



004602660

На правах рукописи

Макаренко Андрей Александрович

**ПОЛИТИЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ
КАК ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии
(политические науки)

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

20 МАЙ 2010

Ростов-на-Дону – 2010

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

- Научные руководители:** доктор политических наук, профессор
Швец Лариса Георгиевна
доктор политических наук, профессор
Агапонов Александр Климентьевич
- Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор
Бусленко Николай Иванович
кандидат политических наук
Буров Андрей Владимирович
- Ведущая организация:** Южный федеральный университет

Защита состоится «20» мая 2010 г. в 12-00 на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «19» апреля 2010 г.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, СКАГС, к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Артюхин О.А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Два последних десятилетия для современной России стали эпохой кардинальных изменений в политической, социальной и экономической жизни общества, направленных на становление в стране демократической формы политического устройства и развитие рыночной экономики.

Одной из основных задач демократических реформ, начавшихся в нашей стране в первой половине 1990-х гг., стала демократизация политического процесса. Фактически впервые в российской истории, за исключением крайне незначительного по продолжительности периода с февраля по октябрь 1917 г., руководство страны взяло курс на строительство демократического общества. Последовавшие за крушением советской системы ликвидация «железного занавеса», введение многопартийности, развитие рыночной экономики и либерализация органов государственного управления имеют эпохальное значение для современного российского общества.

В контексте политической и социально-экономической трансформации постсоветского российского общества особое внимание следует обратить на проблематику политических решений, принимаемых органами исполнительной и законодательной власти. Многие политические решения, принимавшиеся органами государственной власти в процессе перехода к новой форме политической и экономической организации российского общества, имели стратегическое значение для страны, что обуславливает и важность изучения особенностей и механизмов их принятия в рамках политологической науки.

Демократические принципы, в соответствии с которыми предлагалось осуществлять модернизацию политической и социально-экономической жизни страны, потребовали от руководства кардинальных изменений и в подходе к процессу выработки и осуществления политических решений. Тот механизм принятия политических решений, который существовал в Советском Союзе, не только не соответствовал требованиям демократии, но и демонстрировал практическую несостоятельность в изменившихся социально-политических условиях. Однако, многие пережитки советской авторитарно-бюрократической системы сохранились и в условиях становления российской демократии, при этом показывая наиболее высокую степень устойчивости именно в области принятия политических решений.

Существует много вопросов относительно соответствия реальных действий российской власти и, тем более, механизмов, посредством которых принимались те или иные политические решения стратегического характера, демократическим принципам и курсу на строительство в России демократического общества.

Реформируя систему государственного управления в России, власть фактически отказалась от сотрудничества с населением, от поощрения его гражданской политической активности, и выбрала в качестве единственного союзника элитные группы, в первую очередь – наиболее крупных собственников и руководителей регионов. Административная и, в особенности, экономическая политика в России на протяжении 1990-х гг. проводилась в интересах элиты. Между главой государства с одной стороны, крупным капиталом и региональными руководителями с другой, установилась своеобразная система обмена, когда за направленные на реализацию интересов элиты политические решения президент получал ее поддержку в противостоянии с оппозицией, формальную лояльность в некоторых других вопросах.

Политика уступок региональным элитам и крупному бизнесу привела к крайне негативным последствиям не только для развития демократии, но и для самой власти. Ко второй половине 1990-х гг. контроль за принятием политических решений сосредоточился в руках президентского окружения. Результатами такой политики стали растущая оторванность граждан от участия в политической жизни, дезинтеграция в области региональной политики, ухудшение экономического положения страны.

Сложившаяся ситуация потребовала существенной корректировки курса демократических реформ, которая последовала после выборов нового главы государства в 2000 г. За короткий промежуток времени был принят целый ряд важных политических решений, направленных на укрепление российской государственности. Однако эти решения, в то же время, рассматриваются многими исследователями и как отход от принципов демократического развития.

Особенное значение исследование проблематики политических решений в ракурсе строительства в современной России демократического гражданского общества приобрело вследствие коренных изменений в структуре и функционировании власти, происходящих с начала 2000-х гг. В этот период были существенно расширены полномочия главы государства, органов федеральной исполнительной власти, и, вместе с тем, ограничено влияние на принятие решений региональных политических элит и политических партий.

Ввиду перманентных социально-политических и экономических изменений, трансформируются и управленческие механизмы, демонстрируя устойчивую тенденцию к специализации и усложнению. Следовательно, и проблематика политических решений нуждается в более тщательном изучении, учитывающем особенности текущей политической ситуации в стране и мире.

Степень научной разработанности темы. Теория и методология принятия политических решений, проблемы влияния политических решений на формирование демократического общества занимают важное место в общем спектре политологических исследований. Политические решения находились в центре внимания мыслителей, занимавшихся проблемами общественного устройства, с глубокой древности. Однако становление теории принятия решений в рамках политологии произошло лишь в середине XX в.

Зарубежная политология характеризуется сосуществованием значительного количества концепций и методологических подходов к проблеме политического решения. Следует отметить бихевиоралистскую концепцию Г. Лассуэлла; когнитивистскую концепцию Г. Саймона; инкременталистскую концепцию Ч. Линдблума; концепцию универсальной рациональности, связанную с теорией рационального выбора; «нормативно-оптимальную модель» И. Дрора, концепцию А. Этzioni и др.¹

Участие различных социальных групп в принятии политических решений исследовали различные концепции групповой репрезентации интересов. Концепция демократического плюрализма (Р. Даль²) рассматривает политическое решение в современном демократическом обществе как результат взаимодействия различных групп интересов. Элитистские концепции (консервативный элитизм Т. Дая³, демократический элитизм Дж. Сартори и П. Бахраха⁴) утверждают о решающей роли в процессе принятия решений политических элит, при этом подчеркивая положительную роль последних в становлении демократии.

Концепции исследователей, близких к левому политическому спектру, утверждают о том, что в современном капиталистическом обществе сфера принятия решений монополизирована правящими элитами. Концентрация принятия политических решений в руках элит противоречит демократическим принципам, поскольку изолирует подавляющее большинство населения от участия в политическом процессе⁵.

¹ Dror Y. Muddling Though – Science or Inertia // Public Administration Review. 1964. № 24.; Etzioni A. Mixed Scanning: A “Third” Approach to Decision-Making // Public Administration Review. 1967. № 27; Lasswell H. Power and Personality. N.Y., 1948; Simon H. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations. N.Y., 1997.

² Даль Р. О демократии. М., 2000; Dahl R. Who Governs? Democracy and Power in American City. New Haven, L., 1961.

³ Dye T. Who’s Running America? The Clinton Years. Englewood Cliffs, 1995.

⁴ Bachrach P. The Theory of Democratic Elitism: A Critique. Boston, 1966; Sartori G. The Theory of Democracy Revisited. Part 1. The Contemporary Debate. Chatam, 1987.

⁵ Ландберг Ф. Богачи и сверхбогачи, М., 1971; Миллс Ч.Р. Властвующая элита. М., 1959; Domhoff G.W. Who Rules America Now? Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1983; Hunter F. Community Power Structure. Chapel Hill: University of North Carolina. 1953; Miliband R. The State in Capitalist Society. L., 1969.

В отечественной политической науке исследование политических решений начало развиваться относительно недавно. Количество отечественной литературы по вопросам теории принятия решений достаточно ограничено¹. Среди российских исследователей, работающих в сфере теории и методологии принятия решений, следует назвать А.А. Дегтярева, Л.В. Сморгунуова².

Важное значение для исследования политических решений в контексте демократических реформ в современной России имеют работы отечественных элитологов. Структуру правящей элиты современной России и ее влияние на политические решения исследуют отечественные ученые М.Н. Афанасьев, Г.К. Ашин, В.Я. Гельман, О.В. Гаман-Голутвина, Г.Г. Дилигенский, А.В. Дука, Т.Н. Заславская, Ю.В. Краснов, О.В. Крыштановская, В.П. Мохов, А.С. Панарин, А.В. Понеделков, А.М. Старостин и др.³ А.В. Понеделков и А.М. Старостин в своих работах рассматривают деятельность административно-политических элит современной России⁴. А.П. Сюткина исследует вопросы корпоративного представительства интересов в процессе принятия политических решений в современной России⁵. Специфику принятия политических решений в условиях демократической реформы изучают С.В. Жаворонков и К.Э. Яновский⁶.

Общетеоретические вопросы демократии и приспособления демократических форм политического устройства к условиям переходных обществ рассматриваются в работах Ф.С. Веффорта, Г.О' Доннела, А. Пшеворского, С. Хантингтона, Ф. Шмиттера⁷. Н.Боббио рассматривает влия-

¹ Евлазов Л.Г. Теория и практика принятия решений. М., 1984; Ларичев О.И. Наука и искусство принятия решений. М., 1999; Принятие решений как процесс управленческого труда М., 1997; Проблемы принятия решений / Под ред. С.В. Емельянова. М., 1994; Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М., 2002.

² Дегтярев А.А. Теория принятия политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин // Полис. 2002. № 2.; Дегтярев А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений // Полис. 2003. № 1,2,3; Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М., 2004; Сморгун Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис. 2001. № 3.

³ Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. М., 2006; Заславская Т.И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации. М., 2004; Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. М., 2005; Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.М., Черноус В.В. Теория и история административно-политических элит России. Ростов н/Д, 1999.

⁴ Понеделков А.В., Старостин А.М. Региональные элиты: тенденции и перспективы развития. Ростов н/Д, 2000; Понеделков А.В., Старостин А.М. Региональные административно-политические элиты России: прошлое, настоящее, будущее. // Полис. 2008. № 6; Старостин А.М. Эффективность деятельности государственной власти и управления. Ростов н/Д, 2005.

⁵ Сюткина А.П. Место и роль корпоративной системы представительства интересов в процессе принятия политических решений в современной России // Власть и общество в постсоветской России: новые практики и институты / Под ред. М.Н.Афанасьева. М., 1999.

⁶ Жаворонков С.В., Яновский К.Э. Политическая экономия реформы: Механизм принятия решений на этапах революции и стабилизации // Эффективность осуществления государственного управления. М., 2002.

⁷ Веффорт Ф.С. Что такое «новая демократия»? // Международный журнал социальных наук. 1993. № 3. Сравнительная политология; О'Доннелл Г. Делегативная демократия // http://polit.msk.su/library/dem/odonnell.htm#_ftn1; Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические

ние решений в области социальной политики на становление демократического общества¹. К.Оффе указывает на зависимость демократизации политической жизни от надлежащего уровня экономического развития общества². Становление недемократического общества в России и, соответственно, политические решения, оказывающие существенное влияние на этот процесс, анализируются в работах Б.А. Исаева, Н.А. Баранова, Ю.А. Красина, Я.А. Пляйса, О.Н. Смолина, В. Согрина, А.И.Соловьева, Р.И. Хасбулатова, Л.Ф. Шевцовой, Е.Б. Шестопала, А.Н. Яковлева и др.³

Однако нельзя не отметить тот факт, что российская политическая наука все еще испытывает определенный недостаток в научной литературе, посвященной проблеме политических решений, в особенности в контексте становления демократического общества в современной России. Стремлением восполнить существующий пробел и продиктована данная диссертационная работа.

Цель исследования заключается в анализе влияния содержания политических решений на становление демократического общества в современной России.

Для достижения поставленной цели нам представляется необходимым решение следующих исследовательских задач:

- очертить контуры исследования проблематики принятия политических решений в условиях современного демократического общества;
- рассмотреть основные концепции принятия политических решений, существующие в современной политической науке;
- выявить социальные группы, оказывающие решающее влияние на принятие политических решений;
- определить механизмы влияния данных социальных групп на принятие политических решений;
- проанализировать политические решения, имеющие определяющее значение для становления в России демократического общества;

реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М., 2000; Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / Пер. с англ. М., 2003; O'Donnell G., Shmitter Ph. Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies. Baltimor, 1986.

¹ On Norberto Bobbio's theory of democracy // Polit. Theory. Newbury Park etc., 1997. Vol. 15. № 3. P. 377-400.

² Оффе К. Дилемма одновременности: демократизация и рыночная экономика в Восточной Европе // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: В 2 т. Т.2: Постсоциалистические трансформации в сравнительной перспективе. СПб., М., Берлин, 2003.

³ Исаев Б.А., Баранов Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России. СПб, 2008; Красин Ю.А. Российская демократия: коридор возможностей // Полис. 2004. № 6; Пляйс Я.А. Политология в контексте переходной эпохи в России. М., 2009; Смолин О.Н. Политический процесс в современной России. М., 2006; Согрин В. Политическая история современной России. 1985-2001: от Горбачева до Путина. М., 2001; Шевцова Л.Ф. Смена Режима или Системы? // Полис. 2004. № 1; Яковлев А. Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2.

- изучить возможные пути демократизации сферы принятия политических решений.

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составляют работы отечественных и зарубежных политологов, работающих в области изучения политико-управленческих процессов, в том числе и в современном российском обществе, а также структуры и деятельности политических и экономических элит, их влияния на процесс принятия политических решений.

В рассмотрении существующих теоретико-методологических подходов к проблеме принятия политических решений автор опирается на работы А.А. Дегтярева, Г.К. Ашина. Влияние политических элит на процесс принятия политических решений автор рассматривает, используя работы зарубежных (Ф. Ландберг, Ч.Р. Миллс, У. Домхофф, Ф. Хантер) и отечественных (О.В. Гаман-Голутвина, О.В. Крыштановская, А.В. Понеделков, А.М. Старостин и др.) элитологов. Политические решения в контексте демократических реформ на современном этапе развития российской государственности автор исследует, опираясь на работы Б.А. Исаева и Н.А. Баранова, О.Н. Смолина, Я.А. Пляйса. В рассмотрении влияния политических решений на становление российской демократии также используются работы современных политических деятелей, в частности М.С. Горбачева, Б.Н. Ельцина, Г.А. Зюганова, Д.А. Медведева, В.В. Путина, Р.И. Хасбулатова и др.

Эмпирическую базу исследования составили законодательные акты Российской Федерации; тексты выступлений и статьи политических деятелей; биографии руководителей органов исполнительной и законодательной власти, крупных компаний и политических партий; мемуарная литература; результаты социологических опросов, приводимые в работах указанных авторов.

Объектом данного диссертационного исследования являются акторы и процесс принятия политических решений в современной России.

Предмет данного диссертационного исследования – содержание и механизмы принятия политических решений российской правящей элиты в контексте демократических преобразований.

Гипотеза исследования. Политические решения, принимаемые российской властью, играют важнейшую роль в становлении в России демократического общества. Начиная с первой половины 1990-х гг. руководством страны приняты решения, направленные на развитие в стране рыночной экономики и строительство демократической модели государственного управления. Однако ввиду отсутствия контроля за процессом принятия политических решений со стороны населения, общественных организаций и политических партий, к середине 1990-х гг. в качестве ос-

новного субъекта политических решений в России стала выступать правящая элита, в состав которой входят высшие государственные чиновники, политические деятели и представители крупного бизнеса. Деятельность правящей элиты в области политических решений создает препятствия для становления в стране демократического общества, поскольку политические решения принимаются, в первую очередь, в интересах элиты, население и общественные организации отстранены от принятия политических решений и, фактически, от участия в процессе государственного управления.

Новый этап демократических реформ в современной России, начавшийся в 2000-е гг., направлен на преодоление власти финансовой и региональных элит и упорядочение системы государственного управления, в том числе за счет выстраивания жесткой вертикали власти. В то же время предпринимаемые реформы носят частично демократический, частично авторитарный характер. Их результатом становится возвышение исполнительной власти над законодательной. Глава государства получает полный контроль над принятием стратегических политических решений. Для дальнейшего становления демократического общества в современной России необходимы увеличение полномочий представительных органов, развитие механизмов гражданского контроля над принимаемыми политическими решениями. Формированию института гражданского контроля способствует создание Общественной палаты РФ, которая осуществляет экспертизу законодательных актов на предмет их соответствия интересам населения и государства.

В ходе диссертационного исследования нами были получены результаты, содержащие следующие элементы научной новизны:

- определены контуры исследования проблематики принятия и реализации политических решений;
- рассмотрены основные существующие в современной политической науке концепции и методологические модели принятия политических решений;
- исследована роль политической элиты как основного политического актора, участвующего в принятии политических решений в современной России;
- названы механизмы влияния политической элиты на процесс принятия политических решений в современной России;
- перечислены позитивные и негативные для развития демократии стороны решений по укреплению российской государственности и вертикали власти, проводимых на современном этапе демократических реформ;
- предложены возможные варианты развития гражданского контроля за принимаемыми политическими решениями, способствующего становлению в России демократического общества.

Новизна исследования подтверждается в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Политическое решение играет важнейшую роль в политико-управленческом процессе, являясь его ключевым элементом. Современный процесс принятия политических решений характеризуется участием различных политических акторов, пересечением интересов различных социальных и политических групп и отдельных индивидов. Политическое решение является не одномоментным актом, а длительным процессом, включающим в себя различные стадии, на которых решение вырабатывается, обсуждается, формально декларируется и, наконец, претворяется в практику.

2. В рамках теории принятия политических решений существует значительное количество методологических подходов, однако единой модели, раскрывающей проблематику политических решений, пока не существует. Следует отметить такие влиятельные подходы к исследованию процесса принятия политических решений как бихевиорализм, когнитивизм, инкрементализм, концепция универсальной рациональности, нормативно-оптимальная модель, различные концепции групповой репрезентации интересов. В то же время, в современной политологии присутствует тенденция к сближению различных методологических подходов и концепций, выделения в них сходных практико-ориентированных конструктов, что ведет к более эффективному изучению проблемы политических решений.

3. В качестве главного субъекта политических решений в современной России выступает правящая элита – достаточно узкий круг лиц, обладающих доступом к политической власти и крупной собственности. Правящая элита современной России сформировалась на протяжении 1990-х гг. за счет включения в нее представителей советской партийной и государственной номенклатуры, выборных политиков, руководителей крупных компаний, представителей силовых структур. Ключевыми позициями внутри правящей элиты обладают крупнейшие собственники, контролирующие важнейшие отрасли экономики, связанные с эксплуатацией и экспортом природных ресурсов.

4. Правящая элита оказывает решающее влияние на принимаемые государственными органами власти политические решения, стремясь к реализации своих интересов в политической, экономической, военной, социальной и других сферах деятельности. Для принятия направленных на реализацию этих интересов политических решений крупными собственниками используется прямое участие в органах государственного управления, лоббирование с помощью подконтрольных чиновников исполнительной власти и депутатов законодательных органов. Монополизация сферы принятия политических решений правящей элитой влечет за собой

фактическую изоляцию основной массы населения от участия в политическом процессе. Отсутствие эффективных механизмов гражданского контроля за принимаемыми политическими решениями, отсутствие ответственности исполнительной и законодательной власти перед избирателями, исполнительной власти перед представительными органами, влечет негативные последствия для строительства в России демократического общества.

5. Политические решения российской власти, принимаемые на современном этапе демократических реформ, направлены на ограничение реальной власти крупного бизнеса и региональных элит, на укрепление российской государственности и упорядочение вертикали власти. Результатом этих реформ является возвышение исполнительной власти над законодательной, ужесточение отношений между федеральным центром и регионами, превращение главы государства в основного агента принятия политических решений. В то же время ряд политических решений, принятых на современном этапе демократических реформ, способствует дальнейшему развитию в России демократического общества.

6. Дальнейшая демократизация российского общества невозможна без соответствующего уровня политической активности населения, поэтому существует устойчивая потребность в развитии последней. Прежде всего, должны быть созданы реальные возможности для влияния граждан на принятие политических решений, механизмы гражданского контроля общества за деятельностью власти и развитие плебисцитарной формы демократии. Только при условии существования реальной возможности влияния граждан на принимаемые решения, при условии направленности этих решений на удовлетворение интересов общества и государства, а не элиты, возможно строительство в России демократического общества.

Научно-практическая значимость исследования. В результате работы нами были получены результаты, способствующие расширению и углублению теоретических представлений о месте политического решения в управленческом процессе, субъекте политического решения в современном российском обществе, влиянии политических решений, принятых российской властью на современном этапе демократических реформ, на становление в России демократического общества. Предложены возможные варианты развития демократических тенденций в области принятия политических решений. Результаты диссертационного исследования представляют существенный интерес для работников структур федеральной и региональной исполнительной власти, депутатов законодательных органов, представителей политических партий и общественных организаций.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы для составления учебных курсов по политологии, социологии политики, политической истории современной России.

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на научно-практических конференциях, отражены в 4 публикациях, в том числе в статье в журнале из списка ВАК Министерства образования и науки РФ («Социум и власть»). Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС.

Структура и объем диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы из 200 наименований на русском и иностранных языках.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во «Введении» обосновываются выбор и актуальность темы, раскрывается степень ее разработанности в научной литературе, определяются основные цели и задачи исследования, теоретико-методологическая база диссертации, формулируются содержащиеся в работе элементы научной новизны и излагаются основные тезисы, выносимые на защиту, дается характеристика научной и практической значимости работы.

ГЛАВА 1. ПОЛИТИЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ КАК ПРЕДМЕТ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА. В настоящей главе диссертации автор рассматривает основные подходы к проблеме политических решений, существующие в политической науке, рассматривает методологические модели теории принятия политических решений.

Автор подчеркивает, что политическое решение является не одномоментным актом, а длительным процессом, включающим в себя различные стадии, на которых решение вырабатывается, обсуждается, формально декларируется и, наконец, претворяется в практику. По мнению некоторых исследователей, к принятию политических решений и сводится управленческий процесс¹, в котором действуют различные политические институты и индивидуальные акторы, переплетаются интересы различных групп и индивидов.

В отличие от исторических обществ прошлого, где принятие политического решения еще могло мыслиться в качестве единоличного акта, исходящего от правителя, политический процесс современности отличается крайней сложностью в принятии политических решений, поскольку они предстают результатом коллективной деятельности групп индивидов, причем групп крайне многочисленных и неоднородных по своему составу. В принятии государственных законов в современной России участвуют сотрудники министерств и ведомств или парламентских комитетов, разра-

¹ Simon H. The New Science of Management Decision. N.Y., 1960. P. 1.

батывающих тот или иной законопроект, депутаты парламента, участвующие в его обсуждении и принятии, их помощники, советники и консультанты, наконец, глава государства, своей подписью под ним придающий законопроекту окончательный статус. Если законопроект явился результатом лоббирования какой-либо группы интересов, сюда можно присоединить и представителей заинтересованной группы – от специалистов, подсказывающих необходимость проталкивания на государственном уровне конкретного решения до руководителей данной группы интересов и их посредников в связях с представителями органов власти. То есть, мы видим, что в подготовке и принятии решения участвует достаточно многочисленный список людей.

Сложность политического процесса в современной России побуждает нас к более подробному ознакомлению с методологическими подходами к принятию политических решений, которые существуют в политической науке. Данную отрасль политической науки принято называть теорией принятия политических решений. Теория принятия политических решений прямо связана с той отраслью политологии, которая занимается исследованием управленческого процесса, организации и функционирования государственных органов управления. Автор пользуется для ее характеристики определением исследователя А.А. Дегтярева: «это политико-управленческая наука, изучающая на мультидисциплинарной основе механизмы и закономерности публично-государственной политики и разрабатывающая принципы и методы подготовки, принятия и осуществления публично-государственных решений, составляющих политический курс, в определенных проблемных ситуациях для научно-интеллектуального обеспечения эффективности государственного управления»¹.

В зарубежной политологии, как отмечает автор, теория принятия политических решений имеет более чем полувековую историю, хотя, безусловно, проблемы, связанные с принятием политических решений, поднимались и на гораздо более ранних этапах развития политической мысли. Определенные зачатки теории принятия политических решений можно обнаружить в работах философов древнего мира – Индии, Китая, Греции и Рима. Для философии древнего мира, как восточной, так и античной, был характерен подход к политическому решению через призму морально-этических норм. Во второй половине XIX в. и, особенно, в XX веке, изучение проблематики политических решений вышло на качественно иной уровень, что было связано с дифференциацией социально-гуманитарных дисциплин, выделением политологии как отдельной науки и развитием в рамках политологии теории принятия политических решений.

¹ Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М., 2004. С. 62.

Развитие теории принятия политических решений в контексте политико-управленческих дисциплин началось в США под влиянием работ представителей знаменитой Чикагской политологической школы, стоявших у истоков т.н. «бихевиоральной революции» в политических науках. Бихевиоралисты, выдвигавшие на первое место анализ индивидуального и группового политического поведения, обогатили арсенал политической науки за счет использования достижений биологии и психологии. Это повлияло и на отношение к проблеме политических решений, которая стала рассматриваться через призму влияния на принятие решений психологических особенностей, установок и ценностей политических лидеров и государственных служащих.

Автор дает обзор основных методологических подходов к принятию политических решений. Бихевиорализм делает акцент на влиянии как на политику в целом, так и на политическое решение в частности, поведения индивидов и групп индивидов. Таким образом, политическое решение ставится бихевиоралистами в непосредственную зависимость от поведенческих особенностей тех индивидов, которые участвуют в процессе государственного управления. Анализируя взаимоотношения социально-политических институтов и общественных интересов, политологи, работающие в русле бихевиоралистской концепции, одновременно и исследуют психологические мотивы поведения отдельных акторов политического процесса, применительно к которым подчеркивается их решающее значение для процесса принятия политических решений.

Концепция универсальной рациональности рассматривает политический процесс, в том числе и механизмы принятия решений, с помощью принципов экономической науки. Для концепции «универсальной рациональности» характерен методологический индивидуализм, согласно которому ключевым актором политического процесса всегда является отдельный индивид, ориентированный, в конечном итоге, на реализацию собственных ценностей¹. Индивидуальные интересы, в конечном итоге, оказывают решающее влияние и на процесс принятия политических решений.

Когнитивистская концепция «ограниченной рациональности» Г. Саймона, как и бихевиорализм, активно использует достижения психологии в объяснении политических процессов. Но при этом принятие решений ставится в непосредственную зависимость от сопровождающих их интеллектуальных факторов. Для того, чтобы принятие решений приобрело наибольшую эффективность и рациональность, необходим серьезный интеллектуальный процесс, включающий анализ возникшей проблемы и причин, способствовавших ее появлению, выработку путей ее разрешения

¹ Алексеева Т.А. Современные политические теории. М., 2001. С. 117.

и средств, с помощью которых это разрешение возможно осуществить. В концепции «ограниченной рациональности» главная роль в принятии политических решений остается за государством – формальным политическим институтом, объединяющим под едиными целями отдельных индивидов и группы индивидов.

Инкременталистская модель Ч. Линдблума рассматривает ведущую роль в процессе принятия решений не рационального анализа, а присутствия различных интересов участвующих в политическом процессе акторов. Поэтому процесс принятия политических решений в модели Линдблума имеет сходство с игрой или рынком, где игроки-конкуренты посредством длительного соперничества и торга все же добиваются единого результата, заключающегося в принятом решении.

И. Дрор предложил «нормативно-оптимальную модель» принятия политических решений, основанную на сочетании некоторых положений, выдвигавшихся бихевиоралистами, когнитивистами и инкременталистами¹. Дрор подчеркивает, что влияние общественности на принятие политических решений достаточно ограничено, по сравнению с влиянием профессиональных политиков и сотрудников бюрократического аппарата, которые обладают ключевыми позициями. Следовательно, для наибольшей эффективности политических решений необходимо развивать интеллектуальный потенциал политиков и чиновников, усилить его информационную и аналитическую базу, оптимизировать деятельность самих органов государственного управления.

Автор рассматривает также основные модели групповой репрезентации интересов при принятии политических решений, в том числе элитистские, корпоративистские, плюралистские концепции и концепции левых политологов, близкие к марксизму и неомарксизму. Основное внимание автором уделяется теоретическим взглядам Ч.Р. Миллса и У. Домхоффа на роль правящей элиты и класса собственников в процессе принятия политических решений в современных демократических государствах.

Автор подчеркивает, что сегодня еще преждевременно говорить о формировании единой теории, объясняющей и анализирующей политическое решение во всех его аспектах. Однако нельзя не отметить, что в современной политологии достаточно четко проявляется тенденция к сближению существующих методологических подходов, к формированию «синтетических» моделей, использующих наиболее сильные стороны различных концепций, что позволяет более эффективно исследовать принятие политических решений. Несмотря на то, что большинство концепций принятия политических решений имеет зарубежное происхождение и свя-

¹ Dror Y. Muddling Though – Science or Inertia // Public Administration Review. 1964. № 24.

зано, в первую очередь, с американской политологией, они способствуют получению более адекватного представления о политических решениях, принимаемых и в нашей стране.

ГЛАВА 2. ПРАВЯЩАЯ ЭЛИТА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ КАК СУБЪЕКТ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ. В настоящей главе автором рассматривается деятельность правящей элиты современной России как субъекта политико-управленческого процесса, играющего ведущую роль в принятии политических решений.

Автор подчеркивает, что в демократическом обществе важнейшие политические решения должны приниматься в интересах основной массы населения, при его непосредственном участии. Одним из главных препятствий на пути к демократии, на взгляд автора, является монополизация принятия политических решений в стране правящей элитой, которая в своей деятельности руководствуется, преимущественно, соображениями собственной политической и экономической выгоды.

В зависимости от конкретных условий, в элиту включаются политики, занимающие высшие должности в государстве, высшие чиновники, наиболее крупные и влиятельные предприниматели¹. К этому перечню можно добавить также представителей силовых структур, которые также играют немаловажную роль в управленческих процессах и участвуют в принятии политических решений. Рассматривая влияние элит на политический процесс, автор останавливает внимание на характерных особенностях сложившейся в постсоветской России элиты. Подчеркивается, что костяк правящей элиты современной России составила советская партийно-государственная номенклатура, к которой присоединилась группа крупных собственников и ведущих менеджеров крупных компаний.

Автор подчеркивает, что основная часть прежней элиты после распада СССР сумела не только сохранить свои позиции, но и укрепить их за счет соединения в своих руках власти и собственности. Как ни парадоксально, прежняя элита выиграла от крушения советской системы гораздо больше, чем значительная часть общества². Примечательно, что численность представителей бывшей номенклатуры в российском бизнесе составила, по данным Института социологии РАН, 61 % – т.е., большая часть современных капиталистов оказалась выходцами из руководящего состава компартии и комсомола³. Что же касается привилегий, то элита постсоветской России, сохранив за собой все привилегии советской элиты (то же

¹ Заславская Т.И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: Учебное пособие. М., 2004. С.288.

² Шевцова Л.Д. Дилеммы посткоммунистического общества // Полис. 1996. № 5. С. 80.

³ Васильева Л. Модернизация и элита (синергетическая модель развития) // Социально-гуманитарные знания. 2001. № 4. С. 285-286.

самое «спецобслуживание», транспорт, недвижимость), получила и намного больше, чем могла позволить себе прежде – контроль над собственностью, которая из государственной в ходе приватизации превратилась в частную.

Срачивание финансово-экономической и политической элиты стало непосредственным следствием политики новых властей демократической России в экономической области. Можно утверждать, что политические решения российской власти в экономической области были направлены на удовлетворение интересов тех групп, которые либо уже обладали капиталами и надеялись пустить их в ход посредством участия в приватизации, либо рассчитывали быстро завладеть приватизируемым государственным имуществом с помощью своего высокого положения в органах власти. Приватизация государственного сектора экономики, начатая правительством Егора Гайдара, вопреки ожиданиям значительной части населения, привела не к свободе бизнеса для рядовых граждан, а к перераспределению государственной собственности. Приватизация помогла бывшим «теневикам» легализовать свой бизнес и превратиться в уважаемых предпринимателей, установивших партнерские отношения с высшими государственными чиновниками и даже вошедших в нее в качестве чиновников исполнительных органов или депутатов парламента.

Автор отмечает, что процесс срачивания российской власти с бизнесом, который имеет теневой и, зачастую, откровенно противозаконный характер, охватил, по утверждению исследователей, всю систему государственного управления¹. Собственно, власть уже и не скрывает свои тесные связи с бизнесом – достаточно внимательно изучить биографии ведущих российских государственных деятелей, которые либо совмещают чиновничьи посты с занятием бизнесом, либо пришли во власть из бизнеса. Причем это относится не только к периоду президентства Б.Н. Ельцина, но и к современности.

Репрезентация интересов крупных собственников при принятии политических решений руководством страны осуществляется посредством нескольких механизмов. В первую очередь, речь идет о лоббировании интересов элиты в парламенте и правительстве, которое осуществляется как посредством продвижения в представительные органы заранее подконтрольных кандидатов, так и откровенно криминальным путем «подкупа» чиновников и депутатов, в чьей компетенции находится принятие того или иного решения. Поэтому хоть формально конкретное политическое решение принимается в соответствии с законодательством ответственными органами власти, в действительности его принятие было осуществлено

¹ Исаев Б.А., Баранов Н.А. Указ.соч. С. 91.

и обеспечено силами, стоящими «за кулисами» политической сцены и не вписывающимися в рамки демократической политической системы.

Автор отмечает, что растущее влияние руководителей крупнейших корпораций на принятие политических решений – не российское, а общемировое явление. В большинстве стран мира сформировался т.н. «внутренний круг», в который, по определению исследователя Майкла Юсима, входят ключевые персоны бизнеса, тесно сотрудничающие с политическими руководителями государств и оказывающие на последних значительное, если не решающее воздействие в момент принятия решений¹. Но применительно к России можно говорить не о сотрудничестве, а о прямом сращивании власти и бизнеса, когда одно и то же лицо является государственным чиновником и председателем совета директоров крупной компании. Разумеется, последний факт не может не оказывать влияния на принятие этим чиновником политического решения в интересах своей компании.

Представители крупного бизнеса составляли и продолжают составлять значительную часть российского политического истеблишмента. Наблюдается постоянная циркуляция кадров между крупным бизнесом и государственным аппаратом, причем предприниматели оставляют за собой собственность в различных компаниях, тогда как чиновники приходят в компании с политическим капиталом и связями, помогающими лоббировать интересы компаний в органах власти.

Как указывает автор, значительная часть политических решений принимается российским руководством явно в интересах крупных собственников, пусть даже при этом и декларируется, что целью этих решений является сохранение стабильной экономики и государственной мощи Российской Федерации. Экономическая политика российской власти, как отмечают исследователи, проводится в интересах бизнеса². Так, новое земельное законодательство (Земельный кодекс и Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения) фактически означает полную свободу купли-продажи земли. Решения правительства в сфере энергетики и железных дорог также предполагают существенное сокращение государственного контроля за этими важнейшими отраслями экономики и создают возможность для частичной приватизации этих сфер крупным бизнесом.

В заключение главы автор делает вывод о том, что монополизация принятия политических решений правящей элитой и фактическое отстранение от участия в политическом процессе основной массы населения страны влекут за собой крайне негативные последствия для становления в России демократического общества, выражающиеся в отсутствии граж-

¹ Гидденс Э. Политика, управление и государство // Рубеж (альманах социальных исследований). 1992. № 3.

² Смолин О.Н. Указ.соч. С. 221.

данского контроля над органами исполнительной власти, механизмов ответственности ветвей власти перед населением, препятствовании формированию гражданских инициатив и общественных движений, которые могли бы выступать полноправными участниками политического процесса и оказывать влияние на принятие важнейших политических решений.

ГЛАВА 3. ФАКТОР ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ РЕФОРМ В РОССИИ. В данной главе автор анализирует содержание важнейших политических решений, принятых российской властью на современном этапе демократических реформ и их влияние на становление в России демократического общества.

Строительство демократии в России началось всего два десятилетия назад, тогда как на протяжении многих сотен лет в обществе господствовали авторитарные тенденции, проявлявшиеся первоначально в форме самодержавия, а после прихода к власти большевистской партии – в форме монопартийной диктатуры. В процессе перестройки и крушения советской системы демократически ориентированная часть российского общества возлагала надежды на быстрый переход к новой форме политического устройства, воспринимавшейся как панацея от всех недостатков советской системы.

Принятые новой российской властью решения о роспуске КПСС, введении многопартийности, ликвидация «железного занавеса», курс на развитие рыночной экономики способствовали убежденности граждан в том, что демократия в стране будет построена в ближайшее время, с чем связывались оптимистичные прогнозы быстрого роста материального благосостояния и политической активности населения и вовлечения его в процесс управления государством.

Однако спустя непродолжительное время после того, как Советский Союз распался, и Россия вступила на новый этап развития, иллюзии относительно быстроты демократического строительства начали развеиваться. В первую очередь, этому способствовала деятельность новой российской элиты. Несмотря на то, что существенным образом была изменена система государственного управления, возможность рядовых граждан влиять на политические решения оставалась чисто формальной. Это позволяет утверждать о неэффективности тех политических решений власти, которые были направлены на развитие в России механизмов демократического общества, неважно, является ли эта неэффективность результатом ошибок и просчетов в политике, или же прямым следствием влияния на власть групп давления, незаинтересованных в развитии в стране полноценной демократической системы.

Автор отмечает, что сложившаяся в России в 1990-е гг. политическая система демонстрировала низкую степень эффективности, что вызвало необходимость в проведении дальнейших реформ, направленных на укрепление российской государственности и усиление вертикали власти. Десятилетие, последовавшее за уходом с политической сцены первого российского президента Ельцина, вошло в историю благодаря целому ряду важнейших политических решений, принимавшихся руководителями государства. Можно утверждать, что благодаря этим решениям политическая система в современной России приобрела иное лицо, чем в 1990-е гг., что не замедлило отразиться на общей социально-политической ситуации в стране. Неолиберальный курс российской власти в годы правления Ельцина, при Путине был несколько скорректирован, что, впрочем, относится не к области экономического развития, где основной вектор остался прежним, а к сфере государственного управления, в отношении которого политика российской власти претерпела ряд существенных изменений.

В первую очередь, следует отметить, что правительством Путина был взят курс на укрепление федеральной власти, отличавшейся при его предшественнике достаточной слабостью. Курс на усиление вертикали власти, предпринятый Путиным, потребовал от главы государства принятия целого ряда незаурядных решений, порой шедших вразрез с интересами наиболее влиятельных в современной России элитных групп, которые в 1990-е гг. оказывали сильное давление на федеральную власть и, в некоторых случаях, диктовали ей свои условия и свои правила игры.

Президентом были сформулированы три приоритетные задачи, от успешного решения которых зависело исправление сложившихся между центром и регионами отношений. В числе этих задач были названы определение конкретных полномочий центра и регионов; упорядочение системы территориальных структур федеральных органов исполнительной власти; упорядочение межбюджетных отношений¹. На реализацию этих задач и были, в основном, направлены принимаемые российским руководством решения в области региональной политики.

За время президентского срока Путина были приняты политические решения, которые мы можем считать основополагающими в формировании новой политической системы России. В первую очередь, появились новые структуры, направленные на укрепление территориальной целостности государства и упорядочение властной вертикали – федеральные округа во главе с полномочными представителями президента. С созданием федеральных округов улучшилась система контроля со стороны центральной власти за деятельностью региональных руководителей, поскольку в

¹ Пляйс Я.А. Указ.соч. С. 170-171.

каждом федеральном округе были созданы структуры, представляющие интересы федеральных министерств и ведомств.

Было принято решение о постепенном укрупнении регионов, позволяющем преодолеть раздробленность федерации. Надо сказать, что укрупнение регионов, хотя и происходит по инициативе федеральной власти, носит демократический характер, поскольку вопрос об объединении субъектов федерации выносится на усмотрение референдума.

Важнейшее значение для страны приобрело решение о праве федеральной власти освобождать от занимаемых должностей руководителей регионов за нарушение ими федерального законодательства, а также решение об изменении самого порядка назначения глав субъектов Федерации.

Политические решения, принятые в течение президентства В.В. Путина в области государственного строительства, носили превентивный характер по отношению к возможным угрозам территориальной целостности и межнациональному взаимодействию.

Автор характеризует политические решения российских властей в отношении региональной политики как направленные на укрепление вертикали власти и интеграцию субъектов федерации, с ужесточением контроля за исполнением федерального законодательства со стороны региональных органов власти. В то же время отличительной чертой новой региональной политики является гибкость в отношении национальных автономий, направленная на предотвращение возможных ситуаций конфликтного характера. Региональная политика руководства страны носит сегодня консервативную окраску и направлена скорее на замену жесткой власти региональных лидеров жесткой властью федерального центра, чем на развитие демократических тенденций в управлении регионами.

Автор отмечает важную роль Государственного совета РФ – коллегиального органа при Президенте РФ, деятельность которого направлена на оказание главе государства консультативной помощи в процессе выработки важнейших политических решений.

Важное значение для становления в России демократического общества имеют политические решения руководства страны, принятые в отношении реформирования избирательной системы. Это решение о повышении необходимого для прохождения в Государственную Думу РФ процента голосов; отмена выборов по одномандатным округам, в результате которой нижняя палата российского парламента полностью комплектуется по партийным спискам; отмена графы «против всех» в избирательном бюллетене; отмена минимального порога явки избирателей; повышение срока исполнения президентом страны своих обязанностей.

Однако далеко не все эти решения государственной власти, по мнению автора, способствуют становлению в России демократического обще-

ства. Так, повышение проходного процента на выборах в Государственную Думу ограничивает список партий, которые могут провести в парламент своих кандидатов. Партии, не попавшие в Государственную Думу из-за существования столь высокого процентного барьера, фактически лишаются возможности влиять на политические решения и вообще участвовать в политическом процессе в его парламентском, а не уличном варианте. Перед этими партиями встает лишь альтернатива внепарламентской деятельности, что толкает миллионы избирателей не на выборы, а на митинги и демонстрации.

Те же последствия влечет за собой и закон о повышении количества членов партии и числа ее региональных отделений, необходимых для регистрации партии в органах юстиции. Можно утверждать, что эти мероприятия лишь препятствуют становлению в Российской Федерации полноценной демократической партийной системы, будучи направленными на установление политической монополии «партии власти».

Как отмечает автор, в результате этих политических решений парламент в современной России перестает быть органом представительной демократии, поскольку не выражает весь спектр существующих в обществе социальных интересов, и превращается в инструмент правящей элиты, необходимый ей для придания легитимности принимаемым решениям в глазах общественности и демократических стран мира, с которыми Россию связывают партнерские отношения.

Автора тревожит тот факт, что в сфере принятия политических решений в нашей стране существует огромная разница между возможностями исполнительной и законодательной власти. В частности, до 80 % принимаемых законопроектов готовится в правительстве, что свидетельствует о крайней слабости представительных органов власти. Я.А. Пляйс отмечает, что российский парламент фактически является придатком исполнительной власти. Следовательно, нет и реальной необходимости в существовании такого органа, кроме как выполнение им функции «демократической ширмы» и спуска социальной напряженности посредством трансформации ее в парламентские дебаты, смысл которых неясен, поскольку реального воздействия на принятие властью политических решений парламентарии не оказывают и в данной ситуации оказать не могут.

Нарушение равновесия ветвей власти путем выдвижения на первый план исполнительных органов и оттеснения законодательных на второстепенные позиции является одной из основных издержек делегативной демократии, которая, по мнению ряда исследователей, характерна и для современного российского общества. Принятие политических решений в этой ситуации осуществляется с максимальной быстротой, поскольку оно фактически лежит лишь на первом лице государства, тогда как в класси-

ческой демократии требуется согласование решений в различных органах власти, что существенно замедляет процесс их принятия. В то же самое время быстрые решения делегативной демократии содержат в себе гораздо больший риск непродуманных и ошибочных действий.

Принятие политических решений в условиях делегативной демократии носит, как правило, характер резолюций и постановлений главы государства или правительства, которые лишь затем приобретают характер законодательных актов. Но принятые исполнительной властью политические решения далеко не во всех случаях обретают реальную жизнь, чаще всего они так и остаются невыполненными. Отстранение законодательных органов от реального принятия решений ведет к тому, что ближайшими «соправителями» главы государства или правительства, принимающими непосредственное участие в выработке решений, оказываются представители элиты, в том числе и находящиеся «в тени», не занимающие ответственных государственных постов.

Как отмечает автор, в условиях делегативной демократии резко возрастает политическая роль окружения главы государства, в первую очередь его администрации, которая в институционализированной демократии выполняет лишь технические функции, не вмешиваясь в сферу принятия политических решений. В системе делегативной демократии, так или иначе, заключена опасность дальнейшего усиления власти главы государства, вплоть до установления авторитарного режима.

Со стороны либеральных критиков политики российских властей часто приходится слышать утверждения о «возвращении страны в прошлое», которые аргументируются ссылками на решения об укреплении властной вертикали, ужесточение законодательства в области партийного строительства и избирательной системы, жесткую внешнюю политику и борьбу с экстремизмом, которая отождествляется оппонентами власти с борьбой с инакомыслием. Впрочем, другие исследователи указывают на то, что «мягкий авторитаризм» в настоящее время в наибольшей степени отвечает как историческим традициям российской государственности, так и политическим запросам современного российского общества¹.

Можно считать, что установившийся в стране после ухода президента Б.Н. Ельцина политический режим, названный политологом В. Никоновым «путинизмом»², не был направлен на реставрацию дореформенных порядков, о чем свидетельствует, в первую очередь, неолиберальная экономическая политика российских властей, а также преобразования

¹ Красин Ю.А. Российская демократия: коридор возможностей // Полис. 2004. № 6. С. 131-132.

² Никонов В. Путинизм // Современная российская политика. М., 2003. С. 29.

в системе государственного управления, которые носят частично «авторитарный», а частично демократический характер.

Однако, помимо нововведений «авторитарного» характера, принимаемых российскими руководителями в течение последнего десятилетия, проводятся в жизнь и некоторые политические решения, действительно направленные на становление демократического общества. В частности, можно привести в пример формирование с 2006 г. Общественной палаты, перед которой стоит задача непосредственного контроля над принимаемыми важнейшими законопроектами, экспертиза их соответствия реальным интересам российского общества.

Важнейшее для становления в нашей стране демократического общества значение приобретают решения, принимаемые российским руководством в сфере социальной политики. Здесь, в первую очередь, следует отметить принятые Президентом России В.В. Путиным в 2006 г. решения о развитии национальных проектов в области здравоохранения, образования, строительства доступного жилья, развития агропромышленного комплекса. Приоритетное значение для государства, для национальной безопасности нашей страны, имеет решение о поддержке рождаемости, поскольку сокращение населения в стране в ближайшее время грозит превратиться в одну из главных проблем, стоящих перед Россией.

Как подчеркивает автор, принятые российскими властями решения по укреплению государственного единства, по своему содержанию не содержат угрозы становлению демократического общества в нашей стране. Проблема заключена в другом. Во всех случаях население России не имело возможности оказывать реальное влияние на принятие этих решений. То есть, направленные на интеграцию российской государственности, эти решения руководителей страны способствовали еще большему разъединению власти и общества, поскольку продемонстрировали последнему, что в области выработки и принятия важнейших политических решений мнение общественности не представляет особого значения.

Большинство здравомыслящих российских граждан осознает невозможность своего влияния на политическую жизнь страны, даже посредством участия в президентских и парламентских выборах. В общественном мнении давно укрепилась точка зрения, что выбирает не народ, а власть. Повышение «проходного процента» в парламент и, как следствие, резкое снижение количества партий и кандидатов, участвующих в выборах, ликвидация графы «против всех» оставляют тех граждан, чьи политические убеждения не соотносятся с перечнем представленных в предвыборном списке партий, перед альтернативой: либо поступиться принципами и проголосовать за нежелательную партию или кандидата, либо вообще не ходить на выборы.

Автор подчеркивает, что для становления в России демократического общества необходимо развитие политической активности населения, что возможно только в том случае, если будут созданы реальные возможности для влияния граждан на принятие политических решений. С нашей точки зрения, этому может способствовать создание механизмов общественного контроля за действиями, как исполнительной, так и законодательной власти, развитие плебисцитарной формы демократии, когда важнейшие политические решения, в особенности, касающиеся изменений действующей Конституции, будут приниматься посредством участия всех имеющих право голоса граждан страны во всенародных референдумах.

Однако, что касается использования плебисцитарных механизмов в принятии важнейших политических решений, то автор отмечает, что в данном случае необходимо учитывать следующие обстоятельства. Плебисцитарная демократия начинает реально работать в условиях политической активности и грамотности населения. Если население остается политически пассивным и не осведомленным, то плебисцитарные механизмы превращаются в инструмент легитимации элитами собственных политических решений, для принятия видимости которых и проводятся всенародные референдумы.

Необходимо формирование гражданских комитетов, общественных палат и контрольных комиссий не только на федеральном, но и на региональном уровнях. В деятельность этих органов входили бы экспертиза принимаемых органами власти политических решений на соответствие их интересам общества, контроль над осуществлением политических решений. Структуры гражданского контроля должны формироваться при непосредственном участии общественности, политических партий, гражданских инициатив. Для участия в них необходимо привлекать как наиболее достойных и известных деятелей политики, культуры, науки и образования, так и рядовых граждан, пожелавших участвовать в данной общественной деятельности, при условии присутствия у них определенных личностных качеств, надлежащего уровня общей и политической грамотности. Существование структур гражданского контроля сделало бы сферу принятия политических решений более прозрачной для общества, что, в свою очередь, развивало бы в гражданах интерес к политике, к управлению собственной страной.

Развитие плебисцитарной демократии и формирование механизмов гражданского контроля за принятием политических решений органами исполнительной и законодательной власти отнюдь не станут причинами ослабления российской государственности. Та система властных отношений, которая сформировалась и продолжает на сегодняшний день развиваться в современной России, адекватна требованиям переходного перио-

да, но переход от авторитаризма к демократии не может длиться вечно. Для того, чтобы в нашей стране сформировалось действительно демократическое общество, необходимо уже в настоящее время переходить к развитию его основных структур. В противном случае, система делегативной демократии, существующая в нашей стране сегодня, завтра может трансформироваться в авторитарную систему, что чревато для российской государственности новыми социально-политическими потрясениями. Автор подчеркивает, что только грамотные и принимаемые в интересах большинства населения и при его участии политические решения будут способствовать становлению в России действительно демократического общества с развитой рыночной экономикой.

В «Заключении» подводятся общие итоги исследования, формулируются основные выводы и намечаются пути дальнейшего изучения проблемы.

Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях автора:

1. Макаренко А.А. Политические решения и демократические реформы в России // Социум и власть. 2010. № 2. – 0,5 п.л. (ведущий журнал)

2. Макаренко А.А. Пути демократизации сферы принятия политических решений // Политические институты и процессы в современной России: состояние и тенденции развития. Ростов н/Д: СКАГС, 2009. – 0,4 п.л.

3. Макаренко А.А. Правящая элита современной России и политические решения. Брошюра. – Ростов н/Д: СКАГС, 2009. – 1,5 п.л.

4. Макаренко А.А. Политическое решение: политологический анализ. Брошюра. – Ростов н/Д: СКАГС, 2009. – 1,5 п.л.

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы: www.skags.ru.

Подписано в печать 14.04.10. Гарнитура Times New Roman
Усл. п.л. 1,3 Тираж 100 экз. Заказ № 20/4
Ризограф СКАГС. 344002, г.Ростов-на-Дону, ул.Пушкинская, 70