профессионализм, легитимность и представительность). Диапазон оценок заявлен от 0 до 5, где 0 означает отсутствие института, а 5 – его максимальную эффективность. Все оценки приведены по состоянию на конец 2019 года.

**Экспертные оценки представлены в таблице 1:**

Институт	Профессионализм	Легитимность	Представительность	Итог
Исполнительная и законодательная власть	2,45	2,50	2,70	2,55
Армия	2,50	2,80	3	2,76
Полиция	2,50	2,30	2,70	2,50
Судебная система	1,70	2	2,40	2,03
Бюрократия	2,40	2,50	2,80	2,56

„Capacities of the State” [7].

**Исполнительная и законодательная власть.** Важно отметить, что в последнее время электоральное законодательство подвержено постоянным изменениям, а политическая система не является стабильной. Правящие партии участвуют во власти по клиентским интересам и недостаточны, компетентны в вопросах реализации программ реформирования политической системы. В таком понимании „серая зона” и имитация демократии представляется удобным для „захвата” государственных институтов со стороны партийных интересов. Работа СМИ затруднена, поскольку отсутствуют независимые общественные телеканалы, а большая часть медиа-рынка контролируется политическими партиями (ПСРМ, ДПМ, ШОР, Платформа ДП)[8].

В рамках экспертного опроса можно сделать вывод, что исполнительная и законодательная власть неэффективна и уделяет большое внимание перераспределению частных благ в рамках кооптации среди окружений партий, находящихся во власти. Согласно опросу Международного республиканского института, уровень доверия Правительству и Парламенту составляет 26% и 19 %, соответственно [6]. Из-за глубоко политического кризиса, практически, невозможно поддерживать политическую стабильность, а лояльность некоторых слоев населения режим обеспечивает посредством распределения публичных благ и давления со стороны административного ресурса.

**Армия.** Армия не находится под полным гражданским и правовым контролем, сложно говорить о способности реально защитить территорию страны от внешних угроз. Однако наряду с другими институтами пользуется достаточно высокой степенью доверия у граждан - 57% [6]. Многие эксперты отмечают нахождение молдавской армии под крупным внешним влиянием. Армия Молдовы слабо институционализирована, поэтому необходимы качественные улучшения в подготовке и оснащении вооруженных сил и реформы.

**Полиция.** Правоохранительные органы в Молдове представляются политизированными. Несмотря на определенные успехи реформирования полиции Молдовы, повышения таких качеств как нейтральность, неподкупность и толерантность не наблюдалось. Полиция обеспечивает защиту граждан в некоторых сферах, однако нуждается в более качественных реформах, в том числе в области борьбы с коррупцией. Многие эксперты подтверждают, что полиция используется для манипуляций в избирательных циклах. Доступ к работе в органах полиции открыт для всех граждан, однако повышение по службе связано с демонстрацией лояльности определенной партийной и политической элите, курирующей МВД.

**Судебная система.** Судебная система в РМ представляется как несамостоятельной и политизированный государственный институт. Суды не принимают независимые решения, являются неэффективными с точки зрения правового государства. Назначения и продвижения по карьерной лестнице могут быть основаны на политической лояльности. Таким образом, судебная система не отделена от исполнительной власти и подрывает принцип разделения властей. Еще одной существенной проблемой института является тот факт, что система вообще не пользуется доверием со стороны граждан – около 20% [6].

**Бюрократия.** Распределение бюджета исходит из соображения партийной принадлежности представителя местной публичной власти. Необходимы реальные реформы в области распределения ресурсов и налаживания эффективного диалога между институтами местной публичной власти и центральной бюрократией. В вопросе получения общественных благ и услуг граждане не могут положиться на бюрократию, и вынуждены часто обеспечивать их реализацию самостоятельно. Эффективность бюрократии ставится под сомнение, так как она в высокой степени политизирована и лояльна политическому режиму. Доступ к государственной службе открыт для граждан, однако для получения должности в исполнительной власти необходима демонстрация (вступление в партию) и наличие связей с окружением лидеров партий и групп, курирующих то или иное министерство.

Из таблицы становится ясно, что наиболее проблемным с позиции профессионализма, легитимности и представительности является судебная система, которая по всем показателям получает 2 балла. Лучше всего дела обстоят с молдавской армией, оценка которой приближается к 3 баллом, но большие сомнения вызывает профессионализм этого государственного института. Функционирование исполнительной и законодательной власти и бюрократии с точки зрения профессионализма также ставится под большим сомнением.

Исполнительная и законодательная власть, полиция и бюрократия в среднем достигают, практически, одинаковую оценку (2,5 балла). Это означает, что в Республике Молдова к 2019 году накопились большие проблемы состоятельности основных государственных институтов. На фоне полного провала политических институтов Молдовы, лучше всего дела обста-

ют с точки зрения представительности, а их профессионализм и легитимность – самые проблемные области. Армия, исполнительная и законодательная власть, бюрократия в целом обладают немного большей легитимностью, чем остальные властные институты.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Bartolini S. Restructuring Europe. Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union. N.Y.: Oxford univ. press, 2005, p. 69-73.
2. Nettl J.P. The State as a conceptual variable. In: World politics. Princeton, 1968, vol 20, № 4, p. 599-592.
3. Soifer H. State Infrastructural Power. Approaches to Conceptualization and Measurement. St Comp. Int. Dev., 2008, p 231-251.
4. The Formation of national states in Western Europe / Ed& by Tilly Ch. Princeton university press, 1975, p. 70-71.
5. Данные WEF. URL: <https://agenda.weforum.org/topic/global-issues/economic-growth-and-social-inclusion/competitiveness/>
6. Исследование общественного мнения. Международный республиканский институт, Public Opinion Survey Residents of Moldova, 2019 г. URL: [https://www.iri.org/sites/default/files/iri\\_moldova\\_poll\\_december\\_2018-january\\_2019.pdf](https://www.iri.org/sites/default/files/iri_moldova_poll_december_2018-january_2019.pdf)
7. Методология «Capacities of the State». URL: <http://ffp.statesindex.org/methodology>
8. Шупак М. Генсек Совета Европы обеспокоен отсутствием независимых СМИ в Молдове. URL: <http://newsmaker.md/rus/novosti/gensek-soveta-evropy-obespokoen-otsutstviem-nezavisimyh-smi-v-moldove-24554>