

И.С. ГРИГОРЬЕВ, Е.А. РОДИОНОВА*

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЛЕГИСЛАТУРАМИ И НЕМАЖОРИТАРНЫМИ ИНСТИТУТАМИ КАК ПРЕДМЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Аннотация. В данной статье освещаются различные аспекты отношений между выборными legislatures (в широком смысле – мажоритарными институтами) и немажоритарными институтами (исполнительными агентствами, центральными банками и т.д.). К этой тематике относятся сюжеты эффективного делегирования полномочий и факторов, при которых осуществляется такое делегирование, а также инструментов, которые legislatures могут применять для извлечения максимальной пользы от этого. В частности, на основании новейшей литературы по рассматриваемой теме мы показываем, что к основным изучаемым инструментам делегирования относятся подбор агента принципалом, формальное регулирование его деятельности, а также неформальные попытки влиять на такую деятельность с помощью ограничений и угроз. При этом малоизученными остаются вопросы собственно деятельности немажоритарных институтов по расширению их полномочий и наращиванию имеющейся у них фактической дискреции. Отдельной перспективной темой является изучение положения немажоритарных институтов в обстоятельствах, где формальная институциональная структура не может служить для них достаточной гарантией независимости и им приходится защищаться от нападков со стороны legislatures и выборных полити-

* Григорьев Иван Сергеевич, кандидат политических наук, доцент департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: igrigoriev@hse.ru; Родионова Елизавета Александровна, стажер-исследователь Центра сравнительных исследований власти и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: erodionova@edu.hse.ru

© Григорьев И.С., Родионова Е.А., 2023 DOI: 10.31249/poln/2023.01.02

ков или, во всяком случае, ожидать таких нападков, соответствующим образом адаптируя свою деятельность.

Ключевые слова: немажоритарные институты; конституционные суды; центральные банки; независимые агентства; делегирование; адаптивность.

Для цитирования: Григорьев И.С., Родионова Е.А. Отношения между легислатурами и немажоритарными институтами как предмет законодательных исследований // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 42–60. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.02>

Введение

В последние десятилетия наметилась глобальная тенденция к более широкому распространению так называемых немажоритарных политических институтов [Verhoest et al., 2016; Coen, Thatcher, 2005, p. 330–332]. Под немажоритарными институтами принято понимать механизмы принятия и проведения в жизнь политических курсов в областях государственного управления, где стандартный мажоритарный подход по каким-то причинам нежелателен. В таких областях процесс принятия решений намеренно выводится за рамки основных каналов демократического представительства, контроля и подотчетности и обладает, таким образом, высокой степенью автономности, необходимой для большей беспристрастности, для обеспечения повышенного уровня экспертизы в принятии содержательно сложных решений или же для большей оперативности в решении стоящих перед обществом задач [Majone, 1999; Thatcher, Sweet, 2002]. К числу немажоритарных институтов относят высшие суды (в частности, конституционные) и специализированные судебные органы, центральные банки, регуляторные агентства и специальные органы, осуществляющие регулирование и контроль в отдельных отраслях экономики и общественных отношений, а также не избираемые напрямую экспертные и консультативные органы.

С точки зрения нормативной политической теории, ключевой проблемой для любого немажоритарного института является легитимация принимаемых им решений – как для других органов власти, так и в глазах общества в целом. Отсутствие прямой привязки к волеизъявлению граждан как способу легитимации делает немажоритарные институты потенциально более уязвимыми, нор-

мативно их «ослабляет». Из-за этого их решения часто оказываются непопулярными (но порой необходимыми, для чего и создаются) и идут вразрез с предпочтениями элит и влиятельных групп интересов.

Всё это порождает вторую проблему немажоритарных институтов, лежащую уже в рамках позитивной политической теории, – проблему их защиты от нападков со стороны мажоритарных институтов. Стандартным решением этой проблемы является институциональная защита: гарантии автономии и другие существенные условия успешного функционирования зачастую фиксируются конституционно (как это происходит, например, с положениями о независимости судов или центральных банков).

При этом в более подвижных и менее устойчивых политических условиях, когда общая институциональная среда подлежит более частому изменению, имеющиеся институциональные гарантии сохранности и независимости немажоритарных институтов – даже конституционные – оказываются под вопросом. В связи с этим неадекватным оказывается и институциональное решение, а проблема защиты немажоритарных институтов транслируется в проблему их самосохранения, выживания и адаптации к более изменчивым условиям.

Как мы подробнее обсуждаем ниже, в литературе основное внимание уделяется изучению немажоритарных институтов в юрисдикциях с устойчивой институциональной средой. Центральным исследовательским вопросом в этой традиции оказывается то, как обеспечить баланс между гарантиями автономии, которые получают такие институты, и их минимальной подотчетностью, которая необходима для соблюдения демократичности политического процесса [Majone, 1994]. Вопрос этот по большей части лежит как раз в рамках описываемой нами выше нормативной проблемы.

Между тем для большинства стран мира такой высокий уровень институциональной стабильности нетипичен (см., например, данные Элкинса об изменчивости конституционных положений в глобальной сравнительной перспективе [Elkins, Ginsburg, Melton, 2009]). В этом контексте более существенным оказывается вопрос, за счет каких механизмов немажоритарным институтам удастся сохранять свое место в политической системе в условиях ее изменений и в ситуации реформы самих

таких институтов, сопряженной в отдельных странах с конституционной и политической реорганизацией.

В данной статье мы приводим обзор исследований по отношениям между немажоритарными институтами и делегирующими им специальные полномочия мажоритарными институтами (обычно избираемыми напрямую законодательными органами). В рамках таких отношений возникает целый ряд сюжетов, интересных с точки зрения политологии и государственного управления, например вопросы эффективного делегирования, регулирования деятельности агентов, в пользу которых осуществляется делегирование, а также возникновения неформальных практик и ограничений деятельности немажоритарных институтов, корректирующего существующее формальное регулирование.

В статье рассмотрены новейшие англоязычные и русскоязычные исследования¹. Следует сразу оговориться, что в русскоязычной литературе собственно концепция немажоритарных институтов, как правило, не представлена, при этом изучены отдельные примеры таких институтов, например общественные палаты и общественно-консультативные советы [Институты-медиаторы, 2012; Тарасенко, 2010]², экспертные советы [Сунгуров, Карягин, 2017], конституционные суды [Григорьев, 2013; Шейнис, 2016].

¹ Помимо поиска русскоязычной литературы по отдельным немажоритарным институтам в основных базах научного цитирования, мы изучили подшивки основных русскоязычных политологических журналов с 2010 г.

² В работах А.Ю. Сунгурова широкое распространение получил также термин «институтов-медиаторов» [Сунгуров, 2004; Сунгуров, Распопов, Беляев, 2012; Сунгуров, Распопов, Глухова, 2013], или «организаций-посредников» [Сунгуров, 1999]. Под институтами-медиаторами понимаются различные организации, занимающиеся «медиацией» между властями (что в нашей терминологии обозначалось бы, как правило, как «мажоритарные институты») и гражданским обществом – общественными организациями, представляющими специальные или концентрированные интересы отдельных групп, через мажоритарные институты недопредставленные (поскольку, как нетрудно заметить, речь тут в том числе идет об интересах меньшинств, но и в принципе о любых интересах, артикуляция которых может эффективным образом производиться в обход основных мажоритарных институтов и инструментов мажоритарной политики). Термин «институтов-медиаторов», таким образом, близок немажоритарным институтам содержательно, и на практике этим термином описывается целый ряд немажоритарных институтов – главным образом экспертных и консультативных органов, но также, например, подробно изученный А.Ю. Сунгуровым институт омбудсмена [Сунгуров, 2005; Григорьев, 2022].

Однако по такому важнейшему немажоритарному институту, как центральные банки, русскоязычных исследований практически нет¹, и в целом данное поле существует скорее как набор разрозненных исследований, посвященных отдельным органам государственной власти и не лежащих в рамках единой исследовательской повестки. В связи с этим более существенное внимание в нашем обзоре уделяется англоязычной литературе, где взгляд на немажоритарные институты как на содержательно и функционально схожие политические органы уже сформировался.

Возникновение концепта немажоритарных институтов

Тэтчер и Суит определяют немажоритарные институты как организации, «осуществляющие некоторую специализированную государственную власть, не разделяемую ими с другими органами, которые при этом как не избираются населением сами, так и не управляются выборными должностными лицами напрямую» [Thatcher, Sweet, 2002, p. 2]. Как видно из этого довольно широкого определения, функционально немажоритарные органы могут различаться весьма существенно: речь тут может идти как о ведущих специализированную независимую монетарную политику центральных банках, так и о конституционных судах, функционалом которых предполагается довольно широкая оценка конституционности принимаемого парламентами вторичного законодательства – широкая в том смысле, что конституционный надзор не ограничивается лишь отдельными отраслями права.

Немажоритарные институты, более того, могут существовать как в виде постоянных органов, положение которых зафиксировано в конституции (как происходит с уже упомянутыми конституционными судами и центральными банками), так и в виде небольших агентств или консультативных органов, создаваемых парламентами *ad hoc* с помощью вторичного законодательства. Наконец, немажоритарные институты могут быть как националь-

¹ Отметим, впрочем, что российский Центральный банк и постсоветские центральные банки в целом изучены достаточно хорошо, хотя и не российскими исследователями [Tompson, 1998; Johnson, 2016; Johnson, 2018; Nenovsky, Sahling, 2021].

ными, так и международными, когда странами – участниками международной юрисдикции фактически создается международная организация, которой, согласно приведенному выше определению, делегируется независимое осуществление определенных полномочий от лица правительств стран-участниц.

Учитывая большое разнообразие немажоритарных институтов, исследователи различают и истоки их возникновения. В связи с этим говорить о какой-то единой траектории их создания, по большому счету, нет особого смысла – их генезис идиосинкратичен и в основном связан с процессом институциональной диффузии [Bodea, Hicks, 2015; Ginsburg, 2008; Stroh, Heyl, 2015].

Пока никак не осмысленным в литературе остается то обстоятельство (не кажущееся случайным), что географические и хронологические истоки ключевых немажоритарных институтов в наиболее распространенной их современной разновидности, по всей видимости, лежат в Германии и Австрии межвоенного и непосредственно послевоенного периода. Действительно, современные конституционные суды в большинстве стран мира созданы по так называемой «австрийской модели» [Григорьев, 2021], возникшей в Австрии после Первой мировой войны и распространившейся сначала по Европе после окончания Второй мировой войны, а затем, после падения социалистических режимов и окончания холодной войны, и по всему миру [Ginsburg, 2008]. Подобным образом после финансовых кризисов 1970-х годов получают широкое распространение современные независимые центральные банки, зачастую моделируемые по образцу созданного в 1951 г. в Германии Бундесбанка [Polillo, Guillén, 2005]¹. Одним из ключевых событий в рамках этого процесса является создание по немецкой модели Европейского центрального банка [James, 2014; Kaltenthaler, 2005].

¹ Отметим, что близость двух этих институтов в том, что касается независимости как важнейшего критерия эффективности их работы, разнообразным образом проявляется и раньше, до их широкого глобального распространения именно по австро-немецкому шаблону. Скажем, в Соединенных Штатах Верховный суд – первый в мире независимый суд, осуществляющий полномочия конституционного нормоконтроля, – одним из первых своих заметных решений защищает независимость Американского центрального банка от посягательств со стороны властей отдельных штатов (дело *McCulloch v. Maryland*) [см., напр.: Brownell Jr, 1955, p. 97–100].

В связи с их относительно поздним появлением и распространением в политической практике, область изучения немажоритарных институтов в политологии возникает относительно недавно: первые теоретические работы появляются в 1990-е годы [Majone, 1996; 1994; 1999], а существенное количество работ, посвященных конкретным эмпирическим сюжетам, публикуется уже только в 2000-е годы [Coen, Thatcher, 2005; Huber, 2000; Saalfeld, 2000; Strøm, 2000; Thatcher, 2005; Vibert, 2007]. Такая хронология активного изучения немажоритарных институтов связана с тем, что концептуально они коренятся в парадигме так называемого Нового государственного менеджмента [Christensen, Læg Reid, 2011], расцвет которого как раз приходится на 1990–2000-е годы.

Делегирование полномочий немажоритарным институтам

Ключевой вопрос, который ставится в рамках повестки изучения немажоритарных институтов на этом этапе, состоит в том, каким должно быть их устройство, чтобы при достаточно высокой степени их автономии в принятии решений (ради которой они и создаются) также повысить степень их подотчетности выборным органам – т.е., в широком смысле, мажоритарным институтам или, в узком смысле, легислатурам [Majone, 1994; Thatcher, Sweet, 2002]. Учитывая, что по существу речь идет о задаче оптимального делегирования, активное концептуальное заимствование на данном этапе осуществляется из принципал-агентских теорий (см., напр.: [Bendor, Glazer, Hammond, 2001]), в терминологии которых немажоритарные институты выступают в роли агентов, действующих от имени принципала (как правило, национального парламента).

Решения, заимствуемые теорией немажоритарных институтов из этой литературы, состоят в том, чтобы повышать степень контроля и надзора над деятельностью немажоритарных институтов, делать их более открытыми для общества, а также создавать стимулы для повышения представительности в управляющих органах самих немажоритарных институтов [Bovens, Schillemans, 2020]. Последнее, в частности, позволяет приблизить результаты деятельности агента к наиболее предпочтительным для принципала за счет приближения собственных интересов агента к исходным

предпочтениям принципала. Отметим, что речь в данном случае идет о том, чтобы в процессе делегирования минимизировать расхождения между политическим курсом, который будет наиболее предпочтительным в глазах парламента, и тем реальным политическим курсом, который будет проводить немажоритарный институт, с помощью двух основных подходов.

С одной стороны, такая минимизация может достигаться за счет корректировки отклонений по уже реализуемому политическому курсу (назовем этот способ «исправлением ошибок»). С другой стороны, еще до того как может возникнуть необходимость в исправлении ошибок, принципал способен с помощью предварительного внушения дать немажоритарному институту понять, каким должен быть «правильный» политический курс. Разумеется, в зависимости от возможностей принципала могут использоваться комбинации этих двух подходов.

В литературе отмечается, что второй подход – когда исправлять «ошибки» агента не требуется – предпочтительнее для принципала. Необходимость сразу выбрать правильного агента с подачи Бендора, Глейзера и Хэммонда называется «принципом союзника» [Bendor, Glazer, Hammond, 2001]. Согласно этому принципу, агент должен разделять ценностные или идеологические установки принципала (быть его «союзником»), чтобы в своей деятельности исходить из интересов принципала даже без дополнительных указаний или дополнительного контроля с его стороны.

Отметим, что в различных немажоритарных институтах возможность применения «принципа союзника» различается, а мы, как правило, видим, что осмысленным образом этот принцип применяться и не может. Скажем, в случае с центральными банками главная задача, ради которой они создаются, – сдерживание инфляции. Низкая инфляция при прочих равных предпочтительна и для выборных политиков. Тем не менее в их краткосрочных интересах может быть увеличение объема денежной массы в экономике – с тем, чтобы подстегнуть экономический рост и снизить таким образом безработицу, получив поддержку избирателей на ближайших выборах. Известно, что положительные эффекты этой политики в долгосрочной перспективе нивелируются, собственно, отрицательными последствиями высокой инфляции, и в конечном итоге избирателям от таких действий выборных политиков становится хуже. Данная проблема решается созданием отдельного

органа, практически единственный ориентир для которого – низкая инфляция: центральные банки забирают у выборных политиков инструмент установления ключевой ставки, и у политиков пропадает если не сам соблазн вбрасывать деньги в экономику накануне выборов, то во всяком случае такая возможность. Очевидно при этом, что принцип союзника тут действует только в том смысле, что центральные банки разделяют интерес в долгосрочном экономическом росте; в краткосрочной перспективе они оказываются не «союзниками», а «врагами»¹ выборных политиков, ограничивая их инструментарий перед выборами.

Приведенный пример для немажоритарных институтов скорее типичен. «Враждебность» немажоритарных институтов предполагается двумя из четырех функций, ради которых они вообще создаются: функцией обеспечения надежности обязательств и функцией «перекладывания вины» [Thatcher, Sweet, 2002]. В обоих случаях мы видим, что те «политики будущего», которым пришлось бы определять политический курс, поступили бы иначе, чем это оказывается в интересах немажоритарного института – действует не принцип «союзника», а принцип «врага».

Проблема усугубляется тем, что в функции немажоритарных институтов также входит «преодоление асимметрии информации в технических областях политики» и решение «специфических проблем, которые возникают» по ходу реализации политических курсов [Thatcher, Sweet, 2002, p. 4]: в обоих случаях предполагается, что неизвестно, какими именно будут проблемы, с которыми столкнется немажоритарный институт (либо потому, что это неизвестно заранее, либо в силу недостатка экспертизы у законодательной власти, которая осуществляет делегирование). Это обстоятельство, разумеется, также затрудняет применение «принципа союзника» на практике.

Наконец, отмечается, что для того чтобы агент, в чью пользу осуществляется делегирование, мог выступать в качестве «союзника», он должен быть монолитным, а этого практически никогда не случается [Jo, Rothenberg, 2014]. Например, конституционные суды – важный немажоритарный институт, которому законодательные органы делегируют целый ряд функций, – по умолчанию являются колле-

¹ В литературе в какой-то момент стал обсуждаться принцип делегирования «врагам» [Gersen, Vermeule, 2012].

гиальными органами. В случае с делегированием конституционным судам выполнение «принципа союзника» также затруднено тем, что зачастую назначение всего текущего состава суда растянуто во времени настолько, что текущий состав легислатуры имеет возможность лишь доназначить одного или нескольких судей к уже имеющемуся составу суда.

Таким образом, с применением «принципа союзника» к конституционным судам мы наблюдаем сразу две дополнительные проблемы. Во-первых, парламент не может предсказать содержание конкретных дел, которые будут слушать судьи (и таким образом однозначно выбрать именно тех судей, чьи ценности будут диктовать им «правильные» решения по всем этим делам). Во-вторых, он не может разом радикально «развернуть» весь состав конституционного суда в необходимом идеологическом направлении, потому что одновременно получает назначения лишь небольшая часть судей [Dahl, 1957]. Это, разумеется, не отменяет того, что парламенты все равно заинтересованы в реализации «принципа союзника» в момент доназначения членов конституционного суда [Epstein, Segal, Westerland, 2007], даже несмотря на то что на практике идеологическое влияние, которое парламентское большинство может таким образом оказать на суд, будет относительно скромным¹. Однако в целом полезность «принципа союзника» в случае с судами оказывается весьма ограниченной.

Таким образом, как мы показываем в данном разделе, даже когда «принцип союзника» применим, он не дает того приближения политического курса, реализуемого немажоритарным институтом (судом, центральным банком, исполнительным агентством), к чаяниям выборных парламентских политиков. В связи с этим последним приходится скорее полагаться на решение, связанное с регулированием текущей деятельности немажоритарных институтов.

Легислатуры и регулирование немажоритарных институтов

Применение «принципа союзника» в случае с немажоритарными институтами либо противоречит их функционалу, либо

¹ В новейшей литературе, однако, применимость «принципа союзника» оспаривается даже для данной ситуации [Jo, Primo, Sekiya, 2017].

трудно осуществимо на практике (и таким образом подрывается сама логика «принципа союзника» как инструмента в руках принцепала). Это подталкивает legislatures к тому, чтобы уделять более активное внимание регулированию их деятельности в рамках второго способа приблизить реализуемый немajorитарным институтом политический курс к предпочтительному для парламента – «исправлению ошибок».

В теоретическом фокусе исследователей, изучающих реализацию этого способа контроля над немajorитарными институтами, оказываются главным образом организация и регулирование работы немajorитарных институтов, а не само их функционирование. Различия в объеме реальной дискреции, которой пользуются немajorитарные институты, ставят вопрос о том, чем эти различия задаются. Отчасти в ответ на этот вопрос в эмпирических исследованиях немajorитарных институтов предпринимаются различные попытки расширения имеющегося научного знания об организации немajorитарных институтов в разных странах мира и их классификации (см., напр.: [Vibert, 2007]). Наиболее подробное на настоящий момент сравнительное исследование немajorитарных институтов проведено научной группой под руководством Куна Верхуста [Verhoest et al., 2016]¹. Показанное Верхустом разнообразие форм организации немajorитарных институтов заставляет задуматься о том, насколько их институциональный дизайн в действительности является производным именно от рациональной

¹ Отметим, однако, что из тридцати стран, включенных в указанное исследование, большая часть – страны Западной Европы. При этом, как показывают имеющиеся попытки каталогизировать немajorитарные институты в более широком глобальном контексте, на сегодняшний день распространение этого явления выходит далеко за пределы западных стран [Hanretty, Кооп, 2013], что ставит на повестку более широкое изучение немajorитарных институтов и их функционирования вне стран Запада. Насколько можно судить, на данный момент в мировых научных центрах, специализирующихся на изучении немajorитарных институтов, такие проекты не реализуются, и к началу 2020-х годов оно по-прежнему ограничивается географически странами Европейского союза и (в меньшей степени) Северной Америки. Недавний специальный выпуск журнала Governance, где активно публикуются результаты по тематике немajorитарных институтов, в основном посвящен европейскому и северо-американскому материалу (см.: [Thatcher, Sweet, Rangoni, 2022]), хотя и с вкраплениями латиноамериканской компаративистики [Bodea, Garriga, 2022].

установки на решение принципал-агентских проблем, а не следствием относительно случайных исторических процессов.

С одной стороны, некоторые исследования как будто указывают на наличие такой рациональности. Скажем, дискреция в осуществлении делегируемых полномочий определяется такими факторами, как количество вето-игроков в системе, ожидания относительно рисков потери власти и необходимость обеспечения надежности обязательств [Gilardi, 2008]. При этом, как показывает Джиларди, рациональность такого делегирования довольно сложна, и при делегировании центральным банкам и регуляторным агентствам указанные факторы по направлению влияния на независимость прямо противоположны: снижение вероятности смены правящей коалиции и увеличение числа вето-игроков независимость центральных банков повышают, а регуляторных агентств – понижают [Gilardi, 2007].

С другой стороны, показано, что формальные дискреция и независимость немажоритарных институтов, которые становятся центральной объясняемой категорией во многих исследованиях, могут далеко отстоять от реальной дискреции, которой такие институты пользуются на практике [Maggetti, 2007]. Действительно, отдельные исследования показывают, что во многом практика деятельности немажоритарных институтов определяется историей их развития и взаимоотношений, во-первых, с делегирующим органом и, во-вторых, с другими значимыми игроками в регулируемых ими политических курсах.

Притом что теоретическая литература предсказывает повышенный контроль парламентов над немажоритарными институтами, на практике они уходят от опеки парламентариев и легко превращаются в так называемых «сбежавших агентов» [Conceição-Heldt da, 2013], начинают жить собственной жизнью, оказывая на политический процесс влияние, которое первоначальным актом делегирования не закладывалось [Coen, Thatcher, 2005; Coen, 2005]. На французском материале показано, что дискреция немажоритарных институтов в конечном итоге определяется двумя факторами: тем, создаются ли они для обеспечения «надежности обязательств», взятых парламентом, и технической сложностью регулируемых ими политических курсов [Elgie, McMenamin, 2005]. Именно эти два фактора довольно очевидным образом указывают на то, что дискреция немажоритарных институтов не толь-

ко дается им законодательной, но и берется ими самостоятельно и в том объеме, в котором ее можно у парламента взять.

Неформальный контроль и адаптивность немажоритарных институтов

Помимо формального регулирования деятельности немажоритарных институтов и использования принципов «союзника» или «врага» при определении их состава, парламенты (и выборные политики вообще) также могут использовать неформальные инструменты контроля немажоритарных институтов. Со стороны такой выход за рамки формальных взаимодействий может выглядеть как попытка нарушить имеющийся баланс во взаимодействиях между отдельными органами власти или даже как нападки на немажоритарные институты и их независимость. Тем не менее само наличие данного инструмента в руках парламентов требует его изучения.

В литературе показано, что парламенты пользуются этим инструментом наряду с двумя остальными. В частности, при схожей формальной институционализации могут различаться реальные практики контроля немажоритарных институтов – даже внутри одной политической системы [Curtin, 2005]. Выход за рамки формальных взаимодействий возможен также с помощью угроз изменения регулирования и ухудшения положения немажоритарного института: этот феномен особенно ярко наблюдается, когда выборные политики предлагают урезать полномочия или бюджеты органов судебной власти [Leonard, 2022].

Учитывая возможность такого неформального диалога парламентов с немажоритарными институтами, встает вопрос об их адаптивности. Главным приложением, в котором устойчивость и адаптивность немажоритарных институтов пока что теоретизировалась, остается вопрос конституционного и законодательного оформления их деятельности, осуществляемого *ex ante* и фиксирующего как место конкретного немажоритарного института в политической системе, так и своеобразные гарантии его неприкосновенности или, во всяком случае, минимальной автономии, на которую после такой фиксации не смогут покушаться выборные политики и влиятельные мажоритарные институты. При этом на практике это означает, что исходные институциональные (в широ-

ком смысле конституционные) ограничения должны быть таковы, чтобы немажоритарным институтам не приходилось подстраиваться и адаптироваться. И действительно, в ряде исследований сама неотзывчивость немажоритарных институтов к меняющимся внешним обстоятельствам проблематизируется с позиций их снижающейся легитимности [Dietsch, 2020], что может приводить к нежелательным негативным последствиям для политической системы в целом [Zürn, 2021].

При этом большинство проведенных исследований немажоритарных институтов фокусируются именно на случаях их повышенной институциональной защищенности, но как уже отмечалось выше, редко когда данная повестка выходит за рамки изучения политики в западных странах. Исследований немажоритарных институтов в более подвижных политических и институциональных контекстах, где адаптивность могла бы происходить не *ex ante* (на уровне разумной организации делегирования), а *ex post* (когда самому немажоритарному институту приходится искать возможности адаптации), не проводилось. Вероятно, именно изучение таких адаптаций – наиболее перспективное развитие повестки исследований немажоритарных институтов, что позволит нам взглянуть на них в новом ракурсе: как на институты, которые могут при благоприятных условиях пытаться расширять собственную дискрецию, но которые также при неблагоприятных условиях, в ситуации уязвимости ищут способы защититься и сохраниться.

I.S. Grigoriev, E.A. Rodionova*
**Relations between legislatures and non-majority institutions
as a subject of legislative studies**

Abstract. This review highlights various aspects of the relationship between elected legislatures (that in the broad sense could be called the majoritarian institutions) and the non-majoritarian institutions (such as executive agencies, central banks, etc.). The topics covered include efficient delegation of authority from principal to agent, the correlates of such efficient delegation, as well as the tools that legislatures might use to maximize the utility they derive from such delegation. Based on the state-of-the-art

* **Grigoriev Ivan**, HSE University (St. Petersburg, Russia), e-mail: igrigoriev@hse.ru; **Rodionova Elizaveta**, HSE University (St. Petersburg, Russia), e-mail: earodionova@edu.hse.ru

literature on the topic of delegation from majoritarian to non-majoritarian institutions, we show that the main instruments of delegation include selection of an agent by the principal; the formal regulation of the agent's activities by the principal; as well as using informal restrictions and threats to influence the agent's activities. At the same time, the non-majoritarian institutions' activities and strategies to expand their competences and increase their actual discretion remain poorly studied. An additional promising area of research is the non-majoritarian institutions' positioning and strategizing under circumstances where the existent formal institutional structure cannot serve as a sufficient guarantee of their autonomy and independence. Placed in such dire conditions, they can be assumed to try and defend themselves against attacks by the legislatures and elected politicians, or at least to adapt their activities accordingly in anticipation of a possibility of such hostile behaviour.

Keywords: non-majoritarian institutions; constitutional courts; central banks; independent agencies; delegation; adaptability.

For citation: Grigoriev I.S., Rodionova E.A. Relations between legislatures and non-majority institutions as a subject of legislative studies. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 42–60. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.02>

References

- Aklin M., Kern A., Seddon J., Leng N. Central Bank Independence in Autocracies. *SSRN preprint*. 2022. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4081620>
- Bendor J., Glazer A., Hammond T.H. Theories of delegation. *Annual review of political science*. 2001, Vol. 4, N 1, P. 235–269. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.235>
- Bodea C., Garriga A.C. Central bank independence in Latin America: Politicization and de-delegation. *SSRN*. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4067778>
- Bodea C., Hicks R. International finance and central bank independence: institutional diffusion and the flow and cost of capital. *The Journal of Politics*. 2015, Vol. 77, N 1, P. 268–284. DOI: <https://doi.org/10.1086/678987>
- Bovens M., Schillemans T. Non-majoritarian institutions and representation. In: Rohrschneider R., Thomassen J. (eds). *The Oxford Handbook of political representation in liberal democracies*. Oxford: Oxford university press, 2020, P. 511–525.
- Brownell Jr.H. John Marshall the chief justice. *Cornell law quarterly*. 1955, Vol. 41, N 1, P. 93–104.
- Christensen T., Lægread P. Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European political science review*. 2011, Vol. 3, N 1, P. 125–146. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755773910000299>
- Coen D. Business–Regulatory relations: learning to play regulatory games in European utility markets. *Governance*. 2005, Vol. 18, N 3, P. 375–398. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00281.x>
- Coen D., Thatcher M. The new governance of markets and non-majoritarian regulators. *Governance*. 2005, Vol. 18, N 3, P. 329–346. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00279.x>

- Conceição-Heldt E. da. Do Agents «Run Amok»? A Comparison of agency slack in the EU and US trade policy in the Doha round. *Journal of comparative policy analysis: research and practice*. 2013, Vol. 15, N 1, P. 21–36. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2012.754152>
- Curtin D. Delegation to EU non-majoritarian agencies and emerging practices of public accountability? In: Gerardin D., Munoz R., Petit N. (eds). *Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance*. Cheltenham: Edward Elgar publishing, 2005, P. 88–119.
- Dahl R.A. Decision-making in a democracy: the supreme court as a national policy-maker. *Journal of public law*. 1957, Vol. 6, N 2, P. 279–295.
- Dietsch P. Independent agencies, distribution, and legitimacy: the case of central banks. *American political science review*. 2020, Vol. 114, N 2, P. 591–595. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055419000790>
- Elgie R., McMenamin I. Credible commitment, political uncertainty or policy complexity? Explaining variations in the independence of non-majoritarian institutions in France. *British journal of political science*. 2005, Vol. 35, N 3, P. 531–548. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123405000281>
- Elkins Z., Ginsburg T., Melton J. *The endurance of national constitutions*. New York: Cambridge university press, 2009, 260 p.
- Epstein L., Segal J.A., Westerland C. The increasing importance of ideology in the nomination and confirmation of Supreme Court justices. *Drake law review*. 2007, Vol. 56, P. 609–635.
- Gersen J.E., Vermeule A. Delegating to enemies. *Columbia law review*. 2012, Vol. 112, N 8, P. 2193–2238.
- Gilardi F. The same, but different: central banks, regulatory agencies, and the politics of delegation to independent authorities. *Comparative European politics*. 2007, Vol. 5, N 3, P. 303–327. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110098>
- Gilardi F. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar publishing, 2008, 189 p.
- Ginsburg T. The global spread of constitutional review. In: Whittington K.E., Kelemen R.D., Caldeira G.A. (eds). *The Oxford handbook of law and politics*. New York: Oxford university press, 2008, P. 81–98.
- Grigoriev I.S. Reasons for failure of the first constitutional justice project in post-Soviet Russia. *Politeia*. 2013, Vol. 69, N 2, P. 39–49. (In Russ.)
- Grigoriev I.S. Migration from the Austrian to the American model of constitutional review in the Court of the European Union. *Politeia*. 2021, Vol. 100, N 1, P. 137–153. (In Russ.)
- Grigoriev I.S. Court assistants: the Russian Constitutional Court and the Commissioner for Human Rights. *Politeia*. 2022, Vol. 104, N 1, P. 92–109. (In Russ.)
- Hanretty C., Koop C. Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation & Governance*. 2013, Vol. 7, N 2, P. 195–214. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01156.x>
- Huber J.D. Delegation to civil servants in parliamentary democracies. *European journal of political research*. 2000, Vol. 37, N 3, P. 397–413. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007033306962>

- James H. *Making the European Monetary Union*. Cambridge, MA: Belknap press, 2014, 592 p.
- Jo J., Primo D.M., Sekiya Y. Policy dynamics and electoral uncertainty in the appointments process. *Journal of theoretical politics*. 2017, Vol. 29, N 1, P. 124–148. DOI: <https://doi.org/10.1177/0951629816630432>
- Jo J., Rothenberg L.S. The importance of bureaucratic hierarchy: conflicting preferences, incomplete control, and policy outcomes. *Economics & Politics*. 2014, Vol. 26, N 1, P. 157–183. DOI: <https://doi.org/10.1111/ecpo.12032>
- Johnson J. The Bank of Russia: from central planning to inflation targeting. In: Conti-Brown P., Lastra R.M. (eds). *Research Handbook on Central Banking*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, P. 94–116.
- Johnson J. *Priests of prosperity: how central bankers transformed the postcommunist world*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2016, 311 p.
- Kaltenthaler K. The Bundesbank and the formation of the ECB's monetary policy strategy. *German politics*. 2005, Vol. 14, N 3, P. 297–314. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644000500268753>
- Leonard M.E. New data on court curbing by state legislatures. *State Politics & Policy quarterly*. 2022, Vol. 22, N 4, P. 483–500. DOI: <https://doi.org/10.1017/spq.2022.8>
- Maggetti M. De facto independence after delegation: a fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*. 2007, Vol. 1, N 4, P. 271–294. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00023.x>
- Majone G. *Independence vs. accountability?: non-majoritarian institutions and democratic government in Europe*. Florence: European University Institute, 1994, N 4. Mode of access: <http://hdl.handle.net/1814/245> (accessed: 11.11.2022).
- Majone G. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996, 336 p.
- Majone G. The regulatory state and its legitimacy problems. *West European politics*. 1999, Vol. 22, N 1, P. 1–24. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389908425284>
- Nenovsky N., Sahling C. Interpreting the evolution of the monetary regime in Russia: the political economy of rent seeking and central banking. In: Yağcı M. (ed.). *The political economy of central banking in emerging economies*. London: Routledge, 2021, P. 185–208.
- Polillo S., Guillén M.F. Globalization pressures and the state: the worldwide spread of central bank independence. *American journal of sociology*. 2005, Vol. 110, N 6, P. 1764–1802. DOI: <https://doi.org/10.1086/428685>
- Saalfeld T. Members of parliament and governments in Western Europe: agency relations and problems of oversight. *European journal of political research*. 2000, Vol. 37, N 3, P. 353–376. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007077106053>
- Shejnis V.L. Constitutional court in the turmoil of Russian history. *Polis. Political studies*. 2016, Vol. 3, N 3, P. 73–91. (In Russ.)
- Stroh A., Heyl C. Institutional diffusion, strategic insurance, and the creation of West African constitutional courts. *Comparative politics*. 2015, Vol. 47, N 2, P. 169–187. DOI: <https://doi.org/10.5129/001041515814224453>
- Strøm K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European journal of political research*. 2000, Vol. 37, N 3, P. 261–290. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007064803327>

- Sungurov A.Yu. Institutions-mediators and their role in the development of public policy in modern Russia. *Polis. Political studies*. 2004, N 4, P. 6–27. (In Russ.)
- Sungurov A.Yu. Intermediary organizations in the structure of civil society. Some problems of Russia's political modernization. *Polis. Political studies*. 1999, N 6, P. 34–48. (In Russ.)
- Sungurov A.Yu. *Ombudsman as an Institution: Evolution of Traditions and Modern Practice (Essay in Comparative Analysis)*. St.Petersburg: NORMA, 2005. (In Russ.)
- Sungurov A.Yu., Zakharova O.S., Petrova L.A., Raspopov N.P. Institutions-mediators and their development in modern Russia. I. Public Chambers and Advisory Councils: Federal and Regional Experience. *Polis. Political studies*. 2012, N 1, P. 165–178. (In Russ.)
- Sungurov A.Yu., Karjagin M. Russian expert community and power: main forms of interaction. *Polis. Political studies*. 2017, Vol. 3, N 3, P. 144–159. (In Russ.)
- Sungurov A.Yu., Raspopov N.P., Beljaev A.Yu. Mediator institutions and their development in contemporary Russia. II. Factories of thought and centers of public policy. *Polis. Political studies*. 2012, N 4, P. 99–166 (In Russ.)
- Sungurov A.Yu., Raspopov N.P., Gluhova E.A. Institutions-mediators and their development in modern Russia. III. Institute of the Commissioner for Human Rights. *Polis. Political studies*. 2013, N 2, P. 108–124. (In Russ.)
- Tarasenko A.V. Activities of public chambers in the regions of Russia: efficiency vs. fictitiousness. *Politeia*. 2010, Vol. 1, N 56, P. 80–88. (In Russ.)
- Thatcher M. The Third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe. *Governance*. 2005, Vol. 18, N 3, P. 347–373. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00280.x>
- Thatcher M., Sweet A.S. Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European politics*. 2002, Vol. 25, N 1, P. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1080/713601583>
- Thatcher M., Sweet A.S., Rangoni B. Reversing delegation? Politicization, de-delegation, and non-majoritarian institutions. *Governance*. 2022, forthcoming. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12709>
- Tompson W. The politics of central bank independence in Russia. *Europe-Asia studies*. 1998, Vol. 50, N 7, P. 1157–1182. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668139808412589>
- Verhoest K., Van Thiel S., Bouckaert G., Lægheid P., Van Thiel S. (eds). *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016, 494 p.
- Vibert F. *The rise of the unelected: democracy and the new separation of powers*. New York: Cambridge university press, 2007, 199 p.
- Zürn M. How non-majoritarian institutions make silent majorities vocal: a political explanation of authoritarian populism. *Perspectives on politics*. 2021, Vol. 20, N 3, P. 788–807. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592721001043>

Литература на русском языке

- Григорьев И.С.* Причины провала первого проекта конституционного правосудия в постсоветской России // *Полития*. – 2013. – Т. 69, № 2. – С. 39–49.
- Григорьев И.С.* Миграция из австрийской в американскую модель конституционного нормоконтроля в Суде Европейского союза // *Полития*. – 2021. – Т. 100, № 1. – С. 137–153.
- Григорьев И.С.* Помощники суда: российский Конституционный суд и Уполномоченный по правам человека // *Полития*. – 2022. – Т. 104, № 1. – С. 92–109.
- Сунгуров А.Ю.* Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России // *Полис. Политические исследования*. – 2004. – № 4. – С. 6–27.
- Институты-медиаторы и их развитие в современной России. I. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт / *А.Ю. Сунгуров, О.С. Захарова, Л.А. Петрова, Н.П. Распопов* // *Полис. Политические исследования*. – 2012. – № 1. – С. 165–178.
- Сунгуров А.Ю.* Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России // *Полис. Политические исследования*. – 1999. – № 6. – С. 34–48.
- Сунгуров А.Ю.* Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). – СПб.: НОРМА, 2005. – 383 с.
- Сунгуров А.Ю., Карягин М.Е.* Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия // *Полис. Политические исследования*. – 2017. – Т. 3, № 3. – С. 144–159.
- Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Беляев А.Ю.* Институты-медиаторы и их развитие в современной России. II. Фабрики мысли и центры публичной политики // *Полис*. – 2012. – № 4. – С. 99–166.
- Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Глухова Е.А.* Институты-медиаторы и их развитие в современной России. III. Институт Уполномоченного по правам человека // *Полис. Политические исследования*. – 2013. – № 2. – С. 108–124.
- Тарасенко А.В.* Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность // *Полития*. – 2010. – Т. 1, № 56. – С. 80–88.
- Шейнис В.Л.* Конституционный суд в перипетиях российской истории // *Полис. Политические исследования*. – 2016. – Т. 3, № 3. – С. 73–91.