

На правах рукописи



003062574

САХНО МАКСИМ ВИКТОРОВИЧ

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ РОССИИ

В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД:

КОРРЕКЦИЯ ФОРМ И ХАРАКТЕРА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Специальность 23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

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

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and strokes.

Ростов-на-Дону – 2007

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

Научный руководитель: заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Бакушев Валерий Владимирович
доктор политических наук, профессор
Аствацатурова Майя Арташесовна

Ведущая организация: Южный федеральный университет

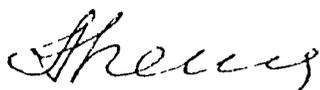
Защита состоится «27» апреля 2007 г в 15-00 часов на заседа-
нии диссертационного совета Д 502 008 02 по политическим нау-
кам при Северо-Кавказской академии государственной службы по
адресу 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, аудитория
№ 514

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

Автореферат разослан «24» марта 2007 года

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присы-
лать по адресу 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70,
к 304

Ученый секретарь
диссертационного совета

 Агапов А К

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования

С конца прошлого века в России произошли радикальные перемены в экономической, политической, правовой и духовной областях в направлении расширения общепризнанных демократических ценностей, позволяющих стране стать участницей современных международных процессов. Среди базовых проблем, стоящих перед Россией, одной из важнейших является создание института представительства на разных уровнях власти, как гарантии стабильного демократического развития.

Проблема создания представительства как формы новой демократии возникла в эпоху перехода к буржуазному государству, как часть более общей проблемы, связанной с поисками рационального устройства общества. Успехи наук стали подталкивать к осмыслению не только исследования природы, но и познания механизмов общественного развития. В таких трудах, как «Два трактата о правлении» Дж Локка, «Левиафан» Т Гоббса, «Письма провинциалу» Б Паскаля, а также «О духе законов» Ш Монтескье и «Об общественном договоре» Ж-Ж Руссо были поставлены коренные проблемы преобразования деспотических форм правления в народно-демократические. С этих и других работ началось теоретическое исследование проблем представительства и парламентского устройства законодательной власти.

Представительная демократия – это развитый институт власти, т к начав свою историю с представления и учета интереса наиболее крупных общественных сил, она стремится к максимальному выражению интересов всей политической палитры общества, что отражается в системе формирования законодательной власти, т к именно порядок формирования представительства обеспечивает участие наибольшего числа граждан в решении задач, стоящих перед обществом и государством.

В сравнении с этим система советского представительства как система советов была юридически более обеспеченной в системе государственной власти, оставаясь правда, несколько зависимой от политического руководства в силу закрепления этого в совет-

ских конституциях. Впрочем, нельзя считать, что эта негативная практика преодолевается в государственной структуре современной России. Хотя, сейчас не принято обсуждать роль и функции администрации президента, но очевидно, что это «ЦК КПСС без КПСС». С уверенностью можно сказать, что недостаточное конституционно-правовое обеспечение представительной власти в России является ахиллесовой пятой всей системы власти, что не может продолжаться долго, так опыт Украины, просто копирующей российские порядки не выдержал такого режима и совершает переход в сторону парламентаризма и парламентской республики, что находит поддержку Совета Европы и других международных организаций.

В ходе настоящего исследования, направленного на осмысление проблемы представительства в системе политической власти, были подвергнуты анализу современные процессы и их исторические предпосылки, явившиеся источниками современной системы представительной демократии.

В современной политической науке актуализация обозначенных проблем представляется как дальнейшее движение по пути демократизации общества и государства, в ходе реформы государственно – административного аппарата власти, включая и уровень местного самоуправления, которое до сих пор выпадало из поля зрения теоретической политологии.

В работе указывается, что основные направления дальнейшего совершенствования представительства стали определяться Посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ как актами предусмотренными Конституцией РФ, а также возросшей и стабилизирующей ролью главы государства, что способствует созданию сбалансированной системы ветвей власти, состоящей из взаимных сдержек и противовесов.

Степень научной разработанности проблемы

Проблемы эффективности института представительства постепенно становятся центром теоретического осмысления, как его основ, так и путей его дальнейшего совершенствования в ходе проведения государственно-административной реформы.

Политологи не редко связывают институт представительства с эффективностью реформ в области государства и права и даль-

нейшего продвижения общества к подлинному народовластию, закреплённому в таких политико-правовых актах как Декларация независимости России 1991 г., Конституции РФ 1993 г., а также в ряде международных хартий и конвенций, ратифицированных Российской Федерацией, что соответственно сделало их составной частью внутреннего политико-правового устройства, так право есть юридическое оформление политических решений

Изучению проблемы эффективности власти в России через систему представительства посвящены работы В В Борисова, А П Бутенко, Д А Волкогонова, Н И Бирюкова, В М Сергеева, А С Панарина и др. В настоящее время эта тема приобретает новое содержание и должна стать предметом углубленного анализа как теоретиков, так и практиков, работающих в области теории политологии и занимающихся вопросами представительства

Однако, при довольно широком внимании к вопросам российской государственности, аспекты представительства остаются мало изученными и подчас сводятся к эмпирическому толкованию. Недостаточно изучены и факторы, влияющие на становление представительных органов власти в изменяющейся России

Отдельным аспектом проблемы представительства посвящены работы юристов, философов и политологов Д Ф Волкова, А М Гонова, С Н Бабурина, В Г Игнатова, Д П Зеркина, В Д Зорькина, В П Макаренко, Н И. Матузова, А В Малько, А И Соловьева, Р Х Симонян, А М Старостина, А В Понеделкова, А Ф Черданцева, В Е Чиркина, О И Чистякова, Ф И Шамхалова, Д Ю Шапсугова и других, а также труды зарубежных авторов З Бжезинского, А Бирча, М Вебера, Дж Гетти, Д Дана, Я Грэй, Л Найдхардта и других. Ценную информацию удалось почерпнуть из отечественных периодических изданий, занимающихся вопросами изучения теории государства и правовой политики

Анализируя перечисленные труды отечественных и зарубежных ученых, нужно подчеркнуть, что в них обозначены основные подходы к проблеме анализа теории власти, а также к истории и практике становления таких ее базовых институтов, как ветви власти, связь и взаимодействие представительных органов с другими органами и институтами государственного аппарата и политтехнологиями, которые влияют на характер этих процессов. Вместе с

тем прослеживается определенный вакуум в разработке проблемы представительства, взятой в разрезе ее возникновения, эволюции и позиционирования в отношении других ветвей власти, которые также вовлечены в сферу внимания и интересов политтехнологов

Определенное значение для разработки данной проблематики имеет анализ истории представительства и его эволюции в различных политико-правовых системах Европы и Америки. Такой подход позволяет определить первоначальные цели представительства, основные подходы к его реализации в практике демократизации власти и вскрыть движущие силы построения развитого гражданского общества, где политика становится инструментом влияния на структуру и функцию власти, а также побудительной силой для перераспределения функций управления между центральной и местной властью. При этом существенное значение имеет метод сравнительного анализа между такими формами представительства как парламентаризм и советы, которые хотя и потерпели фиаско в конкретных условиях России, но тем не менее остаются действующими формами представительства в ряде стран народной демократии, а в специфической форме и в ряде развитых западных стран. Эти вопросы нашли отражение в трудах таких известных исследователей, как Н.И. Бирюков и В.М. Сергеев «Становление институтов представительной власти в современной России» (М., 2004 г.), А.Н. Birch «Representation» (L., 1989 г.), Э. Карр «История современной России» (М., 1990 г.), Сучков Е.Б., Малкин Е.Б. «Основы избирательных технологий и партийного строительства» (М., 2003), Акопов Л.В. «Органы государственной власти Российской Федерации» (Ростов н/Д., 2006) и ряд других, в которых даны оценки и определения феномену представительства в системе власти в исторической перспективе и современной России.

Объект исследования – институциональный и функциональный срез парламентско-представительной ветви власти в системе демократической власти

Предметом исследования выбрана эволюция представительной власти на разных уровнях и в разных формах ее осуществления в условиях изменяющейся России

Цели исследования факторы, обуславливающие становление и развитие института представительной власти в России в условиях коренной ломки общественных отношений и смены политических элит.

Задачи исследования:

- проследить взаимосвязь понятий «представительство» и «парламентаризм» и обуславливающей их политической практики с исторической и политологической точек зрения,
- проанализировать механизмы становления и формирования теории представительной демократии в отечественной и зарубежной науке,
- выявить основные характеристики демократического представительства, как адекватной формы реализации конституционного принципа народовластия,
- выявить влияние политико-правовой культуры на процесс выработки механизмов контроля за реформированием института представительства в соответствии с Конституцией РФ и международными стандартами,
- предложить механизм совершенствования представительства в целях его дальнейшего соответствия раскладу политических сил средствами новых политтехнологий

Методологическую основу исследования образует историко-генетический подход к пониманию динамики представительства как естественно-исторического процесса и его роли в становлении и развитии демократии в условиях изменяющейся России. Фундаментальное значение принципа народовластия потребовало нового подхода к анализу его источников и движущих сил развития через становление и конкуренцию политических структур общества и как результат эффективности репрезентации их деклараций и программ средствами политтехнологий

Анализ становления российского института представительства, включающий этап политического устройства России в форме Советов, обусловил обращение к принципам системности и объективизма, позволяющие изложить историю страны без изъятий политического характера

Системный подход позволил также осуществить реконструкцию понятия представительства как в системе разделения ветвей власти, так и при реализации принципа самоуправления народа

Фундаментальное значение, которое придается этому в диссертации, определяется тем, что представительство является властью особого рода, наиболее полно связанной с единственным источником власти – народом, формируется непосредственно народом и несет перед ним ответственность в соответствии с законами государства. Политологический подход к указанным проблемам включает в себя требования изучения современного состояния предмета, рассмотрение его генезиса и адекватного отражения через систему научных и политологических понятий, составляющих базу для дальнейшего его изучения

Научная новизна диссертационного исследования заключена в следующих основных результатах, полученных диссертантом

- выявлена значимость взаимосвязи исторического и структурного подходов в изучении представительства, его моделей в зависимости от конкретно-исторического государственного устройства,

- проанализирован цивилизационный и конкретно-политический контекст базовых понятий «парламентаризм», «представительство», «политическая элита», «система сдержек и противовесов», «политический дизайн», «гражданское общество», «политтехнологии», составляющие научно-теоретическую базу исследования представительства;

- выявлены и проанализированы особенности формирования представительной власти в России в конце XX в и проведена политологическая реконструкция социальных условий и политических реалий этой политической ситуации,

- раскрыты теоретико-идеологические предпосылки демонстрации советской системы представительства в ходе реформ 90-х гг XX в и установлена их связь с теорией и практикой решения этих вопросов развитыми демократическими государствами

- исследованы проблемы репрезентации новыми политическими образованиями интересов легислатуры в политических стра-

тегиях и тактиках и их позиционирования в отношении государства и права

- определены роль Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ как фактора совершенствования представительства в России и характер политических и избирательных технологий соответствующих выдвигаемым в них задачам, выявлены негативные последствия тех политтехнологий, которые приводят к потере политического веса без реального учета последствий недопустимого риска,

- дана оценка избирательным технологиям, которые показали свою эффективность в ходе формирования нового представительства и привели общество к состоянию стабилизации и умиротворения

Положения диссертации, выносимые на защиту

1 Политико-правовая институционализация российского политического представительства включает в себя становление и трансформацию форм парламентско-представительной власти во взаимосвязи с другими институтами в политическом процессе, обусловленных конфликтным характером постсоветского политико-правового пространства и связана с неустоявшимся балансом отношений между представительной и исполнительной властью, что пока не соответствует стратегии устойчивого развития парламентаризма

2 В ходе формирования современного российского политического представительства, осуществляющегося на базе советского, как единственно наличного, решалась двуединая задача преодоления моновластия советов, как скрытой формы диктатуры и реализации базовой конструкции демократического представительства, ориентированного на модель сложившегося в основном в Европе в ходе длительной борьбы против феодализма и клерикализма в течение периодов Просвещения, Реформации, контр-реформации и буржуазных революций XVIII – XIX веков Практика постсоветского политического реформирования показала, что данная модель не может быть применена в чистом виде ни в одной из стран, не прошедших сходный с европейским путь развития

3 Сравнительно-исторический анализ показал невозможность без демонтажа Советов использования теории и опыта демо-

кратических стран в силу неадекватности приспособления советского типа представительной власти в новых условиях, приводившего лишь к политическим кризисам между складывающимися ветвями власти и способствовавших перенесению неэффективных форм представительства в процессе формирования новой демократии

4 В ходе реформ в постсоветской России возникла проблема позиционирования представительства в системе конституционного устройства и новых институтов государственной власти, в ходе решения которой при формировании представительства был использован принцип политической конкуренции, в результате чего произошел селективный отбор политических элит, наиболее полно представлявших интересы электората

5 Реальным инструментом формирования нового типа представительства явились политические (включая и административные) технологии, которые из первоначального манипулирования общественным сознанием, превратились в легитимное средство продвижения политических идей в ходе избирательных и иных компаний и репрезентации своих целей в процессе борьбы за власть

6 Инструментом оптимизации представительства на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления и гармонизации отношений между ветвями власти с начала 2000-х гг стали послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ по вопросам внутренней и внешней политики. Они создают базу для использования таких политтехнологий, которые способствуют решению общенациональных задач, выдвигаемых Президентом для стабилизации и оптимизации функционирования государственной власти как единого управляемого комплекса для достижения конституционных целей построения демократического, правового и социального государства

7 Опыт формирования представительства в России и его анализ, проводимый современными политологами, позволяет не только обозначить концептуальные основы дальнейшего развития представительства, опирающегося на политико-правовую стабилизацию, устойчивую динамику общественных процессов, но и выявить сферу рискованных инноваций, сокращения зоны представительства в Совете Федерации, повышение порогов прохождения в

парламент для партий, сокращение возможностей выбора для электората, чрезмерное использование административного ресурса, ведущие к сужению потенциала политического представительства

Практическая значимость исследования

Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы в дальнейшей разработке теории эффективности государственной власти в России. Предложения и рекомендации, выдвинутые в работе, способны внести определенный вклад в теорию политологии, развивающуюся в соответствии с современными реалиями представительной власти. Результаты исследования могут быть рецептированы и использованы в современной политической практике реформирования представительства на разных уровнях его осуществления, а также при проведении избирательных компаний, научно-практических конференций, работе избирательных штабов и в учебном процессе в системе профессионального образования.

Главной научно-практической целью исследования является изучение спектра политических реалий современной России и выработка на этой основе предложений по дальнейшему совершенствованию института представительной власти на базе общественных предпочтений и сложившегося законодательства, с учетом реформы местного самоуправления и реализации конституционного принципа народовластия через структуры гражданского общества с учетом расстановки классовых интересов. В итоге достигнутые результаты имеют объективный характер и могут быть использованы для совершенствования политической работы по формированию органов народного представительства на всех уровнях власти и управления, в ходе разработки и использования современных избирательных технологий.

Апробация работы. Результаты исследования опубликованы в брошюре и 3 научных статьях общим объемом 3,5 п.л., доклады вались на международной конференции «Профсоюзы и демократия» (Ростов н/Д, сентябрь 2004 г.), на научно-практической конференции «Актуальные проблемы и факторы модернизации государственного и муниципального управления в современной России» (Ростов н/Д, октябрь 2006 г.) Диссертация обсуждена и реко-

мендована к защите кафедрой политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав (включающих 6 параграфов), заключения. Общий объем диссертации 138 страниц. Библиография содержит 89 названий.

II. Основное содержание диссертации

Во *«Введении»* обосновывается актуальность темы, ее новизна и степень научной разработанности, определены объект и предмет исследования, методология, сформулированы цели и задачи диссертации, представлены основные положения, выносимые на защиту, указана практическая значимость и апробация результатов исследования.

Первая глава «Представительная демократия как эффективная форма осуществления народовластия» посвящена раскрытию проблемы представительства как формы новой демократии в условиях изменяющейся России, представленной системой выборных учреждений, наделенных правом законотворчества на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления от имени граждан оказавшим им политическое доверие.

В параграфе первом «Истоки формирования представительной власти в теории и практике современной России» подчеркивается, что представительная демократия – это развитый институт власти, так как начав свою историю с представления и учета интереса наиболее крупных общественных сил, она стремится к максимальному выражению интересов всей политической палитры общества, что отражается в положении об учете интересов и мнений меньшинства. Однако, по мнению известного политика Хейвуда Эндрю, «единой теории представительства не существует, есть несколько теорий и каждая из них основывается на неопределенных идеологических или политических предпосылках»¹. Представительство может осуществляться одним из следующих четырех способов: доверительство, делегирование, мандат, пропорциональ-

¹ Хейвуд Эндрю. Политология. Пер. с англ. Под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Бельского. М., 2005. С. 280.

ное представительство Современная система представительства выдвигает также требование учета мнений меньшинства, хотя оно и является конкурентной силой в политической борьбе и представляет как бы отступление от политического монополизма в сторону политического плюрализма

Истоки представительной власти лежат в далеком прошлом истории развития демократии, начиная от вовлечения в процесс государственного управления сначала отдельных представителей господствующего класса, а затем и в целом всего господствующего класса и лишь в последствии иных общественных сил, в определенной мере разделяющих официальную политику Классам, выступающим за ниспровержение существующего строя, места в представительной власти не находилось Наоборот, законами сформировавшегося большинства эти силы объявлялись изгоями, а их деятельность признавалась как антигосударственная, экстремистская, террористическая и т д

В диссертации отмечается, что теория представительства, начавшая формироваться в XVII-XVIII вв , идеи верховенства народа стала главным принципом конституционной власти, а идея представительства главным способом трансформации народного суверенитета отдельно избранным персонам депутатом, конгрессменом, сенатором и другим, что, в конечном счете, сформировало конфигурацию современной представительной демократии У истоков идеи представительства стоят такие крупные мыслители XVIII-XIX вв как Дж Локк, А де Токвиль, Дж С Милль, Б Н Чичерин и др В создаваемой ими теории были объединены две важнейшие идеи современной демократии идея, что не один человек не может управлять другим человеком без его согласия и идея фактической невозможности непосредственного управления государством, как это было в период античной демократии Утверждалось, что интересы различных слоев населения могут быть представлены в системе власти избранными людьми, которым делегированы соответствующие права При этом представлялось, что эти делегаты в состоянии защищать и реализовывать интересы народа наилучшим образом, на что подчас не способен сам народ Формально это верное соображение, а реально оно приводит к тому положению, когда

представители народа становятся разменной монетой в крупной политической игре

Проблема представительства разрабатывается в научной литературе, как проблема организации централизованной власти в форме парламентаризма. В то же время в тени остался другой процесс становления и развития представительства, который осуществлялся в связи с реализацией полномочий местного самоуправления. Оно в той или иной форме присутствует в политических системах государств, стоящих на разных ступенях экономического и политического развития. Представительство на местном уровне является проблемой, анализу которой еще только следует привлечь внимание политической и юридической науки. Несмотря на глубокие традиции местного самоуправления, теоретический анализ практики его становления и развития является до сих пор скудным. Так, в широко известном документе как Европейская хартия о местном самоуправлении, изложены лишь самые общие принципы организации и функционирования местной власти, на основании которых могут складываться самые различные ее типы, даже далекие от сущности понятия самоуправления. Например, такой тип самоуправления был и складывается в России, когда местный уровень рассматривается лишь как низший уровень вертикали власти, т.к. зарегулирован федеральным законодательством до самых элементарных вопросов ведения местного самоуправления. В то же время в рамках политической теории местное самоуправление обладает универсальными свойствами для реализации демократических принципов представительства и основных прав и свобод человека.

Представительство на этом уровне может преодолеть разрыв интересов верхних эшелонов представительной власти и низших слоев населения, делегирующим им свои полномочия, что утверждается непрекращающимися общенациональными конфликтами между трудом и капиталом, властью и народом, сельским и индустриальным производителем и т.д. При должном внимании и научном интересе к проблемам местного представительства может быть разработана новая теория своего рода коммунальной республики, где основные интересы населения решаются по месту жительства, а не во властных коридорах столиц. Таким образом, следует продол-

жить работу по теоретическому осмыслению и созданию новой формы представительства – местного представительства, в котором имеющиеся и нарождающиеся формы представительства приобретут свое качество. Это будет начало того процесса, о котором в политологии рассуждают уже не один век, собственно с эпохи Просвещения, но который должен привести к такому результату, вернее состоянию представительства, где оно будет соответствовать эталонам представительной демократии, буквально понимаемой как власть народа.

Во втором параграфе *«Проблемы становления представительной власти в России теоретико-политологический аспект»* рассматриваются практика представительства и выборности различных уровней власти, появление и совершенствование различных средств политической реализации этих принципов. Если согласиться, что посредством представительства те или иные общественные группы стремятся продвинуть и закрепить собственные интересы, то логичным интересом явилась борьба за методы формирования представительства и выработка правил селекции этих методов, т.к. неправые цели не могут долго достигаться неправыми или неприемлемыми средствами. «Нормальная политическая жизнь, – пишет А. С. Панарин, – существует в известном интервале там, где имеет место совпадение возможностей и притязаний, систематическая политическая активность отсутствует, там, где имеет место их максимальный разрыв (несоразмерность), политическая жизнь превращается в неконтролируемый хаос»¹. Этот своеобразный естественно-социальный отбор привел к формированию политических партий, которые стали не только идейными представителями политического процесса, но и признанными представителями оппозиции, которая отныне стала рассматриваться как непременный атрибут демократии. Следовательно, это стало признанием законности интересов не только одного класса, называемого господствующим, но и всех других социальных групп, в которых в ходе развития института демократии постепенно нарождалась и развивалась идея равенства всех граждан перед законом. А поскольку с крушением монархий подданные уступили место гражданам, по-

¹ Панарин А. С. Политология – М., 1997. С. 51

стольку потребовался разносторонний механизм репрезентации их интересов во властной структуре в отличие от подданных, интересы которых якобы выражал монарх

Поэтому теория представительства, по крайней мере, в условиях России, должна наполниться новым содержанием, так как появилась реальная материальная база для реализации принципа самоуправления народа своими собственными делами и ресурсами. При этом либеральная идеология отступит перед коллективистской, так как недостатки рыночного разграбления природных ресурсов становятся очевидными для большинства общества, которое и будет формировать органы представительной власти на федеральном, региональном и местном уровне. Кстати, управлять своими делами можно будет не путем сложнейших махинаций, а путем простого бухгалтерского учета и аудита.

При рассмотрении вопросов политической организации общества следует иметь в виду конституционное закрепление принципа политического равенства (ст. 13) Конституции РФ. Но парадокс заключается в том, что формальное политическое и юридическое равенство постоянно подрывается фактическим социальным неравенством, что является источником всех конфликтов и нестабильных ситуаций в обществе. С учетом ст. 7 Конституции РФ о социальном государстве можно полагать, что теоретики права положили в ней хотя бы формальный путь к социальному равенству. Политическое и юридическое равенство без социального означает лишь отставание идеала законодательства от идеала справедливости. Неравенство приводит к уродливой деформации общества и разделению людей, что в свою очередь является питательной почвой для всех проявлений расизма, шовинизма, национализма, ксенофобии и т. д.

Все вышесказанное в обобщенном виде можно передать такой формулой: позитивные перемены в российском обществе возможны при условии, если власть (на разных уровнях) научится обеспечивать баланс интересов разных категорий граждан, если она будет стремиться решать все проблемы во имя интересов конкретных людей с опорой на их опыт и коллективный разум, через систему развитого представительства, призванного скрепить власть и

граждан для решения задач и контроля за их исполнением при активном содействии политического прогнозирования и теории

Вторая глава «Формирование представительной власти в России в конце XX века» посвящена анализу процесса преобразования системы представительства в РФ 90-х гг. прошлого века требуют теоретического осмысления, как для оценки произошедшего, так и для политологического анализа дальнейших изменений в процессе становления различных звеньев законодательной власти

В первом параграфе «Теоретические предпосылки демонтажа тоталитарной системы политического представительства в ходе реформ 90-х гг. в РФ» проанализирована существующая тактика современных политтехнологий представляет собой очень пеструю и изменчивую картину, так как отражает быстротекущие процессы политического баланса общественных сил. В то же время стратегия политтехнологий стара как мир, так как в ее основе лежит цель захвата власти, как главного трофея политической борьбы, которые делают необходимыми политические технологии как средство и способы ориентировки политических партий в конкретике политической жизни. В ней ничего не носит устойчивого характера, так как попытка придать устойчивость политической системе социализма привела к ее застою, из которого смогли найти выход не все страны социалистической ориентации. Следовательно, стабильность и устойчивость сами по себе не являются методом политических технологий.

В наше время очевидно, что «демократия – не правление народа, а как отмечал Ральф Дарендорф, «такого на свете просто не бывает. Демократия – это правительство, избираемое народом, а если необходимо, то народом и смещаемое, кроме того, демократия – это правительство со своим курсом»¹. Основоположник элитарной теории демократии Йозеф Шумпетер считал, что народные массы равнодушны ко всему, что не связано с их повседневной жизнью и не компетентны в вопросах политики. Обычный гражданин не может рационально сформулировать общую волю, направленную на достижение всеобщего блага. Это могут сделать только профессиональные политики.

¹ См. Пугачев В. П., Соловьев А. И. Введение в политологию – М., 1997. С. 69.

Результаты политических побед могут быть реализованы и иными средствами, но это уже будет не политика, а производное от политики. Так, рекрутирование государственного аппарата происходит на основе победы политического движения, но уже по правилам аппаратной (подковерной) борьбы. Следовательно, конечной целью политической борьбы является захват политической власти и формирование через систему представительства государственного аппарата, служащего инструментом реализации политической власти. В итоге, первоначальные интересы электората могут быть искажены до неузнаваемости и перейти в свою противоположность, где народовластие будет олицетворять и представлять его вождем, что нередко случалось и случается даже в странах с сильными демократическими традициями, о чем свидетельствует политическая история XX в.

Современные политические технологии в значительной мере являются плодом прихода в политику большей части технической элиты, лишившейся привычной сферы деятельности, юристов, невостребованных практикой и базисом и номенклатуры, оставшейся без работы. Поэтому и политические технологии несут на себе отпечаток новых политехнологов, положивших в основу деятельности техплан и достижение результатов. Гераклит, будучи особой царского рода, мог утешать себя тем, что «все течет, все изменяется» и современный ему режим демократии сменится царским режимом другими словами и «на нашей улице будет праздник». Современный политик не может утешаться сентенциями типа история нас рассудит и т.д. Он уверен или добьется успеха сейчас, или никогда. Поэтому стратегия политических технологий состоит в правильном выборе тактических действий, так как ни одна стратегия не пережила выборного цикла, каждый раз изобретается новое. Об этом свидетельствует общая картина развития политического мышления на базе быстрого осуществления реформ, получивших название «шоковой терапии».

Тем самым, политическая история предоставила возможность перехода от народной демократии советского типа к представительной демократии либерального типа, где политический олимп занимается не по праву, а по результатам политической борьбы, т.е. конкуренции лозунгов программ, установок, платформ, что вполне

вписывается в общие принципы либерализма, в основе которых лежит концепция представительной демократии

Во втором параграфе *«Проблемы позиционирования представительства в процессе формирования институтов власти в РФ»* отмечается, что решительно отказавшись от советского наследия в области представительства и парламентаризма в форме тотального отказа от Советов Конституции РФ 1993 г как бы вернулась к некоторым традициям дореволюционного опыта формирования законодательной власти в форме как названия - «Государственная Дума», так и регламента. При этом ссылки делались на то, что в первых государственных думах большинство мест получали мелкобуржуазные партии среднего класса - трудовиков, эсеров, и т.д. Начисто забывал, что, например, эсеры являлись парией убежденных террористов, что в современном российском законодательстве квалифицируется как антиобщественное деяние. В силу чего их разгон прямо предусматривался российским законодательством того периода. Попутно заметим, что и разгон Учредительного собрания большевиками в 1918 г был, в общем-то, прогрессивным шагом, т.к. даже по действующему ныне российскому законодательству оно должно было быть признано нелегальным как состоящее в большинстве из экстремистов и террористов.

Вообще разгон старых представительных органов новой исполнительной властью является распространенным способом проведения верхушечных революций? После этого политтехнологам поручается обосновать необходимость этого разгона и создание моделей новой системы представительства, посредством объявления нелегитимными старых представительных органов и замены их новыми, соответствующими целям и задачам новой власти. В истории очень мало примеров низвержения парламентом верхушки исполнительной власти, но достаточное количество примеров слома исполнительной властью старой системы представительства. Как в случаях революции в России 1917 г, приходя к власти Гитлера в Германии, Муссолини в Италии, Франко в Испании, разгон Верховного Совета в октябре 1993 г и т.д. Но попытки копировать старые формы представительства не имеют под собой достаточного основания.

Наиболее заметно проводимые реформы в России отразились на формировании избирательных процедур и технологий. В условиях, когда решался вопрос «кто – кого» между старой и новой элитой, решающую роль стал играть представительный способ легитимной закладки фундамента новой власти, которая тем самым искупала грех предательства. Трудно сказать, то ли в результате спланированной акции, например, с помощью приглашенных советников или по причине атрофии государственной власти, но был выбран путь фактически бесконтрольного хода избирательных кампаний, руководимых избирательными и мандатными комиссиями.

Оценивая в целом конституционную реформу 1989 г., следует признать, что с точки зрения политической культуры ее результаты оказались неоднозначными. Но с другой стороны, видимо, в то время никто и не ставил задачу построения демократии западного типа, а скорее ставилась промежуточная цель построения системы контролируемой демократии. Впрочем, для истинных вдохновителей проводимых реформ все эти модели формирования представительной власти носили в основном пропагандистский характер «Сам съезд народных депутатов задумывался и создавался как чисто плебисцитарный орган, к тому же легко манипулируемый. Благодаря ему, исполнительная власть на словах признавшая принцип разделения властей и согласившаяся на создание представительного органа парламентского типа, сохраняла за собой последнее слово в законодательстве. Съезд был выше Верховного Совета и имел право ревизовать его решения. Распорядителем этого права автоматически становился тот, кто контролировал сам Съезд»¹

Реально конституционная реформа 1989 года была нацелена не на радикальную перестройку всей политической системы, доставшейся от советского периода, сколько на изобретение новых форм контроля за представительной властью. То, что раньше обеспечивалось партийными структурами и партийной дисциплиной, было поставлено под контроль новой политической клики, которая прибрала к рукам депутатов путем различных форм политического и экономического подкупа. Правящая верхушка получила возмож-

¹ Бирюков Н. Н., Сергеев В. М. Становление институтов представительной власти в современной России – М., 2004. С. 100

ность опираться и выступать от имени всенародного избирательного законодательного органа, но который не должен был стать реальным политическим центром принятия решений. В общем-то, нужен был орган всенародного, авторитетного и, в известном смысле, искреннего одобрения политических инициатив новой власти.

В настоящее время после сравнительно длительного периода проведения свободных выборов ситуацию с формированием представительной власти можно рассматривать как стабильную, а выборы, как соответствующие, в целом, эталоном представительской демократии, сложившимся в среднем по всему миру. Что-то хуже, чем на Западе, что-то лучше, чем в странах третьего мира, но в целом, международное сообщество благосклонно принимает их результаты и, в общем-то, не возражает о возрождении фактически однопартийной системы. Конечно, в таких оценках просматриваются двойные стандарты, но они есть не чуждый, а имманентный атрибут буржуазной демократии, так как отражают интересы тех или иных политических сил, с точки зрения их собственных интересов. Выработать единый стандарт в политике является недостижимой идеей, так как это бы означало политическую однородность общества, о чем мечтают коммунисты, но что совершенно не приемлемо для либералов, которые политически существуют благодаря этим двойным, тройным и т. д. стандартам.

В третьей главе «Избирательные технологии как легитимное средство формирования представительной власти» показано, что фундаментом представительной формы правления и парламентаризма является принцип регулярных выборов всех уровней государственной и местной власти. Формирование, с момента принятия Конституции РФ в 1993 г., такой модели демократии стало важнейшим шагом конституционного переустройства России на базе сложившихся демократических ценностей.

В первом параграфе «Концептуальные основы развития представительства в современной России» раскрыт процесс демократизации представительной власти, который становится объектом внимания политологии, так как предстоит заново создать теоретическую базу для формирования политического курса и политических программ, с целью обозначения общих контуров политиче-

ского и демократического развития России Современным политтехнологам для грядущих политических и выборных компаний следует определить источник своих технологий, по крайней мере, их стратегию и тактику Таким малоиспользуемым, по непонятным причинам, ресурсом являются Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ, в которых отражена политическая платформа главы государства, определяющего, в соответствии с Конституцией РФ основные направления внутренней и внешней политики С учетом формирования устойчивого политического ядра представительства в лице «Единой России», можно предположить, что ее стратегия будет строиться в соответствии с Посланиями, а тактика – разрабатываться в соответствии с особенностями текущего политического момента

Складывающаяся однопартийная система может стать началом двухпартийной системы парламентаризма, в которой определяющую роль будут играть две основные политические силы назовем их условно-правовые и левые, которые составляют фундамент устойчивости типа западного парламентаризма, который, может быть взят за образец

Правда, существует опасность, что через введение партийных списков может произойти полное приращение депутатов, что не является полностью негативным результатом, так как это будет стимулировать аналитическое мышление электората и подвигать его к более вдумчивому принятию решений «Выборы по партиям резко ограничивают право народного представительства, поскольку у граждан появляется лишь право на выбор партии, которая будет представлять его интересы»¹, – как справедливо отмечает Авакьян С А Только тогда движение маятника парламентаризма может войти в нормальный ритм чередования стратегий правого и левого толков, когда это будет происходить как во многих странах в процессе борьбы за власть

В этих условиях политтехнологии, основанные на эксплуатации недовольства масс, скудности материального обеспечения и т

¹ Авакьян С А Конституционно-правовые проблемы, централизма демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право 2005 № 5 С 7

д, потеряют силу, так как рынки заполнены товарами, а гражданам предоставлена возможность свободы предпринимательства. И хотя все это выглядит трюком по замене дефицита товаров, дефицитом денег, гражданам долго еще не придет в голову осознание факта, что их просто ловко провели. Поэтому новая стратегия формирования представительной власти стала планироваться и озвучиваться в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ, смысл которого, в частности, заключается в определении тактики и стратегии политической жизни на определенный период. Если Послания Б. Н. Ельцина носили как бы ритуальный характер, то Послания В. В. Путина стали обретать все больше и больше программный характер, а некоторые их положения охватывать временные рамки, выходящие за президентский срок полномочий. Это свидетельствует как о консолидации нового правящего класса, так и о его стремлении закрепить достигнутые результаты на долгосрочную перспективу и в первую очередь через создание соответствующей системы представительства.

Ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ (в дальнейшем, Послания) предусмотрены Конституцией РФ, ст. 84, устанавливающей, что Президент РФ «обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики», т. е. являются больше политическим, чем юридическим документом, но в этом заключается программный материал для формирования представительства, которое приобретает прочную юридическую основу, что немаловажно в условиях политической нестабильности.

Перед политтехнологами возникает много возможностей связать свои партийные и электоральные интересы с общим ходом политического процесса в стране, которые в основных чертах и приоритетных направлениях определяются посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ. В итоге складывается реальная система сдержек и противовесов между ветвями власти, задействованными в реализации этих программ, а в конечном счете, происходит формирование такого представительства, которое выступает движущей силой народовластия и развития гра-

жданского общества как основных конституционных целей российской политики

Все это позволило государству более успешно решать социальные задачи «Мы ждем от государства, – заявил В В Путин, – чтобы оно повысило уровень нашего благосостояния, чтобы оно сделало нашу жизнь безопасной и внутри, и вовне, чтобы мы чувствовали себя частью мировой цивилизации, сохранили свою национальную и культурную идентичность и чтобы оно, государство, обеспечило будущее наших детей»¹ И лишь консолидация всех наших интеллектуальных, властных и нравственных ресурсов позволит России достичь этих целей Следовательно, научный анализ Посланий Президента России Федеральному Собранию РФ нужен для объективного понимания перспектив развития правового государства, поможет ученым правильно разяснять направления и смысл правовой реформы и формировать такую систему представительства, которая будет эффективно осуществлять политическое руководство обществом через систему прямой демократии

Во втором параграфе «Место и роль политтехнологий в процессе стабилизации отношений представительной власти» отмечается, что теоретической основой политтехнологий является принцип формально-логической возможности, допускающий реализацию модели социального устройства в определенных пространственно-временных рамках Целью политтехнологии является репрезентация формальной модели политического действия в виде реальной концепции решения социальных проблем При этом не важно, что провозглашенная цель может оказаться виртуальной – у политтехнолога всегда есть довод заявить, что для ее реализации не были обеспечены некоторые предварительные условия

Такая модель политического действия более адекватно выражала бы волю избирателей, которые, как известно, дают свои наказания депутатам, а не членам правительства и которые ждут реализации обещаний, заложенных в политических программах и политтехнологиях Поскольку сам по себе народ непосредственно не может править, постольку он должен стремиться к тому, чтобы дос-

¹ Поиск 2004 № 1 С 4

тойные люди представляли его интересы. Но здесь возникает множество вопросов: что понимать под «народом» – изолированных индивидов, так называемый электорат или в целом территориальное или национальное образование. «В рамках социологического подхода выбор избирателей обуславливается их принадлежностью к определенной социальной группе. Сторонники этого подхода видят в голосовании отражение социальных и «расколов», вызванных к жизни исторически сложившимися конфликтами между центром и перифериями, государством и церковью, городом и селом, собственниками и рабочими. Согласно социально-психологическому подходу, избиратель консолидируется не с социальной группой, а с партией, выбор которой во многом детерминирован предпочтениями его ближайшего окружения»¹

Также не совсем ясно, что должно быть предметом представительства, – той репрезентации, которую политтехнологи представляют в форме публичной оферты, персональное количество соискателей, депутатских мест, их идеология и мировоззрение, их классовые и профессиональные интересы, либо общее благо граждан и т.д. После этого возникают вопросы о характере мандата представителя, о его подотчетности избирателям, партиям или фракциям, его обязанности как депутата по обязательствам, даваемым его представителями политтехнологами.

Структура современного представительства неадекватно отражает расстановку политических сил и политических устремлений весьма разнородного постсоциалистического общества. Трудно поверить, что значительный слой людей, находящихся за уровнем бедности и маргиналов, видят в «правлящей партии» свою надежду и опору, так как любому ясно, что это именно она или ее представители повинны в их сложном социальном положении. Стабилизация государства обернулась пассивностью масс, которые перестали считать дела государства своими и которые руководствуются соображениями типа «лишь бы хуже не было». Но остается фактом, что, несмотря на переменность множества вопросов социального и вла-

¹ Калинин К.О. Факторы электорального спроса на российском политическом рынке. На примере выборов губернатора Волгоградской области // Политические исследования. 2006. № 3. С. 22.

стного характера, взаимодействие представительной и исполнительной власти обеспечило определенную стабильность и открыло новые перспективы для реализации идеи правового государства и гражданского общества

В «*Заключениях*» сформулированы выводы по теме исследования, а также определены перспективы дальнейшего более глубокого изучения проблемы и пути совершенствования представительства в РФ

По теме диссертации опубликованы следующие работы

1 Сахно М В Проблемы становления представительной власти в России теоретико-политологический анализ Брошюра – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2007 – 2 п л

2 Сахно М В Представительная власть на постсоветском пространстве этапы развития // Известия вузов Северо-Кавказский регион Общественные науки Спецвыпуск «Проблемы политологии и социологии» 2006 – 0,5 п л (ведущий журнал)

3 Сахно М В Проблемы позиционирования представительства в процессе формирования институтов власти в РФ // Актуальные проблемы российской политологии и российского политического управления – Ростов н/Д, 2005 – 0,5 п л

4 Сахно М В. Концептуальные основы развития представительства в современной России // Актуальные проблемы российской политологии и российского политического управления Ростов н/Д, 2005 – 0,5 п л

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