

С.Г.Кирдина,
кандидат экономических наук.
Институт экономики и организации
промышленного производства
СО РАН, г. Новосибирск

Институциональная модель политической системы России

Во многих выступлениях на нынешнем симпозиуме была обозначена такая методологическая проблема современной социальной науки, как отсутствие общепринятой системы понятий, позволяющих адекватно описать происходящие в стране процессы институциональных изменений. Так, Т.И.Заславская отмечала недостаточную развитость научного языка для обозначения сути трансформационных процессов современного российского общества. Это положение было развито Л.В.Поляковым. В частности, он отметил, что в современной политологии нет парадигмы и соответствующего понятийного языка для описания политической ситуации в России. Подводя итоги работы секции "Власть и политические институты в российском обществе XX века", аналогичный факт констатировала руководитель секции Т.А.Алексеева. Более того, она подчеркнула, что перед российскими учеными стоит задача создания отечественной политологической науки, причем не на основе транслирования западных политологических терминов и использования их для описания нашей действительности, а путем создания собственных теоретико-методологических конструкций, учитывающих исторический опыт развития страны.

На мой взгляд, для исследования происходящих в России процессов перспективно использование понятия "институциональная модель общества", развивающего идеи неинституционального подхода. В самом общем виде данное понятие обозначает совокупность *базовых институтов* конкретного общества. В отличие от институциональной структуры, институциональная модель описывает не всю совокупность тех или иных институтов, а систему основополагающих, внутренне взаимосвязанных и взаимообусловленных правил игры, составляющих остов, скелет всей институциональной структуры того или иного общества.

Сравнительный анализ истории политических институтов России и ряда западных стран позволяет предположить, что в них сложились и эволюционно развивались (несмотря на имевшие место социальные революции) качественно разные институциональные модели государственно-политического устройства. В соот-

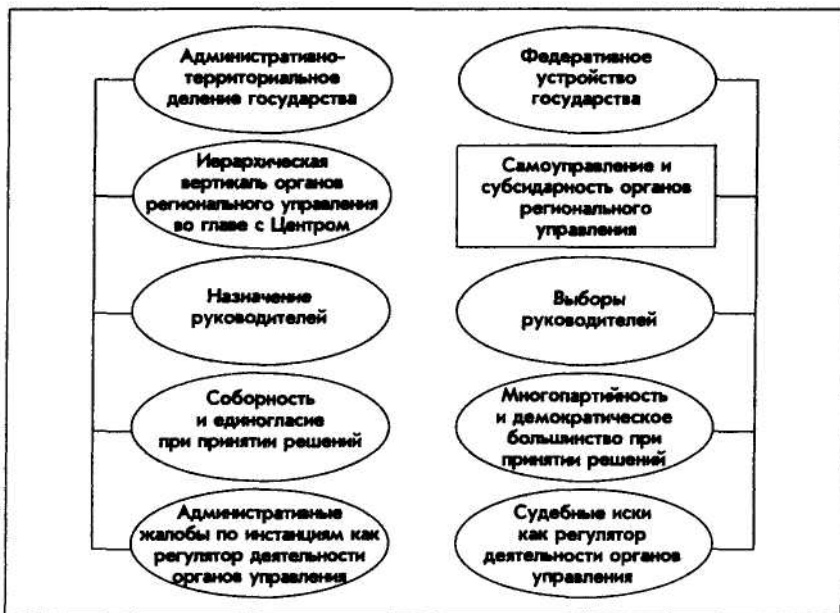


Рис. 1. Система институтов унитарно-централизованной и федеративно-субсидиарной моделей государственно-политического устройства

ветствии с их внутренним содержанием и сложившейся традицией, я предложила бы назвать их *унитарно-централизованной* и *федеративно-субсидиарной*¹.

Обе модели формировались для решения сходных задач, а именно чтобы обеспечивать согласование индивидуальных, локальных (местных) и общегосударственных интересов с целью достижения сбалансированного и успешного социально-экономического развития. Исторически реализация конкретных общественных форм каждой из моделей следовала единой логике социального прогресса. И в том, и в другом случае происходил постепенный переход от насильственных форм регулирования к договорным, расширилось представительство всех слоев населения в решении государственных задач и возрастала степень политической свободы граждан.

Системы институтов, характеризующих унитарно-централизованную институциональную модель государственного политического устройства России и федеративно-субсидиарную модель, характерную для западных стран, показаны на рис. 1. Расположение

¹ Принцип субсидиарности в системе федеративных отношений означает приоритет (при прочих равных условиях) прав более мелкой (низкой) самоуправляемой общности по сравнению с общностью более крупной (более высокого уровня) (Федерализм. Энциклопедический словарь. М. ИНФРА-М, 1997. Статья "Субсидиарность" С. 233).

тех или иных институтов из разных моделей друг против друга означает, что они выполняют аналогичные функции и комплементарны, т.е. взаимно дополняют друг друга. В то же время включенный в конкретную модель институт является в соответствующем обществе доминирующим, задает основные правила и формы взаимоотношений в политической сфере, в то время как аналогичный ему рядоположенный институт занимает подчиненное положение. Как видим, в рассматриваемых моделях различаются институты:

определяющие принципы территориальной организации государства (*административно-территориальное деление* или *федеративное устройство*);

определяющие специфику систем государственного и регионального управления (*иерархическая вертикаль во главе с центром* или *самоуправление и субсидиарность органов регионального управления*);

регулирующие кадровую политику и порядок занятия управленческих должностей (*назначение руководителей* или *их выборы*);

формирующие принципы и процедуры принятия важнейших решений в государстве (*единогласие и соборность* или *демократическое большинство и многопартийность*);

обеспечивающие механизмы обратной связи и контроля исполнения принятых решений (*административные жалобы по инстанциям* или *судебные иски*).

Кратко охарактеризуем особенности перечисленных институтов¹.

Административно-территориальное деление означает, что Государственная территория рассматривается как единый объект управления, а целесообразность выделения внутри страны территориальных единиц является следствием упорядочивания единого хозяйства. При этом образующие государство территории и поселения характеризуются иерархией статусов.

В российском государстве иерархия регионов и поселений сохранялась на протяжении всего исторического развития. Несмотря на попытку коренного преобразования институциональной структуры вашего общества в ходе перестройки, административная иерархия регионов, объективно присущая России, по-прежнему сохраняется. Она выражается понятием политико-административного (или конституционно-правового) статуса субъектов Российской Федерации. В соответствии с Конституцией 1993 г. (ст 65) наивысший статус имеют национальные республики, на следующем уровне иерархии находятся края, области и два города федерального значения, далее Следуют автономная область и автономные округа.

¹ Подробное описание истории политических институтов России см.: Кирдина С. Г. Политические институты регионального взаимодействия: Пределы трансформации // Общественные науки и современность. 1998. № 5.

Напротив, институт *федеративного устройства* предполагает, как правило, равенство субъектов федерации. При этом органы федерации как целого и органы субъектов федерации имеют самостоятельные сферы компетенции и не вмешиваются в дела друг друга.

В ходе современных реформ институт административно-территориального деления государства сохраняет свое значение. Поэтому, как отмечают многие специалисты, федерация в постсоветской России носит в значительной степени формальный характер¹ и ее содержание приходится постоянно уточнять. Ученые говорят об "иерархическом федерализме"², "переговорном федерализме"³, признают, что "федерализм как политический институт... оказывается скорее привнесенным извне, нежели порожденным обществом изнутри"⁴, что мы имеем дело с асимметричной федерацией и т.д. Реальным же содержанием процесса является модификация основополагающего института административно-территориального деления, исторически присущего России, и поиск современных форм его воплощения, как учитывающих достижения мировой цивилизации и в то же время адекватных условиям развития страны.

Иерархическая вертикаль органов управления во главе с центром означает, что Центр, являющийся вершиной властной вертикали, задает правила и полномочия подчиненных ему органов регионального управления. При этом иерархический характер структуры региональных органов позволяет обеспечивать единство и общее направление деятельности в масштабах всего государства.

Для данного института характерен особый порядок делегирования полномочий между органами власти, предполагающий обязательное принятие соответствующего закона верхним уровнем управления. При этом органы управления низших уровней входят в систему власти органов высшего уровня, подчиняются им и пользуются в своей деятельности передаваемыми ими материальными и финансовыми средствами.

При такой системе самоуправляющиеся структуры, традиционно существовавшие в России, например в виде сельских и городских общин, были подчиненным элементом, "вложенным" в иерархическую систему, и действовали по общим установленным сверху правилам. Поэтому целью самоуправления в России, как писал в свое время А.Д. Градовский, было "привлечь общественные силы к участию в го-

¹ Энциклопедический словарь. М: ИНФРА-М, 1997. Статья "Экономический механизм федеративных отношений". С. 272.

² Митрохин С. Модели федерализма для России // Федерализм. 1997. № 1(5). С. 113.

³ Полищук Л. Российская модель "переговорного федерализма" (политико-экономический анализ) // Вопросы экономики. 1998. № 6. С. 76.

⁴ Там же. С. 69.

сударственной администрации..."¹, т.е. к исполнению тех задач, решение которых из Центра передавалось на местный уровень.

В западных странах особенностью системы управления являются самоуправление и субсидиарность². Она означает, что система власти строится снизу: от самоуправляющихся территориальных общностей (городов и сельских общин) — к объединению их в более крупные территориальные структуры. В соответствии с этим полномочия по реализации каких-либо функций передаются самоуправляющимися структурами на более высокий уровень лишь в том случае, если они сами не имеют возможности для их реализации. Снизу наверх передаются и необходимые для осуществления этих функций ресурсы.

Назначение руководителей в унитарно-централизованной модели означает, что вышестоящий уровень управления, как правило, утверждает или согласовывает кандидатуры руководителей нижнего звена иерархической вертикали. При этом введение выборных процедур служит, как правило, средством ограничения власти административной. В свое время в России исполнение выборных должностей так и называлось "службой по выбору", которая, помимо прочего, позволяла осуществлять предварительный отбор кадров для работы в государственных и правительственных учреждениях.

В то же время в альтернативной федеративной модели *выборы руководителей* представителями иерархически не связанных самоуправляющихся территорий являются основным институтом государства.

В унитарных и федеративных государствах различаются базовые процедуры принятия и исполнения решений. В унитарно-централизованных моделях такую роль выполняет институт *единогласия и соборности*. Формы реализации этого института постоянно развивались. Их выражением в советский период служили съезды КПСС — аналоги проводившихся ранее земских соборов, так же, как и земские соборы, вызванные к жизни административными потребностями государства. На них достигалось единогласие региональных представителей по основным выносимым на съезды вопросам.

Необходимость согласия между ветвями власти осознается и в современной России. Постперестроечная практика доказала, что в наших условиях институт *многopатийности и демократического большинства* не позволяет решать стоящие перед обществом проблемы.

Административные жалобы по инстанциям представляют собой исторически сложившийся институт, являющийся элементом

¹ Градовский А.Д. Системы местного управления на Западе Европы и в России. С.-Петербург: Типография В.Безобразова и комп., 1878. С. 20.

² Невозможность перевода этого слова на русский язык отражает отсутствие обозначаемого им явления в политической культуре России и подчеркивает своеобразие альтернативной модели государственного устройства западных стран.

структуры принятия решений и определяющий формы контроля за их реализацией по всей иерархической вертикали органов регионального управления.

Если в западных странах борьба с ущемлением прав населения реализуется прежде всего в виде *судебных исков*, через судебную систему, то в России основным механизмом была административная жалоба в вышестоящую инстанцию, под которой понималось "всякое заявление, сделанное высшей административной властью на действия низшей, по предмету нарушения последней каких-либо личных или имущественных прав или интересов, или неудовлетворения какого-либо ходатайства, которое по закону могло или должно быть удовлетворено"¹.

Институт жалоб включает в себя правила подачи жалоб, механизмы реагирования на жалобы, ответственность должностных лиц по их исполнению. В России его развитие шло от "челом битья" князю, "долгого ящика" для жалоб царю, организации специальных приказов и присутствий на местах по разрешению прошений и челобитий в XVII—XVIII вв. до создания системы специальных организаций советского времени. В ходе перестройки этот механизм совершенствуется и развивается, несмотря на попытки полностью заместить его действием судебной системы.

Прямым выразителем жалоб различных групп населения выступает сегодня Государственная Дума. Постоянство ее действия (в отличие, например, от земских соборов и съездов КПСС, собиравшихся эпизодически) позволяет депутатам осуществлять регулярный контроль деятельности центральных органов власти.

Использование предложенных институциональных моделей как инструмента анализа хода трансформационных процессов позволяет, по моему мнению, оценить содержание и перспективы политического развития России, рационально представить имеющиеся у нас исторические альтернативы, а также обозначить направления модернизации политической системы.

Сохраняющийся институт административно-территориального деления, предусматривающий иерархию и соподчиненность статусов территориальных единиц, обогащается законодательной базой и более широкой правовой основой. Она вырабатывается при непосредственном участии и с учетом интересов разностатусных территориальных образований, предполагает осознание ими прав и обязанностей в отношении как населения, проживающего на их территориях, так и государства в целом.

Иерархическая управленческая вертикаль все более предусматривает не командное, а договорное начало при распределении ресурсов и делегировании полномочий между уровнями управления.

¹ Энциклопедический словарь. С.-Петербург. Издатели: Ф.А.Брокгауз, И.А.Ефрон, 1868—1906. Т. 11. Статья "Жалоба". С. 710.

В ходе развития выборной системы одновременно разрабатывается, апробируется и находит общественную поддержку механизм, опосредующий право вышестоящих органов управления влиять на кадровый состав руководителей нижестоящих звеньев. При принятии важнейших государственных решений все более значимым становится не столько мнение партийного большинства, сколько общее, единогласное мнение всех "чинов и представителей земли русской".

Наиболее важным представляется дальнейшее развитие института административных жалоб, являющихся в нашей политической системе основной формой обратной связи. Усиливается роль жалоб как общественных санкций при дисфункциях всех социальных институтов. В свою очередь, это требует разъяснений населению и всем политическим субъектам значения жалоб, а также значительных усилий по развитию соответствующего законодательства.

Происходящая модернизация унитарно-централизованной политической системы России, опирающаяся, с одной стороны, на Исторические традиции, а с другой — использующая современные достижения федеративных политических систем, позволяет российскому обществу осуществить эволюционный переход на более высокую ступень исторического развития, что и является задачей современного процесса трансформации.