

На правах рукописи



Мусненко Кристина Александровна

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА ПОЛИТИЧЕСКОГО
ДЕЛЕГИРОВАНИЯ В РОССИИ**

Специальность 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии»

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

2 1 11 2009

Москва - 2009

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Мусненко' (Musnenko), written in a cursive style.

Работа выполнена на кафедре политического консультирования и
избирательных технологий
Государственного Университета - Высшей Школы Экономики

Научный руководитель:
доктор социологических наук
Черных Алла Ивановна

Официальные оппоненты:

доктор политических наук
Лысенко Владимир Николаевич,

кандидат философских наук, доцент
Мчедлова Мария Мирановна

Ведущая организация:
Учреждение Российской академии наук Институт социологии РАН

Защита состоится «10» июня 2009 года в 14 часов на заседании
диссертационного совета Д 212.048.08 в Государственном университете -
Высшей школе экономики по адресу, 125319, г. Москва, Кочновский пр. 3,
ГУ-ВШЭ, к.600

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного
Университета – Высшей Школе Экономики

Автореферат разослан «7» мая 2009 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор исторических наук, профессор



Орлов И.Б.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования

В современных демократических государствах в большинстве случаев народовластие обеспечивается путем политического представительства, в рамках которого граждане делегируют свои властные полномочия избранным лицам или группе лиц, осуществляющим эти полномочия от их имени. Политическое представительство является одним из фундаментальных и неотъемлемых элементов современной демократии – через институты представительства осуществляется эффективная двусторонняя коммуникация политической системы и гражданского общества.

В настоящее время в Российской Федерации формально существуют основные демократические институты – многопартийность, альтернативные выборы, разделение властей, свобода совести и слова, однако специфика функционирования этих институтов во многом не соответствует нормам представительной демократии. Так, несмотря на то, что в России существует многопартийная система, имеет место ограничение свободы политической конкуренции, законодательная власть во многом подконтрольна власти исполнительной, а рядовые граждане часто лишены возможности воздействовать на своих избранников по завершении выборов. Мы полагаем, что природа системы передачи и реализации властных полномочий современной России по своей сути более близка принципу делегирования, а не представительства. При этом политическое делегирование рассматривается как акт передачи властных полномочий граждан своим представителям, по осуществлении которого избиратели фактически лишаются возможности контролировать деятельность своих «избранников».

В заявлениях политических лидеров России (например, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2008 года, в интервью и выступлениях Д.А. Медведева) неоднократно упоминается о необходимости

повышения национальной конкурентоспособности, развитии политической системы, гражданского общества и демократии в России. Между тем, для того, чтобы заниматься реформированием и развитием политической системы необходимо сначала должным образом определить и осмыслить её особенности.

Мы полагаем, что попытки применения концептуальных схем и моделей, используемых для оценки политических реалий стран с устоявшейся демократией, не всегда эффективны при исследовании российской действительности. Политическая и социальная практика последних десятилетий выявила ограничения в применении термина «политическое представительство» для характеристики политических процессов в становящихся демократиях или иных режимах переходного или гибридного типа, к которым мы относим и Россию. Поскольку, на наш взгляд, в политической системе России превалирует принцип делегирования, оценивать её в терминах политического представительства, видится нам не вполне корректным.

Актуальность данного диссертационного исследования обусловлена необходимостью анализа политической действительности, в результате которого можно было бы дать оценку институту политического делегирования современной России и определить варианты его дальнейшей трансформации. Понимание природы, выявление отличительных черт и возможных направлений дальнейшего развития существующей в России политической системы с позиции концепции политического делегирования позволит с большей точностью определить её сильные и слабые стороны. Определение ключевых характеристик института политического делегирования даст возможность выявить основные факторы, препятствующие становлению режима представительной демократии в России.

Степень научной разработанности проблемы

Нельзя сказать, что тема делегирования политической власти в России оказалась вне фокуса исследовательского внимания, труды, посвящённые указанной проблеме, существуют. Однако, подавляющее большинство работ подобного рода рассматривает процесс политического делегирования как передачу властных полномочий сверху (со стороны властвующей элиты или органа высшей власти) на более низкие уровни, то есть концентрируется на проблеме распределения властных полномочий между федеральным центром и региональными властями.

В политической науке термин «делегирование», как правило, используется в качестве синонима «представительства», определяемому как процесс передачи сообществом некому доверенному органу или отдельной личности права говорить и действовать от его имени, представлять, защищать его интересы, выражать его властную волю. Именно это синкретическое единство и неразделённость понятийного поля характерны как для трудов классиков политической мысли – Дж. С. Милля, Й. Шумпетера, Б.Н. Чичерина, М.Я. Острогорского¹, так и для исследований современных авторов, прежде всего П. Бурдые, которому, собственно, и принадлежат первые исследования феномена «делегирования»².

Особенности института передачи и осуществления властных полномочий в переходных или гибридных режимах описаны в работах современных зарубежных исследователей – М. Олкотт и М. Оттавей, Г. О`Донелла, Г. Китчелта, Дж. Хопкина, Дж. Ишиямы³. Проблема партийного

¹Милль Дж.Ст. Представительное правление – СПб.: Издание Ф. Павленкова, 1897; Шумпетер Й.А. Капитализм, Социализм и Демократия. – М.: Экономика, 1995; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. – М.: Т-во И. Д. Сытина, 1899; Острогорский М.Я. Демократия и политические партии – М.: РОССПЭН, 1997.

²Бурдые. П. Начала – М.: Socio-Logos, 1994.

³Olcott M., Ottaway M. Challenge of Semi-Authoritarianism. – Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1999; O'Donnell G., Schmitter, P. Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. – Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1986; Kitschelt H. Formation of Party Systems in East Central Europe // Politics and Society. – 1992. – Vol. 20, №1. – P. 7-50; Hopkin J. Clientelism and Party Politics. // Handbook of Party Politics. – London: Sage Publications, 2006. – P. 406-412; Ishiyama J.T. & Kenned, R. Superpresidentialism and Political Party Development in Russia, Ukraine, Armenia and Kyrgyzstan // European-Asia Studies. – 2001. – Vol. 53, №8 – P. 387-411.

представительства в условиях репрезентативной демократии отражена в трудах М. Дюверже, Дж. Сартори, С. Липсета, С. Роккана, Р. Каца⁴.

Различные аспекты проблемы передачи и осуществления политической власти в современной России исследуются в работах как отечественных авторов - С.П. Перегудова, Г.В. Голосова, Ю.Г. Коргунюка, С.Е. Заславского, Ю.А. Нисневича, Л.В. Полякова, Е.Г. Ясина, М.Ю. Урнова и В.А. Касамара,⁵ так и зарубежных исследователей – Р. Саквы, Э. Вильсона, Х. Оверслута и Р. Верхейла, П. Копечки⁶.

В данной работе анализ системы политического делегирования осуществляется с позиций двух основных акторов, участвующих в этом процессе: не только с позиции избирателя, но и с позиции правящей элиты, поскольку именно властвующая элита определяет формальные и неформальные нормы, в соответствии с которыми возможно политическое волеизъявление граждан. Как свидетельствует анализ источников, именно этот аспект проблемы, т.е. оценка роли института передачи властных полномочий, не получила должного освещения в научной литературе.

Теоретико-методологические основы исследования

Исследование носит междисциплинарный характер, что предопределило использование методологических и теоретических концепций, относящихся к нескольким областям научного знания: в том числе политологии, юриспруденции, социальной и политической психологии. Теоретической

⁴ Дюверже М. Политические партии. - М.: Академический Проект, 2002; Sartori G. Parties and party systems: a framework for analysis. - Cambridge: Cambridge University Press, 1976; Lipset S. M. & Rokkan S. Party Systems and Voters Alignments. - New York: Free Press, 1967; Katz R. S. and Grotty W. Handbook of Party Politics. - London: Sage Publications, 2006.

⁵ Перегудов С.П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России // Полис. - 1993. - №4. С. 115-124; Голосов Г.В. Электоральный авторитаризм в России. // Pro et Contra. - 2008. - №1. С. 22-53; Коргунюк Ю.Г. Заславский С.Е. Российская многопартийность: становление, функционирование, развитие. - М.: Фонд ИНДЕМ, 1996; Нисневич Ю.А. Закон и политика. - М.: МОО «Открытая Россия», 2005; Поляков Л.В. Парадокс гражданского общества в России. // Кто и куда стремится вести Россию? Акторы макро-, мезо- и микроуровней современного трансформационного процесса. - М.: МВШСЭН, 2001. - С. 139-144; Ясин. Е.Г. Приживется ли демократия в России. - М.: Новое издательство, 2005; Урнов М.Ю., Касамара В.А. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. - М.: ФАП «Экспертиза», 2005.

⁶ Sakva R. Russian Politics and society. - London.: Routledge, 2002; Wilson, A. Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World. - New Haven: Yale.: Yale University Press, 2005; Oversloot H. and Verheul R. Managing Democracy: Political Parties and the State in Russia. // The Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2006. - Vol.22, №3, - P. 383-405; Kopecký P. Political Parties and the State in Post-Communist Europe: the nature of Symbiosis. // The Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2006. - Vol.22, №3. - P. 251-273.

основой данного диссертационного исследования послужили работы российских и зарубежных ученых, посвящённые анализу проблемы передачи и реализации власти не только в странах, осуществляющих транзит, но и в относительно устойчивых гибридных и полуавторитарных системах.

В качестве теоретического базиса данного исследования нами была выбрана концепция полуавторитаризма М. Олкотт и М. Оттавей, описывающая специфику передачи и осуществления власти в относительно устойчивых гибридных режимах, допускающих незначительную свободу в области соревнования за власть и низкую степень подотчётности правительства⁷. На наш взгляд, именно модели полуавторитаризма в наибольшей степени соответствует сложившаяся в современной России система передачи и осуществления властных полномочий. Также в данной работе использовалась концепция делегативной демократии Г. О'Доннелла, некоторые черты которой, как мы полагаем, свойственны российскому политическому режиму⁸.

Ввиду того, что мы определяем трансформацию института политического делегирования в России как трансформацию бюрократического типа, в настоящем исследовании нашли применение теоретические модели и концепции, описывающие взаимосвязь государственного аппарата и политических объединений. К таковым относятся модели классификации партий Х. Оверслута и Р. Верхейла и Э. Вильсона, основанные на принципе подконтрольности политических объединений режиму, концепция картельной партии Р. Каца и П. Мэира, а так же модель партии-государства П. Левиса⁹.

Данное исследование выполнено преимущественно в рамках институциональной парадигмы. Мы рассматриваем институт политического

⁷ Olcott M., Ottaway M. Challenge of Semi-Authoritarianism. – Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

⁸ O'Donnell G., Schmitter, P. Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. - Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1986.

⁹ Oversloot H. and Verheul R. Managing Democracy: Political Parties and the State in Russia. // The Journal of Communist Studies and Transition Politics. - 2006. - Vol.22, №3; Wilson, A. Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World. - New Haven: Yale.: Yale University Press, 2005; Katz R. & Mair P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party. // Party Politics. 1995. - Vol.1. - P. 5-28; Lewis P.G. Party States and State Party. // Handbook of Party Politics. - London: Sage Publications, 2006. - P. 471-481

делегирования, исходя из точки зрения Д. Норта, обозначавшего институт как формальные правила и неформальные ограничения (общепризнанные нормы поведения, достигнутые соглашения, внутренние ограничения деятельности) и определенные характеристики принуждения к выполнению тех и других¹⁰. Иными словами, исследуя специфику института политического делегирования, мы, прежде всего, изучаем основные процедурные характеристики процесса передачи и осуществления власти, механизмы организации политики, «правила игры» в рамках различных политических режимов.

Помимо институционального анализа в данной работе используется нормативный подход, позволяющий сравнить реальные параметры процесса политического делегирования, как с законодательно закреплёнными нормами, так и с теми ценностями, что декларируются ключевыми политическими игроками.

Поскольку проблема политического делегирования включает аспекты, связанные с определением базовых ценностей, установок, а также доминирующих в обществе стереотипов, в значительной степени данное исследование опирается на ценностно-телеологический и аксиологический подходы. Таким образом, мы исходим из предположения, что некоторые аспекты трансформации системы передачи властных полномочий объясняются доминирующими в обществе ценностями и обусловленными ими целями и установками.

Эмпирическая база исследования

Эмпирическая база данного исследования включает несколько групп источников, в том числе:

1. Нормативно-правовые документы, определяющие принципы и нормы избирательного процесса, регулирующие сферу организации и проведения выборов в органы представительной власти, а также законы РФ, определяющие порядок создания и функционирования политических партий и

¹⁰ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. - М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

иных объединений. В данную категорию попадают: Конституция РФ; федеральные законы, касающиеся избирательных прав граждан, организации и проведения выборов в органы представительной власти, федеральные законы об общественных объединениях и политических партиях, постановления Конституционного Суда РФ. К этой же подгруппе мы относим регламенты палат Федерального Собрания РФ и регламенты политических фракций, представленных в российском парламенте.

2. Данные электоральной статистики по выборам депутатов Государственной Думы 1993, 1995, 1999, 2003 и 2007 годов, а также статистику распределения депутатских мандатов между различными фракциями в Государственной Думе разных созывов.

3. Опубликованные результаты социологических исследований, послужившие предметом вторичного анализа автора работы. Важным источником стали данные, полученные в результате исследования трансформации интересов и ценностных ориентаций россиян, проводимого специалистами Российского независимого института социальных и национальных проблем (РНИСиНП) в 1992-2000 гг. В период же с 2001 по 2002 гг. эмпирической базой, позволившей оценить наиболее значимые аспекты трансформации ценностных предпочтений россиян, стал социологический мониторинг Института комплексных социальных исследований Российской академии наук (ИКСИ РАН). Указанные исследовательские проекты были проведены под руководством М.К. Горшкова и Ф.Э. Шереги¹¹.

4. Обширный эмпирический материал был получен в результате вторичного анализа данных ряда репрезентативных массовых опросов, проведённых в 2000-2001 гг. в рамках проекта «Томская инициатива», направленного на определение ценностей, поведенческих стереотипов, образа

¹¹ Шереги Ф.Э. Социология политики: прикладные исследования. – М. Центр социального прогнозирования, 2003; Горшков М.К. Российское общество в условиях трансформации: мифы и реальность (социологический анализ) 1992-2002 гг. – М.: РОССПЭН, 2003; Россия на рубеже веков. – М.: РОССПЭН, Российский независимый институт социальных и национальных проблем (РНИСиНП), 2000.

и стиля жизни различных социальных групп¹². Для анализа изменений в сфере политического делегирования, произошедших с начала 2000-х гг. и продолжающихся до сих пор, широко использовались данные социологических исследований Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Фонда «Общественное мнение» (ФОМ), «Левада-центра», Фонда «Экспертиза» и ряда других организаций. Сравнительный анализ и интерпретация данных вышеперечисленных исследований, позволили нам выделить основные тенденции и закономерности развития института политического делегирования в России.

Объект и предмет исследования

Объектом исследования в данной работе является партийно-электоральная система современной России.

Предметом исследования – функциональные особенности политического делегирования в России.

Цель данного диссертационного исследования заключается в том, чтобы дать характеристику институту передачи и осуществления властных полномочий в современной России, определить его отличительные черты, а также выявить направления его дальнейшей трансформации.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

1. разграничить понятия политического делегирования и политического представительства;
2. рассмотреть особенности системы передачи власти в представительной демократии и переходных или гибридных режимах;
3. определить, какой из моделей в большей степени соответствует институт передачи властных полномочий в России;
4. определить отличительные черты института делегирования в России.

¹² Базовые ценности России: Социальные установки. Жизненные стратегии. Символы. Мифы / Отв. ред. Рябов А. В., Курбангалеева Е. Ш. – М.: Дом интеллектуальной книги, 2003

Положения, выносимые на защиту:

1. В системе передачи и осуществления властных полномочий в России основополагающим является принцип политического делегирования, а не представительства. При этом политическое делегирование надлежит рассматривать как акт передачи властных полномочий гражданам представителям, по осуществлении которого, избиратели фактически лишаются возможности оказывать влияние на политику, проводимую своими «избранниками».

2. Институт политического делегирования в России имеет следующие особенности: а) сочетание демократических и недемократических методов передачи и реализации властных полномочий; б) ограничение свободы политической конкуренции, в) наличие специальных механизмов и институтов обеспечивающих «преемственность» власти.

3. Изменение института политического делегирования можно определить как трансформацию авторитарно-бюрократического типа. Помимо тенденций к усилению персонифицированной власти, в сфере передачи и осуществления властных полномочий возрастает значение государственного бюрократического аппарата, имеющего свойство узурпировать власть.

Научная новизна исследования заключается в том, что:

1. Вводится новое для отечественной политологии понятие «политическое делегирование», используемое для характеристики системы передачи и осуществления властных полномочий в России.

2. Выявлены ключевые отличия российской системы передачи властных полномочий от той, что имеет место в представительных демократиях.

3. Используются новые для отечественной науки западные модели партийного развития, а также модели классификации политических партий, объясняющие тенденцию к бюрократизации сферы партийного представительства. Оценена операциональность указанных моделей.

4. На основе данных электоральной статистики, статистики распределения мест в парламенте, а также изучения нормативных актов, регулирующих электоральный процесс и деятельность политических партий; трансформация института политического делегирования охарактеризована как авторитарно-бюрократическая.

Апробация работы

Основные положения диссертации были представлены на конференции ИНИОН РАН «Россия: ключевые проблемы и решения» (11-12 декабря 2008 г.) в докладе на тему «развитие институтов политического делегирования как фактор повышения эффективности политической системы России». Теоретические и практические аспекты диссертационного исследования обсуждались в рамках ряда научно-практических семинаров в 2006-2007 гг. в SSEES (School of Slavonic and Eastern European Studies – Школа изучения стран Восточной Европы Университетского Колледжа Лондона, Великобритания), а также на секции «Российская политика» международной конференции «Изучение Восточно-Европейского региона: определение повестки исследования» в UCL (University College London, 19-20 апреля 2007 г.).

По теме диссертации автором опубликованы 4 статьи общим объемом 2,44 п.л.

Теоретическая и практическая значимость работы

Теоретическая ценность данной работы состоит в выявлении ряда исследовательских вопросов и проблем, и тем самым в расширении исследовательского поля. Практическая ценность исследования заключается в том, что материал, изложенный в диссертационной работе, может быть использован при прикладном анализе и прогнозировании развития политической ситуации в рамках последующих электоральных циклов.

Структура работы

Настоящая работа состоит из введения, трёх глав и заключения. Во введении демонстрируется актуальность выбранной темы, определяются объект и предмет исследования, обосновываются научная новизна и практическая значимость диссертации. Первая глава «Особенности системы передачи власти в условиях различных политических режимов» посвящена исследованию проблемного поля, описанию основных теоретических концепций, имеющих отношение к проблеме политического делегирования.

В первом параграфе первой главы даются определения основным понятиям, используемым в диссертационном исследовании, а также разграничиваются термины «политическое делегирование» и «политическое представительство». В этой же части работы показаны различия в трактовке термина «политическое делегирование» с позиций юриспруденции и политологии.

Юридическая наука использует термин «делегирование полномочий» как *временную* передачу прав, полномочий. С точки зрения юриспруденции, «делегирование» имеет место исключительно в части перераспределения полномочий между государственными органами исполнительной власти, но отнюдь не между частными лицами, в последнем случае говорят об отношениях представительства. Политическое представительство, соответственно, предполагает отношения, возникающие между политическими субъектами, позволяющие выступать одному из них в качестве представителя другого (других), т.е. осуществлять от имени первого властные полномочия и иную политическую деятельность.

В политической науке понятие «делегирование», как правило, используется как синоним «представительства», и определяется как процесс передачи сообществом некому доверенному органу или отдельной личности (своему представителю) права говорить и действовать от его имени, представлять, защищать его интересы, выражать его властную волю. Механизмом же реализации принципа представительства и процесса

делегирования власти являются выборы. В результате краткого обзора политологических работ, посвящённых проблеме передачи властных полномочий, делается вывод, что ключевое отличие между принципом делегирования и представительства сводится к наличию у граждан возможности оказывать влияние и осуществлять контроль над деятельностью своих представителей после выборов.

Иными словами, в рамках политического режима, основанного на принципе политического делегирования, способность рядовых граждан влиять на политический процесс сводится преимущественно к самому акту выборов, после которого «народные избранники» получают возможность осуществлять власть фактически без ограничений и внешнего контроля.

В то же время представительное правление предполагает наличие разнородных форм участия и влияния рядовых граждан на политику, проводимую их избранниками. Таким образом, отличительной чертой системы представительства является то, что последняя предусматривает эффективно действующие механизмы, обеспечивающие подотчётность власти по горизонтали. К числу механизмов такого рода относят независимые СМИ, общественные организации, а также оппозиционные политические объединения и фракции в парламенте. Таким образом, делается вывод, что делегирование есть элемент, присущий, прежде всего, авторитарным или полуавторитарным режимам (будь то плебисцитарная или управляемая демократия), в то время как принцип представительства является неотъемлемой чертой режимов свободной конкуренции.

В заключение делается предположение, что система передачи властных полномочий в России основана скорее на принципе делегирования, нежели представительства, при этом она имеет ряд отличительных черт, которые свойственны авторитарным или полуавторитарным, но не современным демократическим режимам.

Во втором параграфе первой главы рассматриваются особенности системы передачи и осуществления власти в условиях переходных и

гибридных режимов. В фокусе внимания оказываются базовые для данного диссертационного исследования теории: концепция полуавторитаризма М. Олкотт и М. Оттавей и теория делегативной демократии, разработанная политологом Г. О'Доннеллом.

В работе М. Олкотт и М. Оттавей отображены отличительные черты системы передачи и реализации власти в условиях полуавторитарных режимов. При этом полуавторитаризм определяется исследователями как устойчивый гибридный политический режим, допускающий лишь незначительную свободу в области соревнования за власть и низкую степень подотчетности правительства¹³. Указанные авторы выделяют следующие характеристики полуавторитарного режима: 1) сочетание демократических и недемократических институтов и методов передачи и осуществления власти; 2) устойчивый, а не переходный характер режима; 3) стремление правящей бюрократии поддерживать лишь видимость демократического устройства, нежелание режима подвергать устоявшееся положение дел политическим рискам и угрозам свободных выборов¹⁴; 4) главный признак полуавторитаризма - наличие особых механизмов, позволяющих ограничить или даже предотвратить передачу власти посредством выборов от действующих лидеров новой политической элите; 5) наличие относительно высокого уровня общественной поддержки и одобрения существующего режима.

На наш взгляд, ключевые особенности передачи власти в полуавторитарных режимах можно свести к двум факторам: 1) стремлению правящей бюрократии сохранить свое доминирующее положение и наличие механизмов, способных его обеспечить; 2) высокому уровню поддержки населением существующего режима. Мы полагаем, что указанные характеристики в большей или меньшей степени соответствуют специфике

¹³ Olcott M., Ottaway M. Challenge of Semi-Authoritarianism. – Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. P.6

¹⁴ Ibid. Pp.3-6

российского политического режима, а модель передачи власти соответствует той, что имеет место в рамках полуавторитаризма.

Концепция Г. О'Доннелла отображает специфику передачи и особенности функционирования политической власти в странах, находящихся в стадии транзита от авторитаризма к некоему другому режиму. Режим, сложившийся в ряде переходных стран Г. О'Доннелл называет делегативной демократией. При такой форме демократии президент является фигурой, которую большинство населения наделило правом в течение определённого срока выступать «воплощением и интерпретатором высших интересов нации»... Таким образом, выразив свою волю на выборах, вплоть до следующего голосования избиратели превращаются в некую пассивную, но одобрительно воспринимающую действия президента аудиторию¹⁵. На наш взгляд, такие черты делегативной демократии как, абсолютизация избирательного принципа, отстранённость населения от сферы принятия политических решений, а также персонификация власти, присущи российской модели передачи и осуществления властных полномочий.

В третьем параграфе первой главы рассматриваются особенности передачи и реализации властных полномочий в условиях представительной демократии. В минималистской трактовке представительная демократия определяется как политический режим, при котором основным источником власти признаётся народ, но управление государством делегируется различным представительным органам, формируемым посредством свободных выборов. Основополагающими для представительной демократии является соблюдение принципов выборности и подконтрольности власти.

В отличие от систем авторитарного или полуавторитарного типа, где в политике чрезвычайно сильна роль отдельных персоналий, в демократических странах на первый план выходят коллективные субъекты представительства, прежде всего, политические партии. Объяснение тому следующее. Институт

¹⁵ O'Donnell, G. Schmitter, P. Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. - Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1986.

президентства по своей сути более близок мажоритарной системе: за «всенародно избранного» лидера голосует лишь определённая доля избирателей, интересы остальной части населения оказываются непредставленными. В то же время законодательное собрание, в котором присутствует несколько политических партий, призванных отстаивать интересы различных социальных групп, являет собой основной орган демократической власти, позволяющий рядовым гражданам участвовать в управлении государством через своих представителей.

В заключении главы делается вывод о том, что нарушение принципов представительства возможно не только в условиях переходных и гибридных режимов, но и в странах, относящихся к консолидированным репрезентативным демократиям конкурентного типа. Так, большинство исследователей политических партий, хоть и считают последние важным институтом представительства, отмечают стремление партийного руководства воспользоваться предоставленной им властью в своих личных целях. Иными словами, существует угроза узурпации власти со стороны партийных лидеров и бюрократизации системы представительной власти. Об этом феномене узурпации дарованной народом власти писали М.Я. Острогорский и Р. Михельс, М. Дюверже, а затем и П. Бурдые и А. Панебьянко¹⁶.

Возможность «узурпации» политической власти чиновниками, а также тенденция к тесному сближению партий и государственного аппарата, отмечается в ряде последних политических исследований¹⁷. Следует отметить, что сам факт наличия относительно закрытой группы профессиональных управленцев, принимающих ключевые политические решения, не является нарушением основ демократического правления – в современных условиях

¹⁶ Острогорский М.Я. Демократия и политические партии – М.: РОССПЭН, 1997; Michels R. Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy. - New York: Free Press, 1962; Дюверже М. Политические партии. - М.: Академический Проект, 2002; Бурдые. П. Начала - М.: Socio-Logos, 1994; Panebianco A. Political Parties: Organization and Power. - Cambridge: University Press, 1988.

¹⁷ Katz R. & Mair P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party. // Party Politics. 1995. - Vol. 1. - P. 5-28; Lewis P.G. Party States and State Party. // Handbook of Party Politics. - London: Sage Publications, 2006. - P. 471-481; Копецкы P. Political Parties and the State in Post-Communist Europe: the nature of Symbiosis. // The Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2006. - Vol. 22, №3. - P. 251-273; Hopkin J. Clientelism and Party Politics. // Handbook of Party Politics. - London: Sage Publications, 2006. - P. 406-412.

государственная бюрократия не только неизбежна, но и необходима. Искажение принципа представительства имеет место в том случае, когда отсутствуют эффективно работающие механизмы обратной связи между правящей элитой и обществом, граждане не имеют возможности оказывать влияние на деятельность своих избирателей, а существующий политический режим использует специальные механизмы, препятствующие передаче политической власти альтернативным игрокам.

Вторая глава данного исследования «Становление системы партийного представительства и делегирования в России» посвящена проблеме трансформации системы партийного представительства в России.

В первом параграфе второй главы кратко представлена история развития политических партий России: от революционных партий до становления партии-государства в рамках советской политической системы. Особенностью генезиса многопартийности в дореволюционной России было то, что ее становление происходило в условиях фактического запрета на деятельность любых независимых от власти политических организаций. Переломным для российских политических партий стал 1905 г., когда императорским Манифестом от 17 октября в Российской империи были узаконены определённые гражданские свободы и возможность созыва законодательной Государственной Думы. В результате издания указанного манифеста политическая жизнь России вступила в совершенно новую фазу, одной из главных примет которой были бурное развитие политических объединений, оживлённая деятельность и острая конкуренция различных партий, союзов и организаций. Между тем, уже в период конца 1917 - начала 20-х гг. ситуация коренным образом изменилась: большевикам удалось из революционной партии превратиться в единственно возможную политическую силу в стране. В данной части исследования рассматривается процесс трансформации большевистской партии: от радикального оппозиционного объединения, ратующего за гражданские свободы, до сверхцентрализованной бюрократической организации, законодательно закрепившей свою монополию.

на власть. Для характеристики природы коммунистической партии используются понятия «партия-государство» и «партия-картель».

Во втором параграфе второй главы анализируется процесс становления и развития политических партий в России в период крушения советской политической системы и возникновения современной многопартийности. Период 1985-1991 гг. характеризовался небывалым ростом количества спонтанных движений и неформальных организаций. На волне ожидания демократических преобразований и всеобщего воодушевления значительная часть населения оказалась вовлечена в политическую активность. Между тем, краткое мгновение небывалого всплеска гражданского участия или просто заинтересованности в политической жизни в конце 1990-х гг., сменилось периодом, когда большая часть населения разочаровалась в своих «представителях», а вопрос негативного отношения к политическим партиям стал особенно остро. Таким образом, со временем партии в России не только не приобрели дополнительного влияния на политической арене, но и потеряли большую существенную часть того, что имели в 1990-е гг.

В третьем параграфе второй главы рассматривается изменение отношения избирателей к конкретным субъектам представительства - политическим объединениям и отдельным лидерам. В результате анализа данных ряда лонгитюдных социологических исследований, делается вывод о маргинализации роли политических партий и возрастании популярности идеи персонифицированной власти. Так, если ещё в конце 1990-х гг. разнородные конкурирующие между собой политические объединения пользовались поддержкой значительной части российского общества, то в последние годы наблюдается устойчивая тенденция к смещению общественных симпатий в сторону персонифицированной авторитарной власти. Эта проблема более подробно рассматривается в заключительной части нашего исследования.

В заключении второй главы перечисляются основные факторы, воспрепятствовавшие становлению в России эффективно работающей системы партийного представительства. К таковым мы, в первую очередь, относим

слабость дореволюционной партийной культуры, негативное влияние советского тоталитарного прошлого на формирование современной партийной системы, а также чрезвычайно высокую степень персонификации политической власти.

В качестве ещё одной причины слабости системы представительства выделяется популярность в среде правящей элиты современной России советской модели партийного строительства, предполагающей чрезвычайно высокую роль государства в формировании «представительных» органов.

В третьей главе данного исследования «Основные характеристики системы политического делегирования в России» рассматриваются отличительные черты системы передачи и осуществления властных полномочий в России. Таковыми, по мнению автора, являются: 1) ограничение политической конкуренции; 2) создание управляемой партийной системы; 3) бюрократический характер системы передачи и реализации власти; 4) наличие относительно высокого уровня общественной поддержки и одобрения авторитарной модели государственного управления.

В первом параграфе третьей главы рассматривается проблема ограничения свободы политической конкуренции.

Мы полагаем, что действия правящего режима в области ограничения политической конкуренции можно условно разделить на две категории. В первом случае речь идет об изменении избирательного законодательства в направлении, позволяющем упрочить положение поддерживаемых режимом политических игроков и ослабить положение их оппонентов. Во вторую категорию мы относим неформальные меры, блокирующие участие в политическом процессе любых независимых игроков, прежде всего, представителей бизнеса и региональные элиты.

В начале параграфа анализируются законодательные нововведения, ограничивающие поле политической конкуренции. К изменениям такого рода мы относим переход от избрания глав регионов к их фактическому назначению Президентом, ужесточение правил регистрации новых

политических объединений, относящихся к численности партий (минимум 10 000 членов) и наличию разветвлённой сети территориальных подразделений.

Ещё одним законодательным новшеством, позволяющим ограничить участие «нежелательных» партий в борьбе за места в Государственной Думе мы считаем снижение до 5% числа подписей, недостоверность которых влечёт за собой отказ в регистрации списка. К числу законодательных нововведений, ограничивающих поле политической конкуренции, относится и повышение заградительного барьера с 5% до 7%, и поправки к закону об общественных объединениях, значительно усложнившие порядок их финансирования, прежде всего из-за границы.

В заключительной части параграфа на примере взаимодействия власти с представителями бизнеса и региональными элитами рассматриваются неформальные способы ограничения политической конкуренции.

Во втором параграфе третьей главы исследуется ещё один механизм, позволяющий правящей элите ограничить или даже предотвратить передачу власти альтернативным игрокам. Таким механизмом, на наш взгляд, стала подконтрольная режиму партийная система. Для характеристики зависимых от правящей элиты партий используется типология Х. Оверслута и Р. Верхейла. Согласно указанной модели, весь спектр политических объединений современной России делится на семь категорий: 1) Коммунистическую Партию Российской Федерации (видимую как преемницу уникальной тоталитарной партии - КПСС) 2) «истинные партии» 3) «партии власти» 4) «партии помощников «партии власти» 5) «поощряемые или разрешённые оппозиционные партии», 6) враждебные партии 7) «партии тщеславия»¹⁸. Следует отметить, что, несмотря на то, что порой возникают сомнения, к какой категории отнести ту или иную российскую партию, в целом, мы находим указанную классификацию применимой для оценки состояния партийной системы современной России.

¹⁸ Oversloot H. and Verheul R. Managing Democracy: Political Parties and the State in Russia. // The Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2006. - Vol.22, №3, - P. 383-405.

В третьем параграфе третьей главы рассматривается проблема бюрократизации системы передачи властных полномочий, в том числе, проблема превалирования номенклатурного принципа при формировании «представительных» органов. В данном параграфе анализируются основные структурные изменения в сфере распределения полномочий в нижней палате российского парламента, закрепившие исключительно положение «партии власти». В результате анализа статистики распределения административных должностей в Государственной Думе, согласно которой подавляющее большинство позиций отводится представителям «партии власти, делается вывод, что в российском парламенте нарушены ключевые принципы парламентаризма, предполагающие защиту прав парламентского меньшинства при распределении должностных постов.

В данной части исследования также рассматриваются изменения, затрагивающие работу Совета Думы - постоянно действующего коллегиального органа, созданного для подготовки и предварительного рассмотрения организационных вопросов. В результате внесения указанных изменений в регламент Совета Думы оказались совмещёнными администрация нижней палаты, обладающая организационными и распорядительными функциями, и Совет Думы, что также нарушает принцип представительства интересов различных групп.

В четвертом параграфе заключительной главы диссертационного исследования рассматривается проблема изменения отношения граждан к политическому режиму современной России. Данные ряда исследований приводят к выводу, что, начиная с 1998 г. в российском обществе происходит «неоконсервативная революция», меняющая «вектор общественного запроса и основные парадигмы массового сознания». Главная черта обозначенных изменений – возрождение традиционной «русской власти» со своей традиционной социальной базой и традиционными политическими

приоритетами¹⁹. Как показывают результаты социологических исследований, в сознании россиян наблюдается сочетание приверженности нормативной демократии с тяготением к «сильной руке». Существенная часть наших сограждан «готовы без особой рефлексии делегировать свои права и полномочия «наверх»²⁰, и даже отказаться от ряда своих конституционных прав (от права участвовать в выборах, к примеру) - им достаточно убеждения в том, что избранный политик будет действовать на благо стране. В результате, делается вывод о том, что в последнее время в российском обществе отчетливо проявляется тенденция к возрастанию популярности авторитарной модели управления на фоне снижения значимости многих достижений представительной демократии.

В Заключении подводятся итоги исследования и формулируются основные выводы: описываются отличительные характеристики института политического делегирования в России, а также указываются возможные направления его трансформации.

¹⁹ Базовые ценности Россиян: Социальные установки. Жизненные стратегии. Символы. Мифы / Отв. ред. Рябов А.В., Курбангалеева Е.Ш. – М.: Дом интеллектуальной книги, 2003, с. 49

²⁰ Базовые ценности Россиян: Социальные установки. Жизненные стратегии. Символы. Мифы / Отв. ред. Рябов А.В., Курбангалеева Е.Ш. – М.: Дом интеллектуальной книги, 2003, с. 408

Публикации по теме диссертации.

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ:

1. Подъячев К.В., Мусиенко К.А Трансформация партийной системы и участие граждан в политическом процессе: политические и правовые проблемы // Право и политика. – 2009 - № 4. С. 785-793. 0,94 п.л., (личный вклад автора – 0,66 п.л.).
2. Мусиенко К.А. К вопросу о классификации политических партий (опыт применения западных теоретических концептов к анализу российской партийной системы) // Общенациональный научно - политический журнал «Власть». – 2008 - №12. С. 71-75. 0,41 п.л.

Другие публикации:

1. Мусиенко К.А. Политические партии России: взгляд извне // «Политическое» и «Социальное» в информационную эпоху. Сборник статей аспирантов факультетов прикладной политологии и социологии ГУ-ВШЭ. – 2007. С. 103-112. 0,55 п.л.
2. Подъячев К.В., Мусиенко К.А. Взаимодействие групп интересов с политическими партиями России в контексте трансформации политического режима // Бизнес, общество, власть (электронный журнал кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти Государственного университета – Высшей школы экономики). – 2007 - № 1. 0,71 п.л. (личный вклад автора – 0,54 п.л.). <http://www.hse.ru/org/hse/buscom/journal>

Лицензия ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Подписано в печать 30 апреля 2009 г. Формат 60х84/16
Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл.печ. л. 1...

Тираж 100 экз. Заказ № 113
Типография издательства ГУ-ВШЭ
125 319, г.Москва, Кочновский пр-д, д.3