

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

Политическая
Наука **3** *2024*

POLITICAL SCIENCE (RU)

Учредитель: Институт научной информации по общественным наукам
Российской академии наук

Редакционная коллегия

О.Ю. Малинова – д-р филос. наук, *главный редактор*, главный научный сотрудник отдела политической науки ИНИОН РАН, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **В.С. Авдонин** – д-р полит. наук, ведущий научный сотрудник отдела политической науки ИНИОН РАН; **Г. Вольман** – д-р юрид. наук, профессор Университета им. Гумбольдта (Германия); **Д.В. Ефременко** – д-р полит. наук, главный научный сотрудник, заместитель директора ИНИОН РАН; **О.И. Зазнаев** – д-р юрид. наук, заведующий кафедрой политологии Казанского (Приволжского) федерального университета; **С.Т. Золян** – д-р филол. наук, профессор Российско-Армянского университета (Армения), профессор Балтийского федерального университета им. И. Канта; **М.В. Ильин** – д-р полит. наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **Ю.Г. Коргунок** – д-р полит. наук, и.о. зав. отделом политической науки ИНИОН РАН; **А.В. Кузнецов** – д-р эконом. наук, член-корреспондент РАН, директор ИНИОН РАН; **Е.Ю. Мелешкина** – д-р полит. наук, *заместитель главного редактора*, главный научный сотрудник отдела политической науки ИНИОН РАН; **П.В. Панов** – д-р полит. наук, ведущий научный сотрудник Пермского научного центра Уральского отделения РАН; **С.В. Патрушев** – канд. ист. наук, ведущий научный сотрудник, руководитель отдела сравнительных политических исследований Института социологии ФНИСЦ РАН; **И.А. Помигуев** – канд. полит. наук, *ответственный секретарь*, научный сотрудник ИНИОН РАН; **А.И. Соловьёв** – д-р полит. наук, заведующий кафедрой политического анализа факультета государственного управления МГУ им. Ломоносова; **Р.Ф. Туровский** – д-р полит. наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **Ж. Фаварель-Гарриг** – PhD (Pol. Sci.), ведущий научный сотрудник Центра международных исследований (CNRS) (Франция); **Цуй Вэнь И** – PhD (Int. Pol.), профессор Ляонинского университета (Китай); **П. Чейсти** – PhD (Pol. Sci.), профессор Оксфордского университета (Великобритания)

Редакция журнала

Главный редактор: д-р филос. наук *О.Ю. Малинова*

Заместитель главного редактора: д-р полит. наук *Е.Ю. Мелешкина*

Ответственный секретарь: канд. полит. наук *И.А. Помигуев*

Научный редактор: д-р юрид. наук *О.И. Зазнаев*

Литературный редактор: *Д.Р. Растегаев*

Технические редакторы: канд. филос. наук *В.Л. Силаева*, *П.С. Копылова*

Ответственный за номер: канд. полит. наук *И.А. Помигуев*

Издание рекомендовано **Высшей аттестационной комиссией** Министерства образования и науки Российской Федерации и включено в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора и кандидата наук» по политологии.

Журнал включен в **Russian Science Citation Index (RSCI)** на платформе **Web of Science**. Издается при участии **Российской ассоциации политической науки (РАПН)**.

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия. Свидетельство о регистрации средства массовой информации – ПИ №ФС77–36084 от 28.04.2009.

ISSN 1998-1775

DOI: 10.31249/poln/2024.03.00

© ИНИОН РАН, 2024

POLITICAL SCIENCE (RU)

Political science (RU) is one of the key Russian periodicals dedicated to the political science. Founded in 1997, it is well known among foreign researchers. The journal is quarterly **published by the Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAN)** and with the assistance of the **Russian Political Science Association (RAPN)**.

The journal always pays attention to the actual situation in the political science in general and its trends, as well as to the overview and analysis of up-to-date scientific achievements. Articles and other materials dedicated to the methodology are featured in the journal. Informational and research & information sources (abstract reviews, synopses, book reviews, etc.), materials from other periodicals and results obtained by various think tanks and institutes are always published in **Political science (RU)**.

Political science (RU) is included in the list of the academic journals recommended by the **High Certification Commission (VAK)** of the Ministry of Education and Science of Russian Federation. The journal is also in the list of the **Russian Science Citation Index** database of the **Web of Science** platform.

Editorial Board

Editor-in-Chief – **Olga MALINOVA**, Dr. Sci. (Philos.), chief researcher, INION, Prof., HSE University (Moscow, Russia); **Deputy Editor-in-Chief** – **Elena MELESHKINA**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), chief researcher, INION (Moscow, Russia); **Executive secretary** – **Ilya POMIGUEV**, Cand. Sci. (Pol. Sci.), research fellow, INION (Moscow, Russia); **Vladimir AVDONIN**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), leading researcher, INION (Moscow, Russia); **Hellmut WOLLMANN**, Dr. Sci. (Law), Prof., Humboldt-Universität zu Berlin (Berlin, Germany); **Dmitry EFREMENKO**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), deputy director, INION (Moscow, Russia); **Oleg ZAZNAEV**, Dr. Sci. (Law), Prof., Head of Political Science Department, Kazan Federal University (Kazan, Russia); **Suren ZOLYAN**, Dr. Sci. (Philology), Professor of the Russian-Armenian University (Armenia), Professor of the Baltic Federal Immanuel Kant University; **Mikhail ILYIN**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., HSE University (Moscow, Russia); **Yuriy KORGUNYUK**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), acting head of Political Science Department, INION (Moscow, Russia); **Alexey KUZNETSOV**, Dr. Sci. (Economics), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Director, INION (Moscow, Russia); **Petr PANOV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), leading researcher, Department of Research of political institutions and processes, Perm Scientific Center of the Ural Branch Russian Academy of Sciences (Perm, Russia); **Sergey PATRUSHEV**, Cand. Sci. (Hist.), leading researcher, Head of Comparative Political Studies Department, Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia); **Aleksandr SOLOVYEV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., Head of Political Analysis Department, Faculty of Public Administration, M.V. Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia); **Rostislav TUROVSKY**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., HSE University (Moscow, Russia); **Gilles FAVAREL-GARRIGUES**, PhD (Pol. Sci.), Senior research fellow, CNRS, CERI (Paris, France); **Qu WENYI**, PhD (Int. Pol.), Prof., School of International Studies, Liaoning University (Shenyang, China); **Paul CHAISTY**, PhD (Pol. Sci.), Prof., University of Oxford (Oxford, United Kingdom).

**ТЕМА НОМЕРА:
ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ**

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Зазнаев О.И.</i> Представляем номер.....	9
---	---

СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

<i>Зазнаев О.И.</i> Модификация классической модели парламентаризма в условиях новейших вызовов XXI века	18
<i>Панов П.В.</i> Power-Sharing и управление этнической гетерогенностью в парламентских и президентских системах	43
<i>Ульданов А.А.</i> Политические нарративы в парламентских дебатах: подходы к анализу нарративных элементов, функций и стратегий.....	66

РАКУРСЫ

<i>Борисов Н.А.</i> Надпарламентские представительные органы власти в постсоветской Евразии: новые полномочия «старых» институтов	87
<i>Баранов А.В.</i> Неформальные взаимодействия политических партий при формировании правительства Испании (на материалах электорального цикла 2023 г.)	114
<i>Бахарев А.А.</i> Процесс президенциализации Турции в период правления Р.Т. Эрдогана: возможности и ограничения	134

ИДЕИ И ПРАКТИКА

<i>Помигуев И.А., Заринов Н.А.</i> Между контролем и дисциплиной: политическая природа изменений регламента Государственной думы VII–VIII созывов	161
<i>Тев Д.Б.</i> Федеральное собрание как канал рекрутирования правительственной элиты России	185
<i>Хавроненко М.В.</i> Прогнозирование результатов рассмотрения законопроектов Государственной думой РФ: модель нейронной сети.....	211

ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

<i>Кузнецов Я.П.</i> «Магическая формула» как способ формирования швейцарского правительства.....	241
<i>Михеев А.К.</i> Влияние программных трансформаций «зеленых» партий на участие в правительственных коалициях в парламентских странах Западной и Северной Европы	261

С КНИЖНОЙ ПОЛКИ

<i>Алферова Е.В., Скурко Е.В.</i> Антропология парламентов: хитросплетения в демократической политике (Рецензия)	280
<i>Зазнаев О.И.</i> Аппарат парламента: «невозрелые герои» (Рецензия)	291

**THEME OF THE ISSUE:
PARLIAMENTARISM
IN THE CONTEMPORARY WORLD**

CONTENTS

<i>Zaznaev O.I.</i> Introducing the issue.....	9
--	---

STATE OF THE DISCIPLINE

<i>Zaznaev O.I.</i> Modification of the classical model of parliamentarism in the context of the newest challenges of the 21st century.....	18
<i>Panov P.V.</i> Power-sharing and managing ethnic heterogeneity in parliamentary and presidential systems	43
<i>Uldanov A.A.</i> Policy narratives in parliamentary debates: approaches to analyzing narrative elements, functions, and strategies.....	66

PROSPECTS

<i>Borisov N.A.</i> Supra-parliamentary representative bodies in Post-Soviet Eurasia: new powers of the “old” institutions	87
<i>Baranov A.V.</i> Informal interaction between political parties in the formation of the of Spanish government (based on the materials of the 2023 electoral cycle)	114
<i>Bakharev A.A.</i> The presidentialization of Turkey during the administration of R.T. Erdogan: opportunities and limitations.....	134

IDEAS AND PRACTICE

<i>Pomiguyev I.A., Zaripov N.A.</i> Between control and discipline: the political nature of changes in the state Duma's regulations during the VII–VIII convocations.....	161
<i>Tev D.B.</i> The Federal Assembly as a channel of recruitment of the Russian government elite.....	185
<i>Khavronenko M.V.</i> Predicting the outcomes of consideration of bills in the State Duma using neural network model	211

FIRST DEGREE

<i>Kuznetsov Y.P.</i> “Magic formula” as a way of the Swiss government formation.....	241
<i>Mikheev A.K.</i> Influence of program transformations of green parties on participation in government coalitions in Western and Northern European countries	261

FROM THE BOOKSHELF

<i>Alferova E.V., Skurko E.V.</i> The anthropology of parliaments: intricacies in democratic politics (Review).....	280
<i>Zaznaev O.I.</i> Parliamentary administration: “unsung heroes” (Review)	291

ПРЕДСТАВЛЯЕМ НОМЕР

Этот номер журнала продолжает серию тематических выпусков, посвященных формам правления: в 2014 году был издан номер «Формы правления в современном мире» (№ 1 / Ред.-сост. О.И. Зазнаев), в 2019 году – «Институт президентства в современном мире» (№ 4 / Научные редакторы: О.И. Зазнаев, Н.А. Борисов). Подготовка настоящего номера «Парламентаризм в современном мире» преследовала цель, с одной стороны, дать оценку сегодняшнего состояния исследований в этой области, а с другой стороны, выявить наиболее острые проблемы в условиях глобальных вызовов и мировой турбулентности.

Парламентаризм – это понятие, которое используется в узком и широком значениях. В узком смысле слова это форма государственного правления, при которой «судьба» правительства зависит от парламента. В таком понимании парламентаризм противопоставляется президентализму – системе, при которой кабинет не зависит от доверия парламента, и его «судьба» решается президентом. Следует сказать, что узкая трактовка парламентаризма превалирует в западной научной традиции.

В российской науке наряду с узким пониманием активно применяется широкая трактовка парламентаризма – как принципа организации государственной власти и идейно-теоретической концепции. Здесь акцент делается на том, что парламент в системе разделения властей выполняет законодательную функцию, при реализации которой он обладает верховенством. Кроме того, за ним традиционно закрепляются такие принципы как представительность, наличие публичной трибуны для политической дискус-

сии и подконтрольность исполнительной власти парламенту¹. Парламентаризм – универсальный принцип организации власти, не зависящий от формы государственного правления, т.е. этот принцип реализуется не только в парламентской, но и в президентской, полупрезидентской и иных системах. Именно из такого понимания исходили авторы этого номера журнала при подготовке статей.

На первый взгляд кажется, что проблематика парламентаризма – «заезженная пластинка» в науке. Действительно, работ на эту тему издано много. Тем не менее мы решили обратиться к парламентаризму по нескольким причинам.

Во-первых, парламент – один из ключевых «игроков» на политической сцене. Сколько бы критики ни говорили о слабости парламента, об усилении исполнительной власти в ущерб законодательной или о снижении доверия к институту парламента со стороны избирателей, мы не можем игнорировать парламент при анализе политического процесса. Конечно, его роль в политической системе зависит от исторического контекста, традиций, политического режима и иных факторов национального, регионального и глобального масштаба. Но понять снижение или повышение этой роли – задача политической науки.

Во-вторых, с момента появления парламента заговорили о его кризисе. Как верно заметил Карл Шмитт, «критическая литература о парламентаризме появляется вместе с парламентаризмом» [Шмитт, 2000, с. 159]. Критики утверждали и говорят о «сбоях», эрозии, кризисе и даже «коллапсе» системы. По всему миру мы видим «неполадки» и серьезные трудности в реализации принципов парламентаризма: яростное противостояние демократов и республиканцев в Конгрессе США; недоверие в странах ЕС к институтам Евросоюза, включая Европарламент; Брексит в Великобритании; «наступление» правового популизма в Европе и «проникновение» правых партий в парламент; ослабление парламента в ряде стран Центральной и Восточной Европы; новый левый «поворот» в Латинской Америке; популистская политика традиционно парламентской Индии при премьер-министре Нарендре

¹ См. подробнее об этом в статье этого номера: Зазнаев О.И. Модификация классической модели парламентаризма в условиях новейших вызовов XXI века.

Моди; «увлечение» парламентами импичментом президента (недавние смещения президентов Дилмы Руссефф в Бразилии и Пак Кын Хе в Южной Корее; неудавшиеся попытки импичмента в Албании, Венесуэле, Зимбабве, Мадагаскаре, Перу, Румынии, США и Чешской Республике и др.); кризис системы государственной власти в ЮАР, где семь попыток вынесения вотума недоверия президенту Джейкобу Зуме потерпели крах; ограничение полномочий парламента в разных уголках планеты. Что сегодня происходит с парламентом, и не переживает ли он кризисное состояние? Каковы недостатки его деятельности? Можно ли их устранить и каким образом? Эти вопросы закономерно встают перед академическим сообществом.

В-третьих, парламент – один из консервативных элементов политической системы. Обычно он меняется слабо или не меняется вообще. Однако вызовы национального, регионального и глобального характера заставляют парламент реагировать на них. «Перезагрузка» современного парламентаризма включает в себя, во-первых, институциональные реформы, которые меняют его природу, структуру и принципы (например, такие, как гибкость, коллегиальное правление, верховенство парламента, монополизм парламента и др.); во-вторых, неинституциональные изменения, связанные с фактическим перераспределением власти [Зазнаев, 2023, с. 121]. Поэтому политологам необходимо дать объяснение и оценку трансформационным процессам парламентаризма.

В-четвертых, сегодня классическая модель парламентаризма подвергается пересмотру и корректировке в связи с глобальными вызовами – такими как унификация права в мире, интернационализация, появление конституционных стандартов в международном праве, ослабление суверенитета государств, изменение международного порядка, интенсификация парламентских связей и др. Один из серьезных глобальных вызовов – цифровизация, катализатором которой стала пандемия COVID-19: парламенты вынуждены были в срочном порядке переходить с очных заседаний на дистанционные, внедрять электронные формы документооборота и цифровые формы общения депутатов между собой и с избирателями. Рядом парламентов был сделан большой цифровой «скачок», и сегодня они не намерены возвращаться к доковидному состоянию. Глобализация в разных ее проявлениях – серьезный вызов тради-

ционным принципам парламентаризма. Поэтому закономерен вопрос о том, насколько классический парламентаризм остался неизменным, и не размываются ли его принципы.

В-пятых, сегодня в целом ряде стран мира происходит усиление исполнительной власти за счет законодательной ветви – мировой тренд, который объясняется ростом динамизма жизни, необходимостью оперативного реагирования на возникающие проблемы, высокой «ценой» промедления в процессе принятия решений. Расширение конституционного правосудия также ограничивает парламент в своей деятельности как юридически, так и политически. Таким образом, умышленно снижается роль парламента в политическом процессе. Ученые заговорили о «президенциализации» политики, понимаемой двояко: как процесс перехода к президентской системе¹ и как процесс приобретения парламентской системой президентской «логики» взаимоотношений между парламентом и правительством без юридического изменения формы правления. Новые тенденции развития парламентаризма также нуждаются в объяснении и оценке.

Руководствуясь этими соображениями, авторы подготовили специальный номер.

Журнал открывается традиционной рубрикой «Состояние дисциплины». В первой статье этой рубрики *О.И. Зазнаев*, опираясь на концепцию «вызов-и-ответ» А. Тойнби, отмечает, что внешний мир бросает парламентам вызовы, ответы на которые превращают их в лучшие и более сложные институты, отвечающие требованиям времени. В статье подробно анализируются такие вызовы, как требование большей транспарентности парламента, цифровизация и профессионализация парламентской деятельности. Автор приходит к выводу о том, что сегодня парламенты мира модернизируют свою структуру, деятельность и функции. Подвергается изменению и классическая модель парламентаризма: в ней ослабляются традиционные компоненты – верховенство парламента; народное представительство; парламент как публичная трибуна для политической дискуссии; подконтрольность исполнительной власти парламенту.

¹ См. в этом номере статью: Бахарев А.А. Процесс президенциализации Турции в период правления Р.Т. Эрдогана: возможности и ограничения.

Узловым концептом статьи *П.В. Панова* является *power-sharing* – особое институциональное устройство в этнически разнородном обществе. Автор нашел, как нам представляется, удачный перевод этого понятия на русский язык – «совместное участие (соучастие) во власти» (хотя решил использовать в тексте английский термин). Действительно, представим, что за большим «столом», на котором лежит «пирог» власти, вместе с государством собрались представители разных сегментов общества, которым разрешается «шерить» этот пирог и получать лакомые «кусочки». Любопытно, что *power-sharing* сегодня можно встретить не только в парламентских (как обычно считается), но в президентских системах. При этом автор пришел к выводу о том, что существенной разницы механизмов реализации *power-sharing* (в статье прекрасно систематизированы эти механизмы) в парламентских и президентских системах не прослеживается. Заслуга автора – выделение четырех моделей этого устройства и решение сложной проблемы эффективности *power-sharing*.

Статья *А.А. Ульданова* актуальна в силу того, что в парламентских дебатах разных стран мира всегда присутствуют нарративы, осмысление которых представляет научную проблему. Поэтому надо приветствовать статью, где поднимаются важные вопросы – подходы к анализу нарративных элементов, функций и стратегий в парламентских дебатах. Автор подчеркивает необходимость внимания исследователей парламента к нарративам и предлагает их интерпретацию. Статья может не только положить начало академическим дискуссиям в этой области, но и стать некоторой базой для эмпирических исследований нарративов в парламентских дебатах.

Рубрика «Ракурсы» открывается статьей *Н.А. Борисова*, посвященной динамике развития надпарламентских представительных органов власти в трех постсоветских странах – Республике Беларусь, Киргизии и Туркменистане. Следует подчеркнуть, что феномен этих органов власти не осмыслен в политической науке. Новизна статьи заключается как в постановке проблемы и оригинальном ракурсе исследования (взгляд на эти органы как на «надпарламентские представительные органы власти»), так и в ее решении (определена формально-юридическая и политическая роль этих органов в политической системе). Автор прибегнул к численной методике оценки фор-

мального статуса и полномочий этих органов, их роли в политическом процессе. Представляют большой интерес разработанные автором количественные критерии сравнения этих органов, что сделано в политологии впервые. Полученные данные и их интерпретация заслуживают, на наш взгляд, пристального внимания не только специалистов по постсоветским странам Евразии, но и политических компаративистов.

А.В. Баранов анализирует неформальные взаимодействия политических партий при формировании правительства Испании в ходе выборов 2023 г. Автором установлено, что политические партии Испании применяют при формировании правительства такие неформальные взаимодействия, как переговоры, обмен ресурсами (поддержка избрания кандидатур в обмен на признание статуса региональных языков), проекты договоров о сотрудничестве, обещания амнистии и проведения референдума, отставки и исключения из партий недовольных. В статье мы находим важный вывод: при формировании правительства размежевание «унитаристы – сепаратисты» важнее линии «левые – правые», и победа кандидата социалистов подтвердила растущую роль региональных партий и проблематики центр-периферийных отношений в формировании правительства.

Процесс президенциализации Турции в период правления Р.Т. Эрдогана анализирует *А.А. Бахареv*. Следует сказать, что Турция представляет собой интересный кейс для исследователей форм правления и динамики президентской власти. Это редкий случай радикального перехода от парламентской к президентской системе. В связи с этим крайне важно выяснить предпосылки, причины, этапы и движущие силы этого перехода в Турции и соотнести полученные положения с имеющимися знаниями в области транзита форм правления. Следует согласиться с мнением автора о том, что турецкий опыт является исключением из мирового опыта, поскольку он впервые демонстрирует последовательное институциональное движение на конституционном уровне от примата коллективных институтов к доминированию и автономии индивидуального актора через непродолжительный этап смешанной системы. Вместе с тем автор делает дискуссионный вывод о вероятности ревизии существующей формы правления Турции в сторону парламентаризма.

Разные аспекты российского парламентаризма исследуются в трех статьях рубрики «Идеи и практика». Статья *И.А. Помигуева* и *Н.А. Заринова* посвящена неисследованной проблеме политической природы изменения регламента Государственной думы РФ. В ряде статей нашего номера поднимается вопрос политизации управленческих структур парламента, поскольку давно замечено, что между управлением и политикой – тонкая грань. *И.А. Помигуев* и *Н.А. Заринов* поставили интересную задачу – выявить политическую подоплеку процедурных вопросов. Регламент палаты парламента как инструмент политической борьбы – это «новое слово» в политической науке, поскольку обычно политологи игнорируют процедурные аспекты парламента. В статье четко выражена идея: за процедурами кроются политические интересы акторов. Авторы предлагают свое видение политической природы процедурных изменений, тем самым вовлекая читателя в дискуссию.

Д.Б. Тев в следующей статье рубрики решает проблему роли парламентаского опыта в предшествующей карьере членов российского правительства. Эмпирической основой исследования послужили биографии 136 персон, входивших в Правительство России в 2000–2021 гг. Автор пришел к выводу о том, что Федеральное собрание РФ является второстепенным каналом рекрутирования правительственной элиты, которая в основном приходит из федеральных административных органов, а также часто имеет опыт работы в бизнесе. Установлено, что административные позиции федерального или регионального уровня играют более важную роль в карьерах, чаще выступая прямым трамплином к правительственной должности.

Большой интерес у читателей журнала вызовет без сомнения статья *М.В. Хавроненко*, подготовленная на основе исследования с использованием нейронной сети и моделей машинного обучения. Не будет преувеличением сказать, что эта работа революционная в политической науке. В центре внимания автора – прогнозирование итогов рассмотрения законопроектов Государственной думы РФ. Впечатляет период сбора данных: с 24 октября 1994 г. по 1 декабря 2022 г. Автор установил, что наиболее важным фактором, оказывающим влияние на результат прогноза, оказался текст заключения, вторым по важности стал субъект права законодательной инициативы. На вероятность принятия законопроекта не оказали существенного влияния текст

финансового обоснования, текст пояснительной записки и тематика законопроекта. Но ценность статьи не столько в выводах, сколько в применении нового уникального метода обученных моделей и огромных возможностях, которые открываются перед пытливыми исследователями.

В рубрике «Первая степень», где публикуются работы молодых политологов, читатель может ознакомиться с двумя статьями, касающиеся парламентского опыта европейских стран. *Я.П. Кузнецов* подробно анализирует «магическую формулу» как способ формирования правительства Швейцарии. Рядом авторов нередко утверждается, что Швейцария – это парламентская система, не учитывая при этом две фундаментальные особенности этой системы, не свойственные классическому парламентаризму: во-первых, формирование правительства зависит не от результатов выборов в парламент, а от «магической формулы», и, во-вторых, отсутствует политическая ответственность правительства перед парламентом. Эти две черты делают Швейцарию атипичной формой правления, осмысление которой предпринято в статье.

В статье *А.К. Михеева* поставлена интересная научная проблема, заключающаяся во влиянии программных трансформаций «зеленых» партий на участие в правительственной коалиции в странах Западной и Северной Европы. В работе эта проблема решается с помощью эмпирического метода – логистического регрессионного анализа. Автор выдвинул три гипотезы, которые проверил на широком эмпирическом материале (91 единица наблюдения в 9 странах за период 1981–2021 гг.). Вывод автора таков: снижение акцента на основной проблеме оказывает положительное влияние на привлекательность «зеленых» как партнера по правительственной коалиции. Можно спорить с автором по поводу категоричности этого вывода, поскольку значение R^2 в представленных моделях невелико. Несмотря на дискуссионность интерпретации результатов, следует признать, что перед нами хорошо проработанное и аргументированное исследование.

Наконец, в рубрике «С книжной полки» публикуются две рецензии на новые книги издательства Рутледж по проблемам, напрямую относящимся к парламенту.

Номер не претендует на охват всех сторон парламентаризма, в нем представлены лишь некоторые важные аспекты. Мы осознаем, что вне нашего поля зрения осталась масса вопросов. Публикуя

результаты своих научных изысканий, мы будем рады обратной реакции читателей и приглашаем их к дискуссии.

О.И. Зазнаев *

References

- Schmitt K. Spiritual and historical state of modern parliamentarism In: *Political theology*. Collection. Translation from German. Concluding article and compilation by A. Filippov. Moscow: KANON-press-Ts, 2000, P. 155–256. (In Russ.)
- Zaznaev O.I. The parliamentary system in the contemporary world: collapse or reboot? In: *Political institutions in the contemporary world: collapse or reboot?* Collection of materials based on the results of the All-Russian scientific conference «Political institutions in the contemporary world: collapse or reboot?» (October 12–13, 2023). Ed. by O.V. Popova. Saint Petersburg: Skifia-print, 2023, P. 121–123. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Зазнаев О.И. Парламентская система в современном мире: коллапс или перезагрузка? // Политические институты в современном мире: коллапс или перезагрузка? Сборник материалов по итогам Всероссийской научной конференции «Политические институты в современном мире: коллапс или перезагрузка?» (12–13 октября 2023 года) / под ред. О.В. Поповой. – СПб.: Скифия-принт, 2023. – С. 121–123.
- Шмитт К. Духовно-историческое состояние современного парламентаризма // Политическая теология. Сборник / переводы с нем., заключит. статья и составление А. Филиппова. – М.: КАНОН-пресс-Ц, 2000. – С. 155–256.

* **Зазнаев Олег Иванович**, доктор юридических наук, профессор, ведущий кафедрой политологии, Казанский (Приволжский) федеральный университет (Казань, Россия), e-mail: Oleg.Zaznaev@kpfu.ru; **Zaznaev Oleg**, Kazan Federal University (Kazan, Russia), e-mail: Oleg.Zaznaev@kpfu.ru

СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

О.И. ЗАЗНАЕВ*

МОДИФИКАЦИЯ КЛАССИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В УСЛОВИЯХ НОВЕЙШИХ ВЫЗОВОВ XXI ВЕКА

Аннотация. Классическая модель парламентаризма, основными компонентами которой являются верховенство парламента, народное представительство, роль парламента как публичной трибуны для политической дискуссии и подконтрольность исполнительной власти парламенту, претерпевает изменения в условиях новейших вызовов XXI века. К таким вызовам автор относит требование большей транспарентности парламента, цифровизацию и профессионализацию парламентарской деятельности. В статье подробно анализируются эти вызовы и ответы парламентов на них. Автор приходит к выводу от том, что сегодня парламента мира модернизируют свою структуру, деятельность и функции. Классическая модель парламентаризма модифицируется, в ней ослабляются традиционные компоненты. Во-первых, распространенность электронных форм участия граждан в деятельности легислатуры ставит под сомнение принцип верховенства парламента. Во-вторых, постепенно ослабляется механизм представительности, базирующийся на связях депутатов со своими избирателями в традиционных формах, поскольку активно используются прямые формы электронной демократии. В-третьих, происходит снижение роли парламента как публичной трибуны для политической дискуссии в силу развития Интернета и социальных сетей, а также новых электронных форм донесения воли избирателей до депутатов. В-четвертых, роль оппозиции в парламенте несколько ослабляется, так как ее функции критики и контроля над правительством осуществляются гражданами в социальных сетях и при реализации разных форм электронного участия. Наконец,

* **Зазнаев Олег Иванович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии, Казанский (Приволжский) федеральный университет (Казань, Россия), e-mail: Oleg.Zaznaev@kpfu.ru.

меняется характер связи депутатов с избирателями, поскольку внедряется взаимодействие через цифровые платформы. Сделанные автором выводы носят предварительный характер и не претендуют на универсальность, а лишь фиксируют новейшие тенденции в изменении модели парламентаризма в современном мире.

Ключевые слова: парламентаризм; парламентская система; глобальные вызовы современности; открытость парламента; цифровизация парламента; профессионализация парламента; электронная демократия.

Для цитирования: Зазнаев О.И. Модификация классической модели парламентаризма в условиях новейших вызовов XXI века // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 18–42. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.01>

Введение

Современное общество сталкивается с большим числом проблем глобального, регионального и локального свойства. Согласно концепции А. Тойнби, каждая общественная проблема представляет собой вызов, на который общество отвечает, а именно «решает вставшую перед ним задачу, чем переводит себя в более высокое и более совершенное с точки зрения усложнения структуры состояние» [Тойнби, 2010, с. 126]. Функция вызова заключается в том, чтобы превратить внутренний творческий импульс в постоянный стимул, способствующий реализации потенциально возможных творческих вариаций [Тойнби, 2010, с. 114].

Современные парламенты, как и все общество, вынуждены реагировать на встающие перед ними проблемы разного масштаба. Внешний мир бросает легислатурам вызовы, ответы на которые превращают их, по Тойнби, в лучшие и более сложные институты, отвечающие требованиям времени. Вызовы побуждают к росту и развитию парламентов: чем сильнее вызов, тем более творческим и эффективным является на него ответ.

Сегодня парламентам приходится решать разные проблемы: экономический кризис, миграция населения, трансформация социальных отношений, бурное развитие информационных технологий, неразвитость информационной культуры, изменение структуры рынка труда с учетом IT-технологий, природные катаклизмы, наличие вредных производств, коррупция, терроризм, угроза военных конфликтов, падение доверия к органам законодательной, исполнительной и судебной власти и др. Большая часть этих вызовов не является новой. Но XXI век поставил перед парламентами

проблемы, которых прежде не было или которые не стояли так остро, как сейчас. К ним, на мой взгляд, следует отнести три вызова – требование большей прозрачности парламента, цифровизацию и профессионализацию парламентской деятельности.

Парламент изначально задумывался как открытый институт по сравнению с правительством и судом, поскольку давал возможность прямого (в виде избрания каждого гражданина депутатом) или косвенного (в виде разных форм контроля избирателей за работой парламента) участия избирателей в работе законодательного собрания. С течением времени парламент открывался больше и больше. За последнюю четверть века усилилось требование прозрачности законодательного собрания со стороны общественности. Это связано не только с развитием новых технологий, но и с возросшим социальным запросом на большую открытость как самих депутатов, так и парламента в целом. Другой вызов – глобальный тренд цифровизации, охватывающий все без исключения сферы жизни информационного общества. Парламент вынужден реагировать на этот новейший вызов. Что касается профессионализации парламента, то, как и открытость, эта тенденция возникла не сегодня, и в XXI веке она получила развитие. Дело в том, что произошло небывалое усложнение общества, выросла цена неверных политико-управленческих и технологических решений (пример пандемии Covid-19 в этом плане показателен), произошло развитие ИКТ, что потребовало решать проблему повышения уровня компетентности, профессионализма и качества управления.

Сегодня под влиянием новейших вызовов меняется не только сам парламент, но и модель парламентаризма. Цель настоящей статьи – выявить, каким образом модифицируется классическая модель парламентаризма под воздействием таких глобальных вызовов XXI века, как требование большей прозрачности парламента, цифровизация и профессионализация парламентской деятельности.

Классическая модель парламентаризма

Термин *парламентаризм* используется в двух значениях – узком и широком. В узком смысле под ним понимается такая форма правления, при которой правительство ответственно перед пар-

ламентом, и его существование напрямую зависит от одобрения со стороны легислатуры [Зазнаев, Сидоров, 2022, с. 37]. Первый пример такой конфигурации – Вестминстерская система в Великобритании. Понимание парламентаризма как формы государственного правления сегодня доминирует в западной научной литературе. Так, авторы одной из монографий утверждают, что термины *парламентаризм*, *парламентское правление* (*parliamentary government*) и *парламентская демократия* часто используются как синонимы, и до сих пор не установлено между ними явного различия [Strøm, Müller, Bergman 2003, p. 9].

Широкое понимание парламентаризма не привязано к конкретной парламентской системе; оно постулирует, что парламентаризм – это порядок управления, основанный на разделении властей, в котором парламенту отводится функция разработки и принятия законов, определения стратегии правовой политики государства, наряду с другими ветвями власти [Медушевский, 2020, с. 8.]. В этом значении слова парламентаризм предстает как универсальный принцип, не зависящий от формы правления – президентской, парламентской, полупрезидентской или иной. Трактовка содержания парламентаризма как принципа (порядка управления, идейной конструкции) существенно различается у разных авторов как в истории политических учений, так и в современной политологии. Не вдаваясь в дискуссию о содержании принципа парламентаризма, выделим наиболее важные черты классической его модели.

Одна из характеристик, приписываемая парламентаризму, – верховенство парламента, которое рассматривается в литературе как главный критерий [Современный парламент..., 2005, с. 31]. Следует заметить, что верховенство парламента существует не только в парламентской, но и в президентской системе. При президентализме ассамблея обладает *в итоге* верховенством над другими ветвями власти: президент может распорядиться своими полномочиями только тогда, когда ассамблея выделит ему деньги; если он действует неконституционно, ассамблея может отрешить его от должности; у ассамблеи есть право вносить поправки в конституцию (или инициировать их), не считаясь с мнением президента [Verney, 1959, p. 50–51].

Другой чертой парламентаризма является представительное правление, при котором «весь народ или значительная его часть

пользуется посредством периодически избираемых ими депутатов высшей контролирующей властью, которая во всяком государственном строе где-нибудь да находится» [Милль, 2006, с. 81]. Политический процесс в демократических странах можно рассматривать как процесс делегирования полномочий, в котором те, кто уполномочен принимать политические решения, назначают других принимать такие решения от их имени. Основное нормативное предположение заключается в том, что политики в условиях демократии должны делать то, чего от них хотят граждане [Strøm, Müller, Bergman, 2003, p. 19]. В демократических обществах граждане делегируют полномочия политикам в первую очередь посредством выборов.

Политические мыслители XVIII–XIX веков (Эдмунд Бёрк, Бенджамин Констан, Жермен де Сталь, Франсуа Гизо, Алексис де Токвиль и Джон Стюарт Милль) исходили из того, что парламентаризм – это пространство для парламентской политики – собрание, на котором обсуждаются политические действия и его члены советуются друг с другом (*deliberated*), и на котором чиновники исполнительной власти несут ответственность [Selinger, 2019, p. 1]. Здесь акцент сделан на двух существенных элементах парламентаризма – наличие публичной трибуны для политической дискуссии и подконтрольность исполнительной власти парламенту. Что касается первого признака, то парламент, как писал Дж.Ст. Милль, «представляет собой арену, на которой могут проявляться во всей полноте и вступать в борьбу не только общие мнения нации, но и мнения отдельных ее частей и, насколько возможно, мнение всех выдающихся деятелей» [Милль, 2006, с. 102]. При этом он полемизировал с теми, кто считал парламент «говориливней» и подчеркивал важность этого института, считая его одним из наиболее ценных благодетелей свободного правления [Милль, 2006, с. 103]. Действительно, парламент – это сцена, на которой разыгрывается драма политики, форум национальных идей и школа, где обучаются будущие политические лидеры [Verney, 1959, p. 36].

Подконтрольность исполнительной власти парламенту – это широкий признак, означающий то, что парламент в тех или иных формах контролирует деятельность правительства [Зазнаев, Гарипов, 2012]. Безусловно, эти формы контроля зависят от формы правления: в парламентской системе их больше (начиная от «часа

вопросов» правительству и заканчивая вотумом недоверия правительству), в президентской – меньше (заслушивание докладов и отчетов членов правительства, парламентские слушания и расследования). Дж.Ст. Милль писал, что истинная задача представительного собрания состоит не в управлении, к которому оно совершенно неспособно, а в наблюдении над правительством [Милль, 2006, с. 101–102].

Таким образом, классическая модель парламентаризма включает в себя несколько компонентов:

- верховенство парламента;
- народное представительство;
- парламент как публичная трибуна для политической дискуссии;
- подконтрольность исполнительной власти парламенту.

Требование большей прозрачности парламента

История парламентав последних десятилетий – это история достижения большей открытости для публики: сначала стали публиковаться отчеты и стенограммы пленарных заседаний, затем гражданам был предоставлен открытый доступ в парламент (присутствие на галерее для публики в зале заседаний; экскурсии по зданию парламента; организованные посещения парламента школьниками). Далее дебаты пленарной сессии парламента стали транслироваться сначала по радио, затем по телевидению и, наконец, в сети Интернет. Требование открытости законодательного собрания все возрастало, охватывая новые стороны деятельности парламента: кроме пленарных заседаний стали публиковаться протоколы и стенограммы заседаний парламентских комитетов, в ряде стран началась видеозапись или онлайн-трансляция заседаний постоянных комитетов парламента, был предоставлен открытый доступ ко многим парламентским документам и базам данных, на сайте парламента появилась информация о явке и пропусках депутатов на заседаниях, их выступлениях, предложениях и голосованиях, а также расходы их офисов. Стремление к открытости законодательной власти выразилось в архитектурном выборе современных парламентских зданий, в которых используются стеклянные стены, символизирующие прозрачность учреждения.

В литературе справедливо отмечается, что в последнее время граждане становятся все более требовательными, когда дело доходит до их участия в принятии политических и управленческих решений. Они требуют, чтобы их голос был услышан лицами, принимающими решения, чтобы их индивидуальные ситуации были приняты во внимание, а политические решения были прозрачными [Тасеа, 2023, р. 253]. Парламенты стремятся ответить на возросший запрос граждан по поводу открытости, предлагая доступ (чаще всего виртуальный) ко всем стадиям законодательного процесса, организуя онлайн-консультации и встречи с депутатами, создавая новые формы взаимодействия парламента и общества.

Что лежит в основе все большей открытости парламентов? Новые средства коммуникаций охватывают все сферы жизнедеятельности общества – политическую, экономическую, социальную и информационную. В научной литературе неоднократно отмечалось, что пространство социума обладает «всеобщей коммуницируемостью» [Лазина, 2023]. Цифровые технологии, нейросети и искусственный интеллект меняют существенным образом качественные и количественные параметры коммуникативных процессов, поскольку их применение позволяет решать сложные социальные проблемы. Применение новых коммуникационных технологий трансформирует политические институты общества. Формируется коммуникативное информационно-цифровое пространство, в которое включается и парламент.

Верно замечено одним из авторов, что информационно-коммуникативные технологии позволили человечеству преодолеть пространственные ограничения, и человек как элемент коммуникативных процессов в условиях развития цифрового общества приобретает новые возможности и способности взаимодействия с миром и другими людьми [Лазина, 2023]. Дистанция между депутатом и избирателем сокращается, и возникает любопытный феномен эффекта приближения парламента к гражданам, который получил название *легитимность на близком расстоянии (proximity legitimacy)*¹. Избиратель получил новые средства коммуникации с парламентом, что обязывает парламент быть более открытым, т.е. происходит своеобразная коммуникативизация.

¹ Термин П. Розанваллона. Цит. по: [Christiansen et al., 2023, p. 253].

Открытость парламента – не самоцель, она дает возможность избирателям контролировать своих депутатов, что в итоге сказывается на электоральном выборе. Транспарентность парламента является предпосылкой для налаживания прямого взаимодействия граждан и депутатов в таких формах, как письменное обращение напрямую к депутату, петиции и иные формы реакции избирателей на законодательные и текущие вопросы. Аппарат парламента выступает в качестве связующего звена между легислатурой и гражданами, в то время как политические партии часто воздерживаются от прямого взаимодействия с подателями петиций.

Вынужденное повышение прозрачности парламентской деятельности [Lupo, Fasone, 2015] изменило традиционные правила и процедуры законодательной работы. Многие парламента поменяли свои регламенты, расширив возможности общественного наблюдения за работой. Вместе с тем, как правильно отмечено некоторыми авторами, осталась необходимость обеспечить баланс между эффективностью и прозрачностью [Voermans et al., 2015]. Действительно, излишняя открытость может привести к снижению эффективности работы законодательного органа в силу стремления депутатов добиться быстрого эффекта или произвести впечатление на публику.

Цифровизация

Цифровизация – глобальный процесс, в стороне от которого не могут оставаться парламента. Пандемия Covid-19 стала ускорителем цифровизации парламентской деятельности: была затронута повседневная практика (перевод заседаний в дистанционный режим), управленческие процедуры (внедрение электронного документооборота), связи с общественностью (возможность подачи электронных петиций) и политическая составляющая (цифровизация всех этапов прохождения законопроекта в парламенте). Переход к цифровой организации парламента требует адаптации как с точки зрения технологий, так и человеческих ресурсов: с одной стороны, внедряется новое оборудование, новые программные продукты и новые информационные технологии, а с другой стороны, привлекаются сотрудники с передовыми цифровыми навыками.

В научной литературе отмечается, что парламенты проявили особый интерес к технологическим и ИТ-инновациям по нескольким причинам [Fitsilis, Costa, 2023, p. 106]. Во-первых, депутаты, стремящиеся к переизбранию, ценят любые средства, позволяющие им быть более эффективными в своей работе, будь то в своем избирательном округе или внутри парламента. Во-вторых, парламент обеспокоен своей конкурентоспособностью с правительством, поскольку у последнего гораздо больше ресурсов, включая цифровые. Внутренняя конкуренция между различными партийными группами внутри палаты также является стимулом для использования любой новой технологии – в области коммуникации, офисной работы, сбора данных или проведения научных исследований. В-третьих, многие парламенты всегда активно обменивались между собой информацией о том, как повысить эффективность и результативность своей работы, особенно с помощью новых технологий. Наконец, еще одна причина внедрения ИКТ в парламентах связана с прозрачностью как отличительной особенностью их представительской функции: современные технологии могут позволить повысить прозрачность ряда сторон парламентской работы, одновременно способствуя созданию новых каналов взаимодействия с гражданами, например, через цифровые платформы [Fitsilis, Costa, 2023, p. 106].

Несмотря на весомые аргументы в пользу цифровизации парламентов, следует констатировать ее отставание по сравнению с цифровизацией правительства и административно-управленческих структур. Так, многими авторами отмечается, что GovTech (*Government Technology* – правительственные технологии) – это уже устоявшийся термин, а аналог у парламентов – *ParlTech* (*Parliamentary Technology* – парламентские технологии) – еще только формируется [Fitsilis, Costa, 2023, p. 105; Bar-Siman-Tov et al., 2021; Koryzis et al., 2021]. В отечественной литературе можно встретить и более категоричный вывод о том, что традиционно парламенты не рассматриваются в качестве лидеров в области применения информационных технологий, и они серьезно запаздывают с внедрением новых технологий и применяют их достаточно хаотично и неохотно, очень инертны в отношении любых изменений [Васильева, 2022, с. 94].

На практике темпы и масштаб цифровизации парламентов сегодня сильно различаются в мире. Самые продвинутые парла-

менты используют искусственный интеллект¹: например, ИИ применяется в архиве (*Archives Unit*) Европейского парламента, в сенате Италии при классификации законов, в Комитете будущего парламента Финляндии (здесь прошли парламентские слушания с использованием искусственного интеллекта по вопросам повестки дня ООН на период до 2030 г.), в парламенте ЮАР (чат-боты для депутатов), в палате представителей США при сравнении законопроектов, в палате Нидерландов (автоматическая отчетность), в Национальном совете Японии (цифровой анализ медиа)². Существуют национальные парламента, которые активно осваивают и реализуют технологические достижения, особенно в области цифрового взаимодействия (Австрия, Бразилия, Греция, Литва, Чили, Эстония и др.). Третьи парламента ограничиваются созданием веб-сайтов, поддержанием минимальной электронной коммуникации с гражданами (например, посредством электронной почты) и внедрением элементов электронного документооборота внутри парламента.

Цифровизация парламента позволяет обеспечить:

- открытость и прозрачность парламентской деятельности (например, путем использования приложений для стенографической записи и протоколирования заседаний в Эстонии и Японии);
- эффективность парламентской работы, например, путем применения электронного документооборота и цифровизации законодательного процесса (Босния и Герцеговина, Бразилия, Дания, Чехия и Эстония);
- связь с общественностью и участие гражданского общества в парламентской деятельности, например, путем запуска электронных петиций в Бельгии, Люксембурге, Эстонии и Европарламенте;

¹ В 2020 г. только 10% парламента использовали ИИ. Лишь 6% использовали тот или иной уровень функциональности ИИ для подготовки законопроектов, и еще меньше – для другой парламентской деятельности. См.: World e-Parliament Report 2020. Inter-Parliamentary Union. – Mode of access: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2021-07/world-e-parliament-report-2020> (accessed: 12.03.2024).

² Fields of Application for Artificial Intelligence in Parliaments. Research Workshop – AI in Parliaments Zeppelin University, Friedrichshafen. – 03.07.2023. – Mode of access: <https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/ai-parliament-2023/JvL-FF-230703-PRE-AI-in-Parliaments-Results-2023-EN-V4.pdf> (accessed: 12.03.2024).

– модернизацию парламентской институциональной коммуникации, открывая, например, парламенты для социальных сетей и улучшая использование подкастов и парламентских телепрограмм;

– доступность парламентских документов за счет создания платформ открытых данных (Индия, Корея и Франция) [Christiansen et al., 2023, p. 12].

Проиллюстрируем вышесказанное ярким примером применения цифровых технологий. Так, в Латвии не менее 10 тыс. граждан могут представить коллективные законодательные инициативы непосредственно в парламент. В настоящее время используется одна платформа электронного участия – *MyVoice*¹. С 2011 года гражданские инициативы, проходящие через платформу, изменили несколько законов и даже привели к одной поправке к конституции (она касалась использования открытого голосования на выборах президента страны в парламенте). К концу 2021 г. в парламент было подано 50 гражданских инициатив, 27 из них были приняты Сеймом [Christiansen et al., 2023, p. 327]. Депутаты не обязаны менять законы в ответ на законодательные инициативы граждан: так, несколько популярных гражданских инициатив, бросивших вызов действиям правящей коалиции, не привели к каким-либо изменениям. Популярность коллективных инициатив в Латвии отчасти можно объяснить относительно низким порогом в 10 тыс. подписей, что намного ниже необходимого количества подписей для законопроектов, инициируемых гражданами (что составляет одну десятую часть электората, или около 150 тыс. граждан Латвии).

С точки зрения демократии появление новых форм электронного участия граждан в политике является благом. Однако внедрение и реализация этих новаций порождает риски: нерепрезентативность участников, поляризация участников онлайн-платформ и возможность использования «троллей». Существует опасность того, что новыми формами воспользуются лоббисты и экстремисты, а также зарубежные страны и их разведки с целью вмешательства во внутренние дела государств. Поэтому, как справедливо отмечается в литературе, ИКТ должны быть средством,

¹ Платформа *Manabalss.lv* создана НПО «Фонд гражданского участия» в 2011 г. Платформа работает независимо, не финансируется и не управляется ни парламентом, ни правительством.

помогающими парламентам стать частью общества на основе справедливой, прозрачной и инклюзивной информации, способной укреплять демократический процесс и продвигать электронную демократию [Fitsilis, Costa, 2023, p. 110].

Профессионализация парламентской деятельности

До Второй мировой войны большинство парламентов предлагали депутатам лишь доступ к конференц-залам и в лучшем случае – парламентской библиотеке, а также давали возможность воспользоваться услугами небольшого штата административного персонала [Angelescu, 2010]. Постепенно с течением времени у депутатов появился бюджет для найма личных помощников, они стали получать большую поддержку со стороны служащих, прикрепленных к парламенту или партийным группам. Депутаты обзавелись личным кабинетом и бюджетом для покрытия своих расходов. Парламенты одними из первых стали использовать телеграф, телефон, радио, телевидение, Интернет и социальные сети наряду с такими новшествами, значительно облегчившими работу и коммуникации, как типографии, пишущие машинки, микрофильмы, компьютеры, копировальные аппараты, базы данных, офисное программное обеспечение и в последнее время – искусственный интеллект [Fitsilis, Costa, 2023, p. 106].

После Второй мировой войны депутаты в западных странах столкнулись с увеличением объема работы. Возросло число принимаемых законов, они стали сложными и длинными. Контроль и надзор за правительством требовал экономических и статистических знаний. Избиратели, организации гражданского общества и лобби усилили свое давление на депутатов. Требовалась более активная работа со СМИ. В связи с рисками проигрыша выборов стала актуальной проблема повышения технологичности избирательных кампаний. Кроме того, сегодня ни одна функция парламента не может осуществляться должным образом без адекватных знаний и информационных ресурсов. В *обществе знаний* представительные собрания функционируют внутри своего рода *инфосферы*, которая сама по себе достигла беспрецедентной степени сложности [Floridi, 2014]. Произошла профессионализация политической жизни [Fitsilis, Costa, 2023, p. 106], что потребовало про-

фессионализации парламентской деятельности. К тому же в условиях информационного общества более половины работающих заняты в профессиях, связанных с информацией и знаниями. Доля тех, кто в парламенте и его аппарате занимается производством, хранением, переработкой и реализацией информации, стремительно возросла в последние годы, что также требует активного привлечения профессионалов.

Профессионализация парламентской деятельности находит свое воплощение в следующем.

Во-первых, решающее значение для качественного управления парламентом сегодня имеет прежде всего административная поддержка избранных представителей, а именно каждый парламент должен иметь свой аппарат. Идея *парламентской администрации*¹ (*parliamentary administration*), отмечают авторы недавно вышедшей монографии, на первый взгляд может показаться оксюмороном: парламенты – это сфера деятельности избранных представителей народа, тогда как администрация обычно понимается как исполнительная бюрократия, выполняющая задачи управления [Christiansen et al., 2023, p. 1]. Тем не менее, как ни парадоксально, работа парламента требует административного обеспечения. Аппарат парламента состоит из преданного своему делу персонала, который организует заседания, обеспечивает материально-техническую помощь, проводит научные исследования, ведет записи заседаний, предлагает юридические консультации, управляет общественным мнением, устанавливает связи с общественностью и международные связи, в противном случае без такого штата парламента не в состоянии ни принимать законы, ни эффективно привлекать правительство к ответственности [Christiansen et al., 2023, p. 1].

Аппарат парламента возник давно, однако в последние десятилетия везде в мире наблюдается рост числа сотрудников аппарата. Недавно было проведено интересное исследование 48 парламентав мира методом многоуровневой регрессии [Otjes, 2023], в котором был поставлен вопрос о значимости влияния трех факторов (численность населения, число депутатов и объем полномочий парламента – его сила) на число работников аппарата парламента. Было установлено, что численность населения является более сильным предиктором по сравнению с количеством депутатов в парламенте,

¹ В России принято говорить об аппарате парламента, а не администрации.

при этом объем парламентских полномочий не выступает ключевым объяснением [Otjes, 2023, p. 392]. Соотношение сотрудников аппарата парламента и депутатов различается в разных странах. 1 сотрудник / 1 депутат имеет место в меньшем числе парламентах. В подавляющем большинстве легислатур это соотношение колеблется в районе 2 сотрудника / 1 депутат. В ряде стран (Германия, Греция, Венгрия, Индия, Израиль, Латвия, Мексика) оно равно пяти. Наконец, есть парламента, в которых число сотрудников аппарата на число депутатов достигает больших цифр: 7,7 – в Европарламенте, 9,1 – в Австралии, 11,6 – в Турции, 27 – в Бразилии, 37 – в США и 38 – в Аргентине [Christiansen et al., 2023, p. 6].

Во-вторых, депутаты постоянно обращаются к специалистам в отдельных областях знаний, которые способны дать заключения по узким проблемам, требующим глубоких познаний. Как правило, депутаты такими познаниями не обладают, а потому не могут сформулировать свою точку зрения. Сложные вопросы целого ряда областей жизни (экономической, бюджетной, финансовой, сферы безопасности и пр.) требуют экспертной оценки, поскольку большинство современных государственных политик (в области климата, общественного здравоохранения, энергетики и перехода к цифровым технологиям) сосредоточены на выборе, который можно разумно сделать только на основе высокотехнического понимания компонентов любого альтернативного варианта [Rizzoni, 2023, p. 131]. Тем самым создаются предпосылки для формирования так называемой *экспертократии* – системы, основанной на власти знаний экспертов.

В-третьих, новой функцией парламента стало собственное производство и распространение знаний. Первыми структурами, призванными удовлетворять информационные потребности законодательных собраний, были парламентские библиотеки. Однако возросший спрос на информацию привел во многих странах к созданию информационных и исследовательских служб, отличных от парламентских библиотек. Эти события были связаны с изменениями, которые произошли в то время с парламентариями: тип политика-любителя XIX века, который обычно сохранял свою основную профессию, был заменен профессиональным политиком, который имел узкую специализацию законотворческой деятельности, выразившейся в работе в комитетах парламента.

Во второй половине XX века были созданы свои собственные единицы – *парламентские исследовательские службы* (*Parliamentary Research Services*) в структуре некоторых парламентов – бундестаге Германии (в 1964 г.) и Палате депутатов Италии (в 1976 г.). Затем этот опыт стал распространяться по Европе и миру. Среди недавно появившихся исследовательских служб следует упомянуть *Европейскую парламентскую исследовательскую службу* (*the European Parliamentary Research Service*), созданную в 2013 г. Европейским парламентом. Размер ее штата – около 300 человек, из которых около половины являются политическими аналитиками, что делает ее более ориентированной на американскую Исследовательскую службу Конгресса (*Congressional Research Service*), в которой в настоящее время работают около 400 специалистов [Rizzoni, 2023, p. 125]. В одних парламентах эта служба состоит всего из нескольких сотрудников, в то время как в других (таких как бундестаг, палата депутатов Италии или Польский сейм) – штат сотрудников колеблется от 50 до 100 человек [Rizzoni, 2023, p. 125].

Основная функция исследовательских служб парламента – не столько предоставление научной экспертизы, сколько посредничество в формировании политических решений: с этой точки зрения эти службы выполняют связующую функцию, стремясь сократить разрыв между миром специализированных академических исследований и миром политики; это явление определяется как *онаучивание* политики (*the scientification of politics*) [Rizzoni, 2023, p. 132–133].

В-четвертых, в последние годы резко возросли контакты и обмен опытом между исследовательскими подразделениями парламентов разных стран мира, что способствовало появлению международных сетей, таких как Европейский центр парламентских исследований и документации (*the European Centre for Parliamentary Research and Documentation*), созданный в 1977 г. Как указано в статье 1 его Устава, Центр призван содействовать обмену информацией, идеями, опытом и передовыми практиками между аппаратами парламентов в Европе по вопросам, представляющим всеобщий интерес, укреплять тесное сотрудничество между парламентскими службами, собирать, обменивать и публиковать результаты иссле-

дований, подготовленных парламентскими службами, а также способствовать, где это возможно, использованию и развитию ИКТ¹.

Другие международные парламентские сети существуют в Латинской Америке, странах Северной Европы, Африки, Азии, Азиатско-Тихоокеанском регионе и арабских странах. Сотрудничество между исследовательскими службами парламентов поддерживается на глобальном уровне благодаря работе Межпарламентского союза (*the Inter-Parliamentary Union*) и Международной федерации библиотечных ассоциаций и учреждений (*the International Federation of Library Associations and Institutions*). В 2015 г. эти организации опубликовали «Руководство для парламентских исследовательских служб»², представляющее собой обзор передового мирового опыта.

Профессионализация парламентской деятельности создает риски. Во-первых, как известно, короля играет свита. Поэтому закономерно возникает вопрос: кто принимает политические решения в парламенте – депутаты или аппарат парламента, эксперты, исследовательские службы и парламентские сети? Дело в том, что на рассмотрение депутатов передается, как правило, единственный проект решения, который обоснован научно, профессионально и является лучшим из альтернатив, о которых в большинстве случаев просто умалчивается. Конечно, формально голосуют сами депутаты, но часто за их голосованием стоят «серые кардиналы» аппарата и экспертного сообщества.

Во-вторых, наблюдается политизация управленческих структур парламента, что справедливо было замечено в научной литературе: так, например, у Совета Государственной думы РФ – внутриинституциональной структуры, которая по идее должна отвечать только за организационную работу нижней палаты парламента, появляются политические функции [Помигуев, 2016]. Конечно, между управлением и политикой существует тонкая грань: это становится особенно очевидно, когда к аппарату парламента

¹ Statutes of the European Centre for Parliamentary Research and Documentation – 2019. – Mode of access: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about> (accessed: 18.02.2024).

² Guidelines for Parliamentary Research Services. Inter-Parliamentary Union (IPU) and the International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA). – 2015. – Mode of access: <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/guidelines-parliamentary-research-services> (accessed: 18.02.2024).

обращаются за советом, чтобы помочь легислатуре принять решение по политически значимому вопросу [Caboor, Popelier, 2023, p. 157]. Вместе с тем политизация организационно-управленческой деятельности создает риск подмены авторства принимаемых решений: политическая воля исходит не от депутатов (депутатских органов и объединений), а от аппарата парламента или отдельных его структур.

В-третьих, другой риск связан с формированием канала лоббирования интересов групп, корпораций и других заинтересованных акторов, что чревато тем, что парламент может превратиться в институт легитимации этих интересов, утрачивая свое главное качество общего национального представительства [Медушевский, 2020, с. 15]. Таким образом, сегодня возрастает опасность подмены депутатского мнения или решения экспертным мнением или мнением заинтересованных сторон, ссылающихся на экспертное мнение.

Модернизация парламентав и модификация классической модели парламентаризма

Сегодня многие парламента мира предпринимают масштабные усилия по модернизации, чтобы соответствовать стандартам XXI века. Во-первых, они оперативно реагируют на изменение ситуации, как это было, например, в условиях пандемии COVID-19, когда потребовалось обеспечить безопасность депутатов и сотрудников, быстро перевести их на удаленный режим работы, внедрить новые цифровые инструменты работы. Во-вторых, законодательные собрания разрабатывают долгосрочные программы открытости, цифровизации и профессионализации парламента. Например, цифровая трансформация парламента Ирландии рассчитана на 11 лет и включает в себя 7 программ с более чем 100 проектами до 2027 г. [English, Murphy, 2023, p. 303].

Для решения тактических и стратегических задач парламента меняют прежде всего свою организационную структуру, в частности, внутри аппарата создаются новые подразделения, отвечающие за открытость, цифровизацию, техническое и научное сопровождение. Законодательные ассамблеи переопределяют внутренние процедуры и реструктурируют управленческие под-

разделения, чтобы облегчить внедрение новых инструментов и услуг – этот процесс известен как *реинжиниринг бизнес-процессов* (*business process re-engineering*) [McAdam, Donaghy, 1999].

Как справедливо отмечают авторы недавно вышедшей монографии, цифровизация – это процесс, имеющий важные последствия и для политической роли парламента [Christiansen et al., 2023, p. 11]. Меняются формы и содержание традиционных функций парламента. Представительная функция парламента в силу распространения форм электронной демократии модифицируется: парламента вынужден сегодня прислушиваться к мнению народа, которое все чаще и чаще выражается с помощью виртуальных средств. Законодательная функция также претерпевает существенные изменения: сегодня на предварительном этапе проводятся научные исследования, сбор данных, экспертные оценки и прогнозирование результатов принятия актов; подготовка текстов законопроектов и общение между депутатами по вопросам законотворческой деятельности становятся высокотехнологичными; обратная связь с избирателями и инициаторами законопроектов реализуется через цифровые платформы. Их внедрение привело к небывалому ускорению законодательного процесса. Контрольно-надзорная функция парламента также получила свое развитие благодаря новым информационным технологиям, позволяющим обрабатывать огромные объемы информации, касающиеся работы исполнительной власти. Роль парламента в общении с гражданами значительно изменилась благодаря цифровым технологиям, которые позволяют парламентам быстро информировать о своей деятельности и вести диалог с гражданами через веб-платформы и социальные сети. Что касается кадровой функции парламента, то сегодня депутатам легче собирать информацию о кандидатах на административно-управленческие должности [Fitsilis, Costa, 2023, p. 107].

Под воздействием вызовов XXI века модифицируется классическая модель парламентаризма. Это проявляется в следующем.

Во-первых, *ставится под вопрос верховенство парламента* в системе государственной власти. Напомним, что традиционный принцип верховенства парламента как компонент классической модели парламентаризма предполагает ситуацию, при которой парламента принимает решения по вопросам политической повестки дня. В связи с некоторой распространенностью новых форм

электронного участия и проведения виртуальных референдумов оказывается, что в ряде случаев граждане имеют первенство перед парламентом. Даже донесение воли граждан до своих представителей вынуждает парламент так или иначе считаться с этой волей и ставит под сомнение идею верховенства парламента.

Во-вторых, классическая модель парламентаризма предполагает представительную демократию. Появление и распространение прямых форм электронного участия граждан (электронные петиции, участие в обсуждении законопроектов, виртуальные референдумы, прямые обращения к депутатам посредством электронных средств коммуникации и др.) можно расценить как вызов представительной модели демократии. *Традиционный механизм представительности*, где избиратели представлены отдельными депутатами, партиями и группами, говорящими от имени народа, *постепенно ослабляется* за счет распространения виртуальных референдумов в сети Интернет, использования таких форм прямой демократии как электронные петиции, коллективные законодательные инициативы, обсуждение законодательных инициатив на сайте парламента, комментарии граждан по законодательным вопросам на сайте и др.

В-третьих, парламент – публичная трибуна для политической дискуссии, основная арена политической борьбы между правительством и оппозицией, где ставятся, обсуждаются и принимаются основные политические решения. В связи с открытостью и цифровизацией легислатуры сегодня происходит некоторое *уменьшение роли парламента как публичной трибуны для политической дискуссии* в силу появления новых гражданских форм участия. Во-первых, снижается значимость дебатов в парламенте как способа определения общественных настроений, поскольку сегодня есть *альтернативные парламенту* источники формирования повестки дня (социальные сети, Интернет и ТВ). Во-вторых, появляются новые формы донесения воли избирателей до депутатов (электронные петиции, законодательные предложения граждан на сайте парламента, процедура общественных консультаций по законопроектам, социальные сети, виртуальные приемные и др.) и новые формы влияния избирателей на процесс принятия решений парламентом (внесение законопроекта в легислатуру некоторым числом избирателей, обращения с петициями в парламент и дальнейшее приглашение подписанта на слушания по теме петиции и др.). Эти формы формиру-

ют новые трибуны для общественных обсуждений и дискуссии, конкурирующие с традиционными формами работы парламента (пленарное заседание, «час вопросов» правительству, парламентские слушания и расследования и др.)

В-четвертых, *снижается роль оппозиции в парламенте* как контролирующего института: теперь граждане в сетях, блогах и при подаче петиций могут критиковать и контролировать правительство и депутатов от правящей партии (правящей коалиции), реализуя функции оппозиции. Монопольное право оппозиции быть критиком власти постепенно растворяется. Граждане через открытый парламент и открытое правительство могут контролировать власть.

В-пятых, *меняется характер связи депутатов со своими избирателями*: такие формы как работа депутата в округе, встречи депутата с избирателями, наказания, отчеты перед избирателями дополняются и порой подменяются каналами прямой связи депутатов с избирателями, например, через цифровые платформы. Для избирателя парламент оказывается «на кончиках пальцев», нажимающих на экран гаджета. Каждый депутат выступает неким виртуальным воплощением, открытым и доступным для избирателя.

Заключение

Новейшие вызовы XXI века – требование транспарентности парламента, цифровизация и профессионализация – заставляют парламенты реагировать на новые тренды общественного развития. Как образно выразились бельгийские юристы, необходимо превратить парламент «из старой величественной дамы в модную даму, держащую руку на пульсе общества» [Caboog, Popelier, 2023, p. 160]. В последние годы парламенты оперативно реагируют на вызовы времени, например, в период пандемии COVID-19 они пытались интенсивно внедрить удаленные цифровые формы работы. Принимая долгосрочные программы, направленные на открытость, цифровизацию и профессионализацию, законодательные собрания стремятся избежать рисков и угроз, повысить эффективность и работоспособность парламента.

Как тактические, так и стратегические действия парламентов в виде реакции на современные вызовы имеют управленческие и

политические последствия. Управленческие последствия ответов парламентов на новейшие вызовы заключаются в модернизации организационной структуры парламентов, а именно в создании новых подразделений, задачи которых состоят в обеспечении большей открытости, дальнейшей цифровизации, техническом и научном сопровождении, а также безопасности легислатуры.

Что касается политических последствий реакции парламентов на новейшие вызовы XXI века, то происходит ослабление традиционных компонентов классической модели парламентаризма (верховенство парламента; народное представительство; парламент как публичная трибуна для политической дискуссии; подконтрольность исполнительной власти парламенту). Конечно, пока преждевременно говорить о трансформации этой модели, но признаки изменений налицо.

Распространенность электронных форм участия граждан в деятельности легислатуры ставит под сомнение принцип верховенства парламента: высшей волей в ряде случаев является решение избирателей, а не парламента, поскольку граждане могут принять решение за парламент.

Появление и активное использование прямых форм электронной демократии в парламенте постепенно ослабляет традиционный механизм представительности, базирующийся на связях депутатов со своими избирателями в формах, предполагающих дистанцию между депутатом и избирателями, а также готовность говорить от имени народа.

Открытость и цифровизация ведут к снижению роли парламента как публичной трибуны для политической дискуссии: Интернет и социальные сети становятся альтернативными источниками формирования повестки дня; возникают новые электронные формы донесения воли избирателей до депутатов и новые электронные формы влияния избирателей на законодательный процесс.

Роль оппозиции в парламенте несколько ослабляется, поскольку ее функции критики и контроля над правительством осуществляются гражданами, проявляющими свою активность в социальных сетях и при реализации разных форм электронного участия. Наконец, характер связи депутатов с избирателями также претерпевает изменения, связанные с появлением новых форм электронного взаимодействия через цифровые платформы.

Сделанные нами выводы носят предварительный характер и не претендуют на универсальность, а фиксируют лишь новейшие тенденции в изменении модели парламентаризма в современном мире.

Всем хорошо известна высокая башня Европарламента в Страсбурге: ее особенность заключается в том, что она умышленно имеет незавершенный вид, что символизирует непрерывное строительство Европейского союза. Используя образное сравнение со зданием, можно сказать, что сегодня парламентаризм в мире находится в процессе «ремонта». Будучи одними из самых консервативных государственных институтов, парламент вынужден «до-страивать» и «перестраивать» свое «здание». Сегодня «здание» парламентаризма прозрачно для публики и оцифровано, и его «ремонтом» занимаются высокие профессионалы. Трудно сказать, будет ли этот «ремонт» косметическим или затронет «несущие конструкции» парламентаризма. В любом случае мы увидим обновленное «здание», которое, по замыслу институциональных «архитекторов» и «строителей», должно противостоять «сейсмическим толчкам» глобальных вызовов. Так ли это будет на самом деле – покажет время.

O.I. Zaznaev*

**Modification of the classical model of parliamentarism
in the context of the newest challenges of the 21st century**

Abstract. The classic model of parliamentarism, the main components of which are the supremacy of parliament, popular representation, the role of parliament as a public platform for political discussion and the control of the executive branch by parliament, is undergoing changes in the context of the newest challenges of the 21 st century. The author lists such challenges as the requirement for greater transparency of parliament, digitalization and professionalization of parliamentary activities. The article analyzes in detail these challenges and the responses of parliaments to them. The author concludes that today the world's parliaments are modernizing their structure, activities and functions. The classic model of parliamentarism is being modified, its traditional components are being weakened. Firstly, the prevalence of electronic forms of citizen participation in the activities of the legislature calls into question the principle of the supremacy of parliament. Secondly, the mechanism of representativeness, based on the

* **Zaznaev Oleg**, Kazan federal university (Kazan, Russia), e-mail: Oleg.Zaznaev@kpfu.ru

connections of deputies with their voters in traditional forms, is gradually weakening, since direct forms of electronic democracy are actively used. Thirdly, the role of parliament as a public platform for political discussion is being eroded due to the development of the Internet and social networks, as well as new electronic forms of conveying the will of voters to deputies. Fourthly, the role of the opposition in parliament is somewhat reduced since its functions of criticism and control over the government are “intercepted” by citizens on social networks and in the implementation of various forms of electronic participation. Finally, the nature of communication between deputies and voters is changing, as interaction through digital platforms is being introduced. The conclusions the author has drawn are preliminary in nature and have no claim to universality but record only the latest trends in changing the model of parliamentarism in the contemporary world.

Keywords: parliamentarism; parliamentary system; contemporary global challenges; openness of parliament; digitalization of parliament; professionalization of parliament, e-democracy.

For citation: Zaznaev O.I. Modification of the classical model of parliamentarism in the context of the newest challenges of the 21st century. *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 18–42. DOI: <https://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.01>

References

- Anghelescu H.G. Historical overview: the parliamentary library from past to present. *Library trends*. 2010, Vol. 58, N 4, P. 418–433. DOI: <https://doi.org/10.1353/lib.2010.0002>
- Bar-Siman-Tov I., Rozenberg O., Benoît C., Waismel-Manor I., Levanon A. Measuring legislative activity during the COVID-19 Pandemic: introducing the ParlAct and ParlTech Indexes. *International journal of parliamentary studies*. 2021, Vol. 1, N 1, P. 109–126. DOI: <https://doi.org/10.1163/26668912-bja10006>
- Caboor P.D.G., Popelier P. Belgium’s parliamentary administration. In: Christiansen T., Griglio E., Lupo N. (eds). *The Routledge handbook of parliamentary administrations*. London, NY: Routledge, 2023, P. 152–163. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003181521-13>
- Christiansen T., Griglio E., Lupo N. (eds). *The Routledge handbook of parliamentary administrations*. London, NY: Routledge, 2023, 800 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003181521>
- Bulakov O.N. (ed). *Contemporary parliament: theory, world experience, Russian practice*. Moscow: Eksmo publishing house, 2005, 320 p. (In Russ.)
- English M., Murphy T. Ireland’s parliamentary administration. In: Christiansen T., Griglio E., Lupo N. (eds). *The Routledge handbook of parliamentary administrations*. London, NY: Routledge, 2023, P. 291–305. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003181521-25>
- Fitsilis F., Costa O. Parliamentary administration facing the digital challenge. In: Christiansen T., Griglio E., Lupo N. (eds). *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*. London, NY: Routledge, 2023, P. 105–120. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003181521-8>

- Floridi, L. *The fourth revolution: how the infosphere is reshaping human reality*. Oxford, Oxford university press, 2014, 272 p.
- Koryzis D., Dalas A., Spiliotopoulos D., Fitsilis F. ParlTech: transformation framework for the digital parliament. *Big data and cognitive computing*. 2021, Vol. 5, N 1, P. 15–31. DOI: <https://doi.org/10.3390/bdcc5010015>
- Lazinina E.V. *Communication processes in the virtual reality of digital society*: monograph. Stavropol: SEQUOIA, 2023, 171 p. (In Russ.)
- Lupo N., Fasone C. Transparency vs. informality in legislative committees. Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament. *The journal of legislative studies*. 2015, Vol. 21, N 3, P. 342–359. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2014.999533>
- McAdam R., Donaghy J. Business process re-engineering in the public sector: a study of staff perceptions and critical success factors. *Business process management journal*. 1999, Vol. 5, N 1, P. 33–52. DOI: <https://doi.org/10.1108/14637159910249135>
- Medushevsky A.N. Parliamentarism in the context of globalization: will the classic model remain viable? In: Nikolaev A.B. (ed.). *Tavrida Readings 2019. Current Problems of Parliamentarism: History and Modernity*. Collection of articles of Int. scientific conference. In 2 parts. Part 2. St. Petersburg: «Asterion», 2020, P. 7–20. (In Russ.)
- Mill J. St. *Considerations on representative government*. Chelyabinsk: Sotsium, 2006, 384 p. (In Russ.)
- Otjes S. What explains the size of parliamentary staff? *West European Politics*. 2023, Vol. 46, N 2, P. 374–400. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2049068>
- Pomigüev I.A. The Council of the state дума: real veto player or a technical executive? *Polis. Political studies*. 2016, N 2, P. 171–183. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12> (In Russ.)
- Rizzoni G. Parliamentary Administrations and the provision of scientific expertise. In: Christiansen T., Griglio E., Lupo N. (eds). *The Routledge handbook of parliamentary administrations*. London, NY: Routledge, 2023, P. 121–134. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003181521-9>
- Selinger W. *Parliamentarism. From Burke to Weber*. Cambridge: Cambridge university press, 2019, 246 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108585330>
- Strøm K., Müller W.C., Bergman T. (eds). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford, N.Y.: Oxford university press, 2003, 784 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/019829784x.001.0001>
- Tacea A. France's Parliamentary Administration. In: Christiansen T., Griglio E., Lupo N. (eds). *The Routledge handbook of parliamentary administrations*. London, NY: Routledge, 2023, P. 243–254. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003181521-21>
- Toynbee A.J. *A study of history*. Moscow: Airis-Press, 2010, 640 p. (In Russ.)
- Vasilieva T. Implementation of information technology in parliamentary activities. *Bulletin of the University named after O.E. Kutafin (MSAL)*, 2022, N 9 (97), P. 93–101. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2022.97.9.093-101> (In Russ.)
- Verney D.V. *The analysis of political systems*. London: Routledge & Kegan Paul, 1959, 239 p.

- Voermans W., ten Napel H.-M., Passchier R. Combining efficiency and transparency in legislative processes. *The theory and practice of legislation*. 2015, Vol. 3, N 3, P. 279–294.
- Zaznaev O.I., Garipov R.F. Constitutional problems of identification of authorities and officials with government departments of the Republic of Tatarstan. *The Review of economy, the law and sociology*. 2012, N 4, P. 156–159. (In Russ.)
- Zaznaev O.I., Sidorov V.V. *Forms of government and ethnic conflicts*: monograph. Kazan: Logos-Press, 2022, 232 p. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Васильева Т.А. Внедрение информационных технологий в парламентскую деятельность // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2022. – № 9 (97). – С. 93–101. – DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2022.97.9.093-101>
- Зазнаев О.И., Гарипов Р.Ф. Конституционно-правовые проблемы идентификации отдельных органов и должностных лиц с ветвями государственной власти Республики Татарстан // Вестник экономики, права и социологии. – 2012. – № 4. – С. 156–159.
- Зазнаев О.И., Сидоров В.В. *Формы правления и этнические конфликты: монография*. – Казань: Логос-Пресс, 2022. – 232 с.
- Лазина Е.В. *Коммуникативные процессы в виртуальной реальности цифрового общества: монография*. – Ставрополь: СЕКВОЙЯ, 2023. – 171 с.
- Медушевский А.Н. Парламентаризм в условиях глобализации: сохранит ли жизнеспособность классическая модель? // Таврические чтения – 2019. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность. Сборник статей Межд. научной конференции. В 2 частях. – Часть 2 / под ред. А.Б. Николаева. – Санкт-Петербург: Астерион, 2020. – С. 7–20.
- Милль Дж. С. *Рассуждения о представительном правлении*: пер. с англ. – Челябинск: Социум, 2006. – 384 с.
- Помигуев И.А. Совет Государственной думы: реальный вето-игрок или технический исполнитель? // Полис. Политические исследования. – 2016. – № 2. – С. 171–183. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12>
- Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. д. ю.н. О.Н. Булакова. – М.: Эксмо, 2005. – 320 с.
- Тойнби А. Дж. *Постижение истории* / пер. с англ. Е.Д. Жаркова. – М.: Айрис-пресс, 2010. – 640 с.

П.В. ПАНОВ*

POWER-SHARING И УПРАВЛЕНИЕ ЭТНИЧЕСКОЙ ГЕТЕРОГЕННОСТЬЮ В ПАРЛАМЕНТСКИХ И ПРЕЗИДЕНТСКИХ СИСТЕМАХ¹

Аннотация. *Power-sharing* – такое политическое институциональное устройство, при котором устойчиво воспроизводится совместное участие разных политических сегментов общества в осуществлении власти. Хотя изначально идея *power-sharing* была связана с концепцией консоциативной демократии, со временем она вышла за рамки консоциативного подхода. В данной статье представлен сравнительный обзор эмпирических случаев *power-sharing*, в президентских и парламентских системах правления. Классифицируя *power-sharing* по двум критериям (тип партий и закрепление правительственных позиций за этническими сегментами), можно выделить четыре модели. В парламентских системах чаще встречается модель, наиболее близкая корпоративному консоциализму, когда через этнические партии правительственные позиции закреплены за определенными этнополитическими сегментами. В президентских системах, напротив, преобладает центрипеталистский подход к *power-sharing*, здесь доступ сегментов к правительственной власти обеспечивается через межэтнические партии без жесткого закрепления правительственных позиций. Эти взаимосвязи, однако, отнюдь не жесткие. Что касается конкретных механизмов реализации *power-sharing*, существенной разницы между парламентскими и президентскими системами не

* **Панов Петр Вячеславович**, доктор политических наук, главный научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов, Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН, Институт гуманитарных исследований УрО РАН (Пермь, Россия), e-mail: panov.petr@gmail.com

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (проект «Почему заимствуют неэффективные институты? Управление политико-территориальной гетерогенностью и обеспечение территориальной целостности государства») в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН.

прослеживается, за исключением тех механизмов, которые вытекают из принципиальных различий между ними. С точки зрения долгосрочного управления этнической гетерогенностью *power-sharing* можно считать эффективным институциональным устройством тогда, когда оно воспроизводится достаточно длительное время, и именно его механизмы становятся конвенциональными каналами регулирования противоречий между этнополитическими сегментами, позволяя избегать острых кризисов и конфликтов. Под этим углом зрения лишь менее половины из рассмотренных случаев *power-sharing* демонстрируют эффективность, и это не зависит ни от системы правления, ни от институциональных моделей *power-sharing*.

Ключевые слова: power-sharing; этническая гетерогенность; парламентская система; президентская система; консоциализм; центрипетализм.

Для цитирования: Панов П.В. Power-sharing и управление этнической гетерогенностью в парламентских и президентских системах // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 43–65. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.02>

Проблема управления этнической гетерогенностью современных государств, которая в случае политизации этнических сегментов зачастую порождает этнополитические конфликты, давно находится в центре внимания исследователей. Общеизвестно, что одним из ключевых подходов к решению этой проблемы является концепция консоциативной демократии. Основоположник и пропагандист этой концепции Аренд Лейпхарт, «Мистер Консоциация», как его окрестил когда-то Стейн Роккан [Binningsbø, 2013, p. 95], выделил четыре главных атрибута консоциализма: большая правительственная коалиция из всех значимых политических сегментов, пропорциональное представительство сегментов, взаимное вето и автономия сегментов [Lijphart, 1969]. В рамках этой концепции стал широко использоваться и термин *power-sharing*, понимаемый не как «разделение властей», а как распределение власти и ответственности между сегментами, т.е. *совместное* осуществление власти / соучастие во власти разных политических сегментов¹.

Полувековой «юбилей» текста Лейпхарта стал поводом для серии обзорных работ. Авторы одной из них, проанализировав наиболее авторитетные англоязычные академические журналы с 1969 по 2018 г., обнаружили 373 статьи, напрямую посвященные

¹ Именно термин «совместность» (jointness) используется исследователями при разъяснении понятия power-sharing ([McGarry, O’Leary, 2004, p. 15; Binningsbø, 2013, p. 89] и др.).

консоциализму и *power-sharing*, и даже создали специальный датасет, где закодировали все эти статьи по различным параметрам [Farag et al., 2023]. Примечательно, что почти две трети текстов были опубликованы в последние 10 лет. Такой всплеск академического интереса к исследованию консоциализма и *power-sharing* стимулировался значительным увеличением случаев их применения в практике управления этнически гетерогенными обществами (*deeply divided societies, segmented societies*), но при этом нельзя не отметить и обратную связь, а именно довольно редкий случай воздействия академических исследований на политическую практику. Хотя изначально концепцию консоциативной демократии Лейпхарт развивал на эмпирическом материале Нидерландов, очень скоро она оказалась востребована в политиях, сегментированных не столько по идеологическому, сколько по этническому признаку, и применительно к ним консоциативная концепция приобрела нормативное значение¹. Начиная с 1990-х годов консоциалисты активно консультируют политиков и готовят рекомендации по урегулированию этнополитических конфликтов в Ираке, на Кипре, в Северной Ирландии [Dixon, 2020, p. 118], да и сам Лейпхарт был не чужд политическому консалтингу и даже написал книгу о том, как надо правильно обустроить Южную Африку после отмены режима апартеида [Lijphart, 1985].

Таким образом, взаимное влияние академического интереса и эмпирической практики привело к формированию *power-sharing* как относительно самостоятельного предметного поля этнополитических исследований. В данной статье будут рассмотрены несколько сюжетов, которые представляются значимыми в данном предметном поле. В начале речь пойдет о концептуальных проблемах, связанных с уточнением и соотносением понятий *консоциализм* и *power-sharing*. Затем будет представлен сравнительный обзор различных вариантов институционального устройства и механизмов реализации *power-sharing* в парламентских и президентских системах правления, что позволит выявить специфику *power-sharing* в условиях парламентаризма. В последней части кратко

¹ Основательный анализ концептуально-логических проблем, которые возникли вследствие «нормативизации» консоциализма, содержится в одной из работ Маттиаса Богаардса [Bogaards, 2000].

обсуждается проблема эффективности *power-sharing* с точки зрения управления этнической гетерогенностью.

Консоциализм и *power-sharing*: концептуальные проблемы

Изначально консоциализм и *power-sharing* рассматривались как синонимические понятия. Так, по подсчетам, сделанным в уже упомянутой работе Фарага и его коллег, в 158 из 373 статей при определении *power-sharing* используется дефиниция консоциативности Лейпхарта [Farag et al., 2023, p. 902]. Немаловажно, что Лейпхарт говорил не просто о соучастии разных политических сегментов во власти, но и настаивал на том, что каждый из них должен иметь институционально закрепленное и пропорциональное представительство в органах власти, как правило, через собственные политические партии. Не трудно заметить, что этого можно достичь прежде всего в парламентской системе правления, ибо президентской свойственна мажоритарность. Таким образом, первоначально консоциализм и *power-sharing* ассоциировались именно с парламентской системой и пропорциональной электоральной формулой.

Жесткое закрепление представительства сегментов в концепции консоциализма вызвало острую критику¹. «Лидер» критиков Дональд Горовиц особенно подчеркивал, что консоциативное политическое устройство усиливает политическую сегментацию, что в перспективе ведет к обострению, а не смягчению этнополитических конфликтов². Он соглашался с тем, что политические сегменты надо включать в органы власти, но это необходимо делать так, чтобы не фиксировать сегментацию, а, наоборот, ослаблять групповые идентичности, стимулируя межгрупповые взаимодействия, контакты и коалиции [Horowitz, 1985]. В противовес консоциализму он предложил «центростремительную» модель – «центрипетализм» (*centripetalism*), в которой на первый план выходят институты, стимулирующие создание межэтнических

¹ Дискуссия хорошо описана во многих работах (см., например: [Зазнаев, 2021; Кудряшова, 2016; Фарукшин, 2013; Roeder, Rothchild, 2005; Wolff, 2011] и др.).

² Один из критиков консоциативности однажды метко заметил, что консоциативность – это «нечто вроде добровольного апартеида» [Dixon, 2020, p. 118].

партий или как минимум межэтнических коалиций¹. Центрипетализм, таким образом, отнюдь не отвергая идею *power-sharing*, «снимает» императивные для консоциализма требования пропорциональности представительства сегментов (в условиях межэтнических партий / коалиций она маловероятна) и парламентской системы правления.

В поисках ответа на критику центрипеталистов сторонники консоциативного подхода выдвинули концепцию либерального консоциализма [McGarry, O'Leary, 2004]. В отличие от «классического» (корпоративного), либеральный консоциализм отказывается от институциональных гарантий представительства в органах власти для заранее определенного перечня сегментов, оставляя вопрос, какие именно сегменты будут представлены в органах власти, на решение избирателей [McCulloch, 2014, p. 503]. Институционально это достигается, например, через введение некоего «порога» для участия в правительстве (в правящую коалицию входят партии только тех сегментов, которые преодолели такой порог), правила квалифицированного большинства при принятии важных политических решений (фактически это означает, что значимые сегменты получают право вето) и других подобных установлений. Тем не менее в результате дискуссий стало ясно, что *power-sharing* возможно и за рамками парламентских систем, и уже к концу 1990-х годов утвердилось представление, что понятия консоциативности и *power-sharing* следует разводить: например, с точки зрения лестницы абстракции Сартори первое надо рассматривать как специфическую разновидность *power-sharing*, а второе – как понятие более высокого уровня [Bogaards, 2000].

Нельзя не отметить, что расширение понятия *power-sharing* порой приводит к чрезмерно широкому толкованию, т.е. к концептуальным натяжкам. Так, в работах Пиппы Норрис «режим *power-sharing* применяется в наиболее общем смысле к тем государствам, где есть формальные институциональные правила, которые дают различным группам политической элиты долю участия в процессе принятия решений» [Norris, 2008, p. 10]. При таком подходе под

¹ Основные инструменты для этого – специфические избирательные системы: альтернативного голосования, единого переходящего голоса, на президентских выборах – требование, в соответствии с которым президент должен получить электоральную поддержку в разных частях страны, и т.д.

power-sharing попадают, например, все парламентские политические системы, где на выборах используется пропорциональная формула. Разумеется, в таких институциональных устройствах, как правило, возникают коалиционные правительства, но коалиции образуются *ad hoc*, по результатам выборов, т.е. никаких институциональных гарантий соучастия во власти для конкретных сегментов в этом случае нет.

Отождествление *power-sharing* с коалиционностью¹ представляется не вполне корректным, так как лишает это понятие специфики, а значит и академического смысла. Во-первых, этот концепт применим, как изначально и задумывалось Лейпхартом, лишь к сегментированным обществам. Во-вторых, политические сегменты должны быть вовлечены в соучастие по власти не *ad hoc*, а на институциональной основе. Вместе с тем в качестве *интенции* политических сегментов коалиционность имеет чрезвычайно важное значение для воспроизводства *power-sharing*. В ряде случаев установленное действо *power-sharing* не соблюдается на практике именно потому, что сегменты рассматривают это политическое устройство как возможность «взять тайм-аут», паузу в борьбе за единоличную власть и при первом удобном случае отказываются от коалиционных соглашений, так что институционализации *power-sharing* не происходит.

Таким образом, чтобы избежать растяжения концепта, *power-sharing* следует определить как такое *институциональное устройство, при котором устойчиво воспроизводится совместное участие (соучастие) разных политических сегментов общества в осуществлении власти*. Иначе говоря, с одной стороны, *power-sharing* – это не *ad hoc* коалиции, а устойчивое участие сегментов в коалициях, но, с другой стороны, такая устойчивость как раз и «гарантируется», в первую очередь, коалиционными интенциями сегментов². При этом

¹ Подобное расширительное толкование наблюдается и в исследованиях авторитарных режимов. Так, Милан Своллик в получивших широкую известность работах убедительно доказывает, что авторитарные лидеры нуждаются в коалициях, однако концептуализация этого феномена в терминах *power-sharing* выглядит весьма сомнительно [Svolik, 2009].

² Еще Лейпхарт, размышляя, какие условия «благоприятны для консociативной демократии, выделял не только структурные факторы (равновесность сегментов, структура размежеваний и т.д.), но и «традиции», т.е. ориентации сегментов (их элит) на сотрудничество, а не на доминирование [Лейпхарт, 1997, с. 136–140].

следует иметь в виду, что *power-sharing* может институционализироваться на основе неформальных конвенций, т.е. де-факто, даже при отсутствии законодательного закрепления.

Далее, следует отметить, что в исследованиях *power-sharing* принято выделять как минимум два измерения, которые условно обозначаются как «горизонтальное» и «вертикальное» [Juon, 2020]. Под последним имеется в виду территориальная автономия сегментов, и это особенно актуально для управления теми этнополитическими конфликтами, в которых этническая гетерогенность общества имеет территориальную привязку, т.е. отдельные этнические сегменты локализованы в некой части государства. Строго говоря, квалификация территориальной автономии в терминах *power-sharing* не бесспорна. Лейпхарт, к примеру, разводил эти понятия: «*power-sharing* означает участие представителей всех значимых групп в принятии политических решений, особенно на правительственном уровне. Групповая автономия означает, что эти группы обладают властью в решении внутренних вопросов, особенно в области образования и культуры» [Lijphart, 2002, p. 39]. В этом есть резон, поскольку автономия – это все-таки «самоуправление», *self-rule*, и в этом смысле она ортогональна понятию *shared-rule*¹.

Тем не менее включение автономии сегментов в понятие *power-sharing* устойчиво воспроизводится в литературе. Более того, наряду с горизонтальным и вертикальным, достаточно часто, особенно если речь идет о разрешении насильственных этнополитических конфликтов, выделяется третье измерение *power-sharing* – военное, т.е. гарантии представительства противоборствовавших во время конфликта сегментов в «силовых структурах» государства (армия, полиция и т.д.) [Jarstad, Nilsson, 2008, p. 207]. Многие авторы выделяют и четвертое – экономическое – измерение как некие гарантии доступа разных политических сегментов к экономическим ресурсам [Hartzell, Hoddie, 2003; Hartzell, Hoddie, 2020, p. 51], а в некоторых работах в *power-sharing* включаются гарантии представительства сегментов в судах, избирательных комиссиях, в бюрократическом

¹ Достаточно четко эти термины различаются, например, в известном проекте *Regional Authority Index (RAI)*, где власть (*authority*) регионов раскладывается на два разных компонента: *self-rule* – власть регионального правительства над своей территорией; *shared rule* – участие регионального правительства в управлении страной совместно с национальным правительством [Hooghe et al., 2016, p. 23].

аппарате (на государственной службе) в целом [Mukherjee, 2006, p. 494]. Своеобразную конфигурацию из трех измерений *power-sharing* предлагает группа исследователей, создавших датасет *Inclusion, Dispersion, and Constraint Powersharing* (IDC Powersharing). *Inclusion* соответствует горизонтальному измерению, *dispersion* вертикальному, но наряду с ними выделяется третье – *constraint*: институциональные установления, «которые ограничивают власть любой партии или социальной группы и, таким образом, защищают обычных граждан и уязвимые группы от посягательств и злоупотреблений» [Strøm et al., 2017, p. 169].

Такая богатая гамма измерений *power-sharing* позволяет охватить самые разные аспекты, и преимущество этого подхода в том, что для некоторых этнополитических сегментов гарантии получения экономических выгод или доступа к образованию, к государственной службе и т.п. имеют более важное значение, чем участие в правительстве. Однако поскольку данная работа посвящена специфике *power-sharing* в парламентских системах по сравнению с президентскими, наиболее существенным представляется именно горизонтальное измерение, причем в том узком понимании, которое Ларс-Эрик Цедерман и его коллеги определяют как «правительственное *power-sharing*» (*governmental power-sharing*), т.е. участие представителей этнополитических сегментов в правительстве [Cederman et al., 2022, p. 25]¹. Следует, правда, заметить, что при операционализации «правительственного *power-sharing*» в созданной Цедерманом и коллегами базе данных *EPR – Ethnic Power Relations* прослеживается тот самый расширительный подход, о котором говорилось выше, а именно отождествление *power-sharing* с любым участием в правительственной коалиции, включая и *ad hoc* коалиции.

¹ Как правило, кроме правительственной коалиции, в горизонтальное измерение *power-sharing* включают также представительство сегментов в парламенте и взаимное вето. Но первое, широко распространенное в современном мире, при всей своей важности далеко не всегда означает реальное воздействие на принятие политических решений. Что касается вето, речь должна идти не о тех случаях, когда политический сегмент может заблокировать принятие решений, которые касаются его непосредственно (это относится скорее к автономии сегмента), а о тех, когда он способен наложить вето на любое другое решение, но в таком понимании наличие вето, как правило, обусловлено участием сегмента в правительстве.

***Power-sharing* в парламентских и президентских системах**

Как отмечала еще в 2013 г. Хельга Беннингсбе, из-за отсутствия конвенциональной концептуализации «не вполне понятно, какие страны и за какой временной период могут быть квалифицированы как случаи *power-sharing*» [Binningsbø, 2013, p. 97]. И несмотря на то что за последнее десятилетие внимание к *large-N* сравнительным исследованиям *power-sharing* еще более усилилось, какого-то конвенционального «списка» случаев *power-sharing* до сих пор нет. Разные авторы включают в *power-sharing* разные измерения и используют различные операциональные индикаторы. Кроме того, каждому проекту свойственны свои ограничения: хронологические, пространственные или иные. К примеру, несколько авторитетных баз данных – *Implementation of Pacts (IMPACT)* [Jarstad, Nilsson, 2008], *Power-Sharing Event Dataset (PSED)* [Ottmann, Vüllers, 2014] – посвящены *power-sharing* в мирных соглашениях, которые заключают стороны этнополитических конфликтов, т.е. они ограничиваются постконфликтными случаями. Кроме того, по понятным причинам авторы датасетов опираются на де-юре механизмы, тогда как де-факто практики *power-sharing* остаются за рамками исследования.

Среди различных датасетов выделяется недавно созданный Андреасом Юоном *Constitutional Power-Sharing Dataset (CPSD)* [Juon, 2020]. Здесь закодировано только горизонтальное измерение *power-sharing* по трем позициям (большая коалиция, парламентское представительство и право вето), но сделано это очень тщательно: сначала автор проанализировал по 99 индикаторам включенность в органы власти каждой политически значимой этнической группы в 197 странах мира за период с 1945 до 2016 г., а затем рассчитал агрегированные значения *power-sharing* по трем позициям для каждой страны в целом¹. Данные представлены в панельном формате.

При всех ограничениях (как и другие датасеты, *CPSD* основывается только на де-юре установлениях) проект Юона представ-

¹ Поскольку *CPSD* создан на основе перечня «политически релевантных этнических групп», выделенных в EPR, в нем отсутствуют несколько ставших «классическими» случаев *power-sharing* (Нидерланды, Австрия), где политические сегменты не имеют этнической основы. В данной работе они также не учитываются, так как выходят за рамки темы.

ляется наиболее совершенным, и на его основе были выделены все случаи, когда в стране законодательно гарантировалось участие политических сегментов в правительстве. В ряде случаев, однако, установления *power-sharing* имели явно временный и переходный характер, будучи нацеленными на преодоление политического кризиса (например, в Кении в 2008–2013 гг.), на мирный транзит власти (ЮАР в 1993–1995 гг.) или были обусловлены процессом отложенной сецессии политического сегмента (Судан в 2005–2010 гг., Сербия и Черногория в 1992–2005 гг.). Если учитывать только те случаи, когда *power-sharing предполагалось*¹ как устойчивое институциональное устройство, в терминах правительственного *power-sharing* можно квалифицировать всего 17 стран².

Что касается разграничения между парламентскими и президентскими системами правления, здесь ситуация значительно лучше, хотя некоторые разногласия среди исследователей остаются [Зазнаев, 2014; Cheibub et al, 2014; Shugart, Carey, 1992]. Обще-признано, что ключевым критерием является политическая ответственность правительства перед парламентом. В данной работе к парламентским системам отнесены не только «чистые варианты» (парламентские монархии и парламентские республики с президентом, который избирается парламентом), но и случаи, когда президент избирается на прямых выборах, однако не обладает существенной властью над правительством. К президентским системам также отнесены не только страны, где избираемый всенародно президент персонально возглавляет правительство, но и случаи, когда есть позиция премьер-министра, но правительство не несет ответственности перед парламентом [Зазнаев, 2006. с. 96–98]. Опираясь на две авторитетные базы данных, где достаточно подробно закодированы соответствующие параметры – *CNTS* (*Cross-National*

¹ Это не значит, что так было в реальности. На Фиджи в оба периода (1970–1987 и 1997–2008) де-юре установления *power-sharing* на практике не соблюдались ни одним из двух сегментов (коренные фиджийцы и индофиджийцы). На Кипре уже в 1964 г. произошло фактическое отделение турецкой части страны, хотя де-юре нормы *power-sharing* остаются в конституции до сих пор.

² Кроме того, есть немало случаев, когда *power-sharing* функционирует на субнациональном уровне. Наиболее известны Южный Тироль в Италии и Северная Ирландия в Великобритании, но есть и другие: некоторые штаты в Индии и в Эфиопии, некоторые республики в России (де-факто). Субнациональный уровень не рассматривается в данной работе.

Time Series Data Archive)¹ и *V-Dem (Varieties of Democracy)*² – были выделены 70 стран с парламентской и 65 – с президентской системой правления (остальные относятся к полупрезидентским системам, монархиям, где монарх обладает исполнительной властью, а также партийным, ассамблейным режимам и т.п.).

Если соотнести список стран, которые имеют характеристики правительственного *power-sharing*, с системой правления, обнаруживается, что в парламентских системах *power-sharing* встречается несколько чаще, чем в президентских: девять случаев относятся к парламентским, шесть – к президентским (см. табл. 1), а еще два (Швейцария и Суринам) – к иным системам правления. Тем не менее эмпирически подтверждается, что институциональные устройства *power-sharing* получили широкое распространение за пределами парламентских систем, т.е. они отнюдь не сводятся к консоциативности³.

Таблица 1

Случаи *power-sharing*

Парламентские системы правления	Президентские системы правления
Бельгия (с 1970) Босния и Герцеговина (с 1995) Эфиопия (1994–? 2019) Ирак (с 2005) Ливан (с 1926, изм. в 1943, 1989) Малайзия (1963–? 2018) Северная Македония (с 2001) Фиджи (1997–2008, де-юре) Косово (с 2008)	Афганистан (2004–2021) Бурунди (с 2000) Коморы (2001–? 2018) Индонезия (с 2002) Нигерия (с 1999) Кипр (1960–1964, после де-юре)

При классификации институциональных устройств правительственного *power-sharing* представляется логичным оттолк-

¹ CNTS Data Archive. – Режим доступа: <https://www.cntsdata.com> (дата посещения: 14.02.2024).

² Varieties of Democracy. – Режим доступа: <https://www.v-dem.net/> (дата посещения: 14.02.2024).

³ Вместе с тем достаточно любопытно, что несмотря на это, наиболее яркие примеры *power-sharing* оказываются именно в странах с парламентской системой. Так, по подсчетам Фарага и его коллег, из 373 выделенных ими статей 47 посвящены Боснии и Герцеговине, 28 – Ливану, 25 – Бельгии. Эти три кейса «лидируют» (вслед за ними – Бурунди с 21 статьей), правда, на первом месте не они, а Северная Ирландия, где *power-sharing* установлено не на национальном, а на региональном уровне, но и в этом регионе также парламентская система [Farag et al., 2023, p. 904].

нуться от характеристик консоциализма (корпоративного и либерального) и центрипетализма, правда, с некоторыми оговорками.

Во-первых, операционально отличие либерального консоциализма от корпоративного базируется на наличии / отсутствии законодательно закрепленного списка этнических сегментов, которые допускаются к распределению правительственных позиций. В реальности, однако, это может быть несущественно, если этническая композиция страны такова, что фактически предопределяет (как, например, в Северной Македонии), партии какого сегмента проходят необходимый для представленности в правительстве «порог».

Во-вторых, подобная проблема (в меньшей степени) характерна и для различения консоциализма и центрипетализма. Последний нацелен на создание межэтнических коалиций, и один из инструментов – особые требования для президентских выборов. В Нигерии, например, для избрания президентом кандидат должен набрать не только большинство голосов в стране в целом, но и не менее 25% как минимум в двух третях штатов. Однако в условиях сильной этнической сегментации мажоритарность президентских выборов и без де-юре установлений заставляет кандидатов в президенты создавать кросс-территориальные / кросс-этнические коалиции, в результате чего после выборов политические сегменты получают позиции в правительстве, т.е. де-факто складывается *power-sharing*.

В-третьих, взаимодействия между сегментами могут регулироваться не только правовыми нормами, но и конвенционально. Постсаддамовский Ирак, например, квалифицируется как пример либерального консоциализма, хотя де-факто практики распределения властных позиций в этой стране базируются на конвенциональном принципе «мухасасы»: должность премьер-министра занимает араб-шиит, президента – курд, спикера парламента – араб-суннит, а места в правительстве распределяются между сегментами (через их партии в парламенте) пропорционально их численности. Иначе говоря, на практике в Ираке *power-sharing* вполне соответствует корпоративному консоциализму.

Наконец, как справедливо указывают многие исследователи, в рамках одной политической системы порой обнаруживается сочетание разных концепций [Bogaards, 2019 a]. Ярким примером является Ливан, где, с одной стороны, в условиях специфической избирательной системы (множественный непередаваемый голос)

этноконфессиональные партии вынуждены создавать межэтнические коалиции, но с другой стороны, в каждом избирательном округе закреплены квоты за определенными этноконфессиональными сегментами, и в целом места в парламенте и в правительстве распределены пропорционально их доле в населении страны.

С учетом всего сказанного представляется более перспективным строить классификацию институциональных устройств *power-sharing* не по «линейке» «консоциализм – центрипетализм», а по нескольким измерениям. Прежде всего, можно выделить два ключевых критерия: 1) тип партий: преимущественно этнические либо межэтнические; 2) наличие или отсутствие явного закрепления правительственных позиций за конкретными этническими сегментами. Если наложить эти два критерия, получится матрица из четырех институциональных моделей *power-sharing* (см. табл. 2, где полужирным шрифтом выделены страны с парламентской системой правления, а курсивом – с президентской).

Таблица 2

Институциональные модели *power-sharing*

		ТИП ПАРТИИ	
		Этнические	Межэтнические
ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПОЗИЦИЙ ЗА СЕГМЕНТАМИ	Да	1 Бельгия Босния и Герцеговина Ирак Косово Фиджи Ливан <i>Кипр</i> <i>Коморы</i>	3 <i>Бурунди</i>
	Нет	2 Северная Македония <i>Афганистан</i>	4 Эфиопия Малайзия <i>Индонезия</i> <i>Нигерия</i>

Более половины случаев (8 из 15) соответствуют первой модели, которая приближается к корпоративному консоциализму; четыре случая – четвертой, наиболее близкой к центрипетализму; два – второй модели (сходна с либеральным консоциализмом); и один случай относится к третьей. Не удивительно, что большинство (6 из 8) случаев из первой модели – парламентские системы. И в целом, из девяти стран с парламентскими системами к этой

модели относятся шесть, т.е. явно наблюдается некоторая корреляция между парламентской системой и первой моделью *power-sharing*. Вместе с тем, с одной стороны, в этой же модели присутствуют два случая с президентскими системами правления, а с другой стороны мы находим страны с парламентской системой и в других институциональных моделях *power-sharing*, правда, кейсы Малайзии и Эфиопии, вероятно, можно интерпретировать как особые случаи: *power-sharing* реализуется здесь через доминирующие партии, в которые интегрированы партии этнических сегментов¹. Если не учитывать Малайзию и Эфиопию, в четвертой модели остаются только две страны с президентскими системами, т.е. можно говорить, что центрипетализм характерен скорее для президентских систем, и это соответствует теоретическим ожиданиям, так как именно центрипетализм не связывает *power-sharing* с парламентской системой. В то же время президентские системы распределены между разными моделями *power-sharing* намного более равномерно, чем парламентские, так что обратная связь (влияние президенциализма на институциональную модель *power-sharing*) не прослеживается.

Третье измерение – конкретные механизмы реализации *power-sharing*. Сравнительное описание 15 кейсов позволяет выделить девять механизмов, и в табл. 3 показано, как они распределяются между парламентскими и президентскими системами. Знаком «+» отмечены механизмы, которые есть в рассматриваемых случаях. Если какой-то механизм в этих случаях отсутствует, но в принципе возможен в соответствующей системе правления, это обозначено как «может быть». Существенной разницы в механизмах реализации *power-sharing* в парламентских и президентских системах не обнаруживается. Лишь два из них специфичны для

¹ Правильнее будет сказать – реализовывалась, так как в последние годы ситуация меняется. В Малайзии доминирующая партия «Национальный фронт», в который входили малайская, китайская и индийская партии, после поражения на выборах 2018 г. утратила доминирующие позиции. В Эфиопии доминирующая партия «Революционно-демократический фронт эфиопских народов», в которую входили партии всех значимых этнических сегментов, после прихода к власти Абия Ахмеда Али трансформируется в «Партию процветания», которая должна потерять этнический характер. Пока трудно сказать, насколько далеко зашла трансформация, но реформа уже вызвала недовольство некоторых сегментов и привела к острому конфликту.

определенного типа системы правления, поскольку вытекают из принципиальных различий между ними.

Таблица 3

**Механизмы реализации *power-sharing*
в парламентских и президентских системах**

	Парламентские системы	Президентские системы
Квоты для представительства конкретных этнических групп / АТЕ в правительстве	+	+
Распределение мест в правительстве между сегментами по итогам выборов	+	может быть
Заместитель президента / премьер-министра / министра должен быть от другого сегмента	+	+
Распределение высших политических позиций за определенными сегментами	+	может быть
Ротация политической позиции между сегментами	может быть	+
Коллективный глава государства / правительства	+	может быть
Интеграция этнических сегментов в доминирующую партию	+	может быть
Де-факто гарантированное представительство сегментов в правительстве, если оно формируется на парламентской основе	+	
Специальные требования для избрания президента и как следствие – представительство сегментов / АТЕ в правительстве (де-факто или де-юре)		+

Эффективность *power-sharing*

Вопрос об эффективности *power-sharing*, как известно, вызывает острые дискуссии. По подсчетам Фарага и его коллег, в 229 из 373 статей авторы приходят к выводу о позитивных эффектах *power-sharing*, тогда как в 45 работах исследования дают противоположные результаты [Farag et al, 2023]. По-разному оценивается и эффективность различных моделей *power-sharing*. Некоторые исследователи доказывают, что позитивные эффекты имеет только либеральный консоциализм [Juon, Bochsler, 2022], но большинство авторов не разделяют это утверждение [Farag et al, 2023, p. 209].

Столь противоречивые результаты вызваны не только отсутствием конвенциональности в понимании *power-sharing* (а значит, и разным эмпирическим материалом для исследований, операциональными показателями и исследовательским дизайном), но и различным пониманием эффективности. В одних случаях *power-sharing* рассматривается в «краткосрочном плане», как инструмент разрешения этнополитических конфликтов, в других – в «долговременной перспективе», как институциональная основа демократии [Jarstad, Sisk, 2008, p. 106], и с точки зрения перспектив демократизации оценки эффективности *power-sharing* обычно куда менее оптимистические (см., например: [O'Driscoll, Costantini, 2023]).

Еще один подход к оценке эффективности *power-sharing*, который в контексте проблемы управления этнической гетерогенностью представляется наиболее уместным, предложили в свое время известные критики консоциализма Филип Редер и Дональд Ротшильд [Roeder, Rothchild, 2005, p. 19]. Здесь эффективность *power-sharing* связывается с этнополитическими конфликтами не в плане их прекращения, а с точки зрения их регулирования в долгосрочном плане. Предполагается, что это институциональное устройство будет эффективно тогда, когда, во-первых, оно воспроизводится достаточно длительное время и, во-вторых, именно его механизмы становятся конвенциональными каналами регулирования противоречий между этнополитическими сегментами, что позволяет избегать острых кризисов и конфликтов.

Если рассмотреть под этим углом зрения исследуемые 15 случаев, в шести из них *power-sharing* может быть признано скорее эффективным институциональным устройством: Бельгия, Северная Македония (несмотря на вспыхивающие время от времени конфликты между македонцами и албанцами, в целом ситуация в стране остается достаточно стабильной), Бурунди, Малайзия (как минимум до 2018 г.), Индонезия и Нигерия. В восьми случаях оценки эффективности *power-sharing* будут скорее негативными. Среди них, в первую очередь, те случаи, где *power-sharing* уже не действует даже де-юре (Фиджи, Афганистан) или не действует фактически (Кипр), а также Коморы, где в последние годы происходит постепенное свертывание механизмов *power-sharing*. Кроме того, к этой группе можно отнести Косово, Ирак и Ливан, где *power-sharing* демонстрирует неспособность управлять неугасающими этнополитическими конфликтами, а также (как минимум

на уровне энтитетов, в части Республики Сербской) Боснию и Герцеговину. В Эфиопии, где прошло еще слишком мало времени после трансформации доминирующей партии из межэтнической в неэтническую, дать однозначную оценку затруднительно.

Если соотнести оценку эффективности с системой правления, ситуация выглядит достаточно ровно. В каждой группе (девять стран с парламентской системой и шесть с президентской) мы находим по три случая, где *power-sharing* оценивается как эффективная. С точки зрения институциональных моделей *power-sharing* наиболее эффективной оказывается четвертая модель, в которой практически все случаи эффективны (кроме Эфиопии), тогда как в остальных моделях мы видим только по одному успешному случаю. При этом самой неэффективной (шесть случаев из восьми) оказывается первая модель, наиболее близкая к корпоративному консоциализму. Таким образом, ни система правления, ни институциональная модель сами по себе не являются определяющими факторами эффективности *power-sharing*, т.е. эмпирический материал не дает оснований говорить о том, какие именно институциональные устройства «лучше», и это побуждает искать иные объяснения различий в эффектах *power-sharing*. В частности, поскольку *power-sharing* – это особое институциональное устройство, его «учреждение» может рассматриваться как институциональная реформа и анализироваться в рамках институционального подхода.

С точки зрения классической теории Дугласа Норта институциональные изменения происходят тогда, когда: а) меняются предпочтения акторов; б) меняется соотношение сил между акторами [Норт, 1997, с. 112–114]. Применительно к *power-sharing* из этого следует, во-первых, что оно будет более эффективным в том случае, если «содержательно» (т.е. в плане институциональных механизмов и масштабов доступа разных сегментов к власти) она соответствует сложившемуся на данный момент соотношению сил между акторами с их предпочтениями. Иначе повышается вероятность оспаривания данной реформы и, соответственно, снижается ее устойчивость.

Во-вторых, можно предположить, что *power-sharing* будет более эффективным в том случае, если после его установления соотношение сил между акторами и их предпочтения принципиально не меняются, поскольку в противном случае этнические

сегменты с большей вероятностью станут оспаривать содержание реформы. Об этом, например, свидетельствует опыт Ливана, где еще по Национальному пакту 1943 г. было установлено распределение позиций в кабинете министров между христианами и мусульманами в пропорции 6:5 в пользу христиан, что примерно соответствовало их пропорции в составе населения. Однако постепенно демографический баланс все более смещался в сторону мусульман, что привело в 1975 г. к гражданской войне. После войны «содержание» *power-sharing* было пересмотрено, но эти поправки не отражают реального соотношения сил и продолжают оспариваться [Bogaards, 2019 b, p. 31].

В-третьих, практически все реформы по учреждению *power-sharing* представляют собой не что иное, как институциональные заимствования и могут анализироваться под углом зрения концепции институционального изоморфизма. Механизмы институциональных заимствований различаются: принудительный изоморфизм – реформа навязана «извне», нормативный и подражательный – реформа проводится без внешнего воздействия [DiMaggio, Powell, 1983]. Влияние механизма институциональных заимствований связано с тем, что с точки зрения социологической концепции институтов они не просто процедурные «правила игры», регулирующие человеческие взаимодействия, а в первую очередь структуры значений и смыслов, когнитивные рамки, через которые эти правила осмысливаются. Иначе говоря, восприятие и осмысление *power-sharing* может быть разным, и чем выше степень принудительности изоморфизма, тем более вероятно, что реформы, которые «третья сторона» считает нормативно наиболее «правильными», будут совсем иначе осмысливаться конфликтующими акторами, и это негативно влияет на эффективность реформы. Как уже отмечалось выше, чрезвычайно важное значение имеют интенции этнических сегментов, и в ряде исследований доказано, что различные варианты *power-sharing*, которые активно продвигаются международным сообществом, зачастую воспринимаются отнюдь не в «консоциативном духе», а как инструменты реализации клиентелистских, трайбалистских, клановых и иных устремлений [Roessler, 2011; Salloukh, 2024].

Наряду с этим механизм институциональных заимствований оказывает и не прямое воздействие на эффективность *power-sharing*. Принудительный изоморфизм, т.е. вмешательство «внеш-

них акторов», меняет соотношение сил между сегментами, что негативно влияет на эффективность реформы¹. Кроме того, если реформа навязана извне, она не соответствует предпочтениям этнических сегментов, так что они будут следовать *power-sharing* лишь постольку и до тех пор, поскольку и пока «третья сторона» принуждает к этому, и уход «третьей стороны» автоматически означает смену предпочтений.

* * *

Сравнительный обзор эмпирических случаев *power-sharing* показывает, что это институциональное устройство чаще используется в парламентских системах правления, однако нередко встречается и в президентских. Классифицируя *power-sharing* по двум критериям (тип партий – этнические / межэтнические и наличие / отсутствие закрепления правительственных позиций за этническими сегментами), можно выделить четыре модели. При этом в парламентских системах чаще встречается модель, наиболее близкая корпоративному консоциализму, когда через этнические партии правительственные позиции закреплены за определенными этнополитическими сегментами. В президентских системах, напротив, преобладает центрипеталистский подход к *power-sharing*: доступ сегментов к правительственной власти обеспечивается через межэтнические партии без жесткого закрепления правительственных позиций. Эти взаимосвязи, однако, отнюдь не жесткие. Что касается конкретных механизмов реализации *power-sharing*, существенной разницы между парламентскими и президентскими системами не прослеживается, за исключением тех механизмов, которые вытекают из принципиальных различий между ними. С точки зрения долгосрочного управления этнической гетерогенностью лишь менее половины из рассмотренных случаев *power-sharing* демонстрируют эффективность, и это не зависит ни от системы правления, ни от «содержания» институциональных моделей и механизмов *power-sharing*.

¹ Sambanis N., Bormann N.-C., Toukan M. Outside Options: Power-Sharing in the Shadow of External Intervention after Civil War. Unpublished paper. – 2020. – Mode of access: <https://web.sas.upenn.edu/sambanis/research/self-determination-and-secession/> (accessed: 1.05.2024).

P.V. Panov*

**Power-sharing and managing ethnic heterogeneity
in parliamentary and presidential systems**

Abstract. Power-sharing is a political institutional arrangement in which the joint participation of the representatives of different political segments of society in government is consistently reproduced. Although the idea of power-sharing was initially associated with the concept of consociational democracy, over time it has expanded beyond the consociational approach. The article is devoted to a comparative overview of empirical cases of power-sharing in presidential and parliamentary systems of government. Classifying power-sharing according to two criteria (type of parties and assignment of government positions to ethnic segments), four models can be distinguished. In parliamentary systems, the model closest to corporate consociationalism, when government positions are assigned to certain ethno-political segments through their parties, is more common. In presidential systems, on the contrary, a centripetal approach to power-sharing prevails; here, access of segments to power is ensured through interethnic parties without a strict assignment of government positions. These dependencies, however, are by no means rigid, since in all institutional models of power-sharing, countries with both parliamentary and presidential systems are found. As for the specific mechanisms of power-sharing implementation, there are no significant differences between parliamentary and presidential systems, with the exception of those mechanisms that arise from the fundamental differences between them. In terms of long-term managing ethnic heterogeneity, only less than half of the cases of power-sharing examined demonstrate effectiveness, and this does not depend on either the system of government or the institutional models of power-sharing.

Keywords: power-sharing; ethnic heterogeneity; parliamentary system; presidential system; consociationalism; centripetalism.

For citation: Panov P.V. Power-sharing and managing ethnic heterogeneity in parliamentary and presidential systems. *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 43–65. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.02>

References

- Binnsbø H. Power sharing, peace and democracy: any obvious relationships? *International area studies review*. 2013, Vol. 16, N 1, P. 89–112. DOI: <https://doi.org/10.1177/2233865912473847>
- Bogaards M. Consociationalism and centripetalism: friends or foes? *Swiss political science review*. 2019 a, Vol. 25, N 10, P. 519–537. DOI: <https://doi.org/10.1111/spsr.12371>

* **Panov Petr**, Perm Federal Research Center, Ural Branch, RAS (Perm, Russia), e-mail: panov.petr@gmail.com

- Bogaards M. Formal and informal consociational institutions: a comparison of the national pact and the Taif Agreement in Lebanon. *Nationalism and ethnic politics*. 2019 b, Vol. 25, N 1, P. 27–42. DOI: <https://doi.org/10.1080/13537113.2019.1565176>
- Bogaards M. The uneasy relationship between empirical and normative types in consociational theory. *Journal of theoretical politics*. 2000, Vol. 12, N 4, P. 395–423. DOI: <https://doi.org/10.1177/0951692800012004002>
- Cederman L.-E., Hug S., Wucherpennig J. *Sharing power, securing peace? Ethnic inclusion and civil war*. Cambridge: Cambridge university press, 2022, 316 p.
- Cheibub J., Elkins Z., Ginsburg T. Beyond presidentialism and parliamentarism. *British journal of political science*. 2014, Vol. 4, N 3, P. 515–544. DOI: <https://doi.org/10.1017/s000712341300032x>
- DiMaggio P., Powell W. The Iron Cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*. 1983, Vol. 48, N 2, P. 147–160. DOI: <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dixon P. Power-sharing in deeply divided societies consociationalism and sectarian authoritarianism. *Studies in ethnicity and nationalism*. 2020, Vol. 20, N 2, P. 117–127. DOI: <https://doi.org/10.1111/sena.12327>
- Farag M., Jung H.R., Montini I.C., de Fontenay J.B., Ladhar S. What do we know about power sharing after 50 years? *Government and opposition*. 2023, Vol. 58, N 4, P. 899–920. DOI: <https://doi.org/10.1017/gov.2022.26>
- Farukshin M. *Ethnicity and federalism*. Kazan: Center for Innovative Technologies, 2013, 348 p. (In Russ.)
- Hartzell C., Hoddie M. Institutionalizing peace: power sharing and post-civil war conflict management. *American journal of political science*. 2003, Vol. 47, N 2, P. 318–332. DOI: <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00022>
- Hartzell C., Hoddie M. *Power sharing and democracy in post-civil war states: the art of the possible*. Cambridge, New York: Cambridge university press, 2020, 269 p.
- Hooghe L., Marks G., Schakel A.H., Niedzwiecki S., Chapman Osterkatz S., Shair-Rosenfield S. *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance. Vol. 1. Transformations in governance*. Oxford: Oxford university press, 2016, 687 p.
- Horowitz D. *Ethnic groups in conflict*. Berkeley: University of California press, 1985, 697 p.
- Jarstad A., Nilsson D. From words to deeds: the implementation of power-sharing pacts in peace accords. *Conflict management and peace science*. 2008, Vol. 25, N 3, P. 206–223. DOI: <https://doi.org/10.1080/07388940802218945>
- Jarstad A., Sisk T. (eds). *From war to democracy: dilemmas of peacebuilding*. Cambridge: Cambridge university press, 2008, 290 p.
- Juon A. Minorities overlooked: group-based power-sharing and the exclusion-amid-inclusion dilemma. *International political science review*. 2020, Vol. 41, N 1, P. 89–107. DOI: <https://doi.org/10.1177/0192512119859206>
- Juon A., Bochsler D. The two faces of power sharing. *Journal of peace research*. 2022, Vol. 59, N 4, P. 526–542. DOI: <https://doi.org/10.1177/00223433211037244>
- Kudryashova I. How to accomplish stability in divided societies? *Political science (RU)*, 2016, N 1, P. 15–33. (In Russ.)
- Lijphart A. *Democracy in plural societies*. Moscow: Aspekt Press, 1997, 287 p. (In Russ.)

- Lijphart A. Consociational democracy. *World politics*. 1969, Vol. 21, N 2, P. 207–225. DOI: <https://doi.org/10.2307/2009820>
- Lijphart A. The wave of power-sharing democracy. In: Reynolds A. (ed). *The architecture of democracy: constitutional design, conflict management, and democracy*. Oxford: Oxford university press, 2002, P. 37–54.
- Lijphart A. *Power-sharing in South Africa*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1985, 178 p.
- McCulloch A. Consociational settlements in deeply divided societies: the liberal-corporate distinction. *Democratization*. 2014, Vol. 21, N 3, P. 501–518. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2012.748039>
- McGarry J., O’Leary B. *The Northern Ireland conflict: consociational engagements*. Oxford: Oxford university press, 2004, 445 p.
- Mukherjee B. Why political power-sharing agreements lead to enduring peaceful resolution of some civil wars, but not others? *International studies quarterly*. 2006, Vol. 50, N 2, P. 479–504. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00410.x>
- Norris P. *Driving democracy: Do power-sharing institutions work?* Cambridge, UK: Cambridge university press, 2008, 306 p.
- North D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Moscow: Nachala, 1997, 180 p. (In Russ.)
- O’Driscoll D., Costantini I. Conflict mitigation versus governance: the case of consociation in Iraq. *Nationalism and ethnic politics*. 2024, Vol. 30, N 1, P. 65–84. DOI: <https://doi.org/10.1080/13537113.2023.2188648>
- Ottmann M., Vüllers J. The Power-Sharing Event Dataset (PSED): A new dataset on the promises and practices of power-sharing in post-conflict countries. *Conflict management and peace science*. 2014, Vol. 32, N 3, P. 327–350. DOI: <https://doi.org/10.1177/0738894214542753>
- Roeder P., Rothchild D. *Sustainable peace: power and democracy after Civil Wars*. Ithaca, NY: Cornell university press, 2005, 392 p.
- Roessler P. The enemy within: personal rule, coups, and civil war in Africa. *World politics*. 2011, Vol. 63, N 2, P. 300–346. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0043887111000049>
- Salloukh B.F. The state of consociationalism in Lebanon. *Nationalism and ethnic politics*. 2024, Vol. 30, N 1, P. 8–27. DOI: <https://doi.org/10.1080/13537113.2023.2187970>
- Shugart M., Carey J. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge university press, 1992, 316 p.
- Ström K., Gates S., Graham B., Strand H. Inclusion, Dispersion, and Constraint Power-sharing in the World’s States. *British journal of political science*. 2017, Vol. 47, N 1, P. 165–185. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0007123415000174>
- Svolik M. Power sharing and leadership dynamics in authoritarian regimes. *American journal of political science*. 2009, Vol. 53, N 2, P. 477–494. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00382.x>
- Wolff S. Managing ethno-national conflict: towards an analytical framework. *Commonwealth & comparative politics*. 2011, Vol. 49, N 2, P. 162–195. DOI: <https://doi.org/10.1080/14662043.2011.564471>

- Zaznaev O.I. Ethnic conflict and forms of government: contemporary discussions. *Polis. Political studies*, 2021, N 1, P. 25–40. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.01.03> (In Russ.)
- Zaznaev O.I. Typology of the forms of government: working on mistakes. *Polis. Political studies*, 2006, N 1, P. 92–103. (In Russ.)
- Zaznaev O.I. Understanding the forms of government in foreign political science: The latest debate. *Political science (RU)*, 2014, N 1, P. 10–33. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Зазнаев О.И. Осмысление форм правления в зарубежной политической науке: новейшие дискуссии // Политическая наука. – 2014. – № 1. – С. 10–33.
- Зазнаев О.И. Типология форм правления: работа над ошибками // Полис. Политические исследования. – 2006. – № 1. – С. 92–103.
- Зазнаев О.И. Этнический конфликт и форма правления: современные дискуссии // Полис. Политические исследования. – 2021. – № 1. – С. 25–40. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.01.03>
- Кудряшова И.В. Как обустроить разделенные общества // Политическая наука. – 2016. – № 1. – С. 15–33.
- Лейнхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. – М.: Аспект Пресс, 1997. – 287 с.
- Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Начала, 1997. – 180 с.
- Фарукишин М.Х. Этничность и федерализм. – Казань: Центр инновационных технологий, 2013. – 348 с.

А.А. УЛЬДАНОВ*

ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАРРАТИВЫ В ПАРЛАМЕНТСКИХ ДЕБАТАХ: ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ НАРРАТИВНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ, ФУНКЦИЙ И СТРАТЕГИЙ¹

Аннотация. Парламент является местом, где озвучиваются конкурирующие нарративы, служащие инструментом в борьбе за формирование политической повестки дня и распределение государственных ресурсов. Эти нарративы включают в себя сюжет, персонажей, отсылки к актуальным событиям и мораль, которая указывает на решение проблемы. То, как они формулируются и преподносятся, может влиять на расстановку политических приоритетов, распределение ответственности и формулировку решений. Рассматривая их использование в парламентских дебатах и дискуссиях, мы можем выявить, как строится или разрушается консенсус между парламентариями, а также как складываются дискурсивные монополии, задающие тон самому формату обсуждения каких-то действий или событий. В данной статье рассматриваются подходы к нарративному анализу парламентского процесса, структурируется функционал политических нарративов в парламентских обсуждениях, описывается их значимость для формирования политической повестки дня, а также выделяются основные нарративные стратегии, применяемые в рамках парламентских дебатов.

На основе уже существующих исследований, представленных в зарубежной и отечественной литературе, данная работа указывает на то, что исследование нарративов, используемых в парламентских процессах, предлагает функциональную основу для анализа поляризации и политизации проблем, стоящих на повестке дня, выявления сложившихся дискурсивных монополий и стратегий взаимодействия парламентариев с разными аудиториями по разным категориям

* **Ульданов Артём Александрович**, старший преподаватель Департамента политики и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Россия), email: auldanov@hse.ru

¹ Исследование реализовано при поддержке факультета социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

вопросов. Подчеркивая дискурсивную природу целеполагания и смыслообразования, а также роль повествования в парламентских дебатах, делается попытка выявить те основные нарративные элементы и стратегии, которые могут служить заделом для создания инструментов оценки качества парламентских процессов и моделей дискурсивного внутрипарламентского взаимодействия.

Ключевые слова: парламентаризм; парламентские дебаты; политические нарративы; дискурс; стратегическое конструирование нарративов; политические процессы.

Для цитирования: Ульданов А.А. Политические нарративы в парламентских дебатах: подходы к анализу нарративных элементов, функций и стратегий // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 66–86. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.03>

Введение

Говоря о парламентаризме, чаще всего удобнее опираться на его характеристики, а не на конкретное определение, которого не сложилось из-за многогранности самого концепта. Эти характеристики, включающие функционирующее разделение властей, приверженность принципам верховенства права, свободу слова и свободные выборы, указывают не только на тесную связь парламентаризма и представительной демократии, но и его значение для демократии децентрализованной. Парламентаризм не отождествляется только с наличием института парламента, а является совокупностью взаимосвязанных элементов, которые обеспечивают возможность открытого обсуждения различных проблем и их решений на парламентской площадке.

Исследования парламентских дебатов и их нарративных составляющих могут иметь большое значение для ответа на вопрос о состоянии и характеристиках парламентского процесса в политических системах разных стран. «Лингвистический поворот», связанный с работами Л. Витгенштейна и Дж. Остина [Ильин, 2023], – явление в социальных науках не новое. В начале 1990-х годов случился и более специализированный для политической науки «аргументативный поворот» [Fischer, Forrester, 1993; Hajer, 1995], посвященный значительной роли дискурса и аргументации в практике анализа политики, и их важности для лучшего понимания динамики ее формирования. В российской литературе системную попытку использования теории политической лингвистики для анализа дискурсивных практик парламентов разных стран пред-

приняли [Правикова, 2005], а также [Алферов, Кустова, Червоный, 2016]. Кроме того, важную роль занимают и исследования, касающиеся нарративов в символической политике и методологических аспектов их анализа [Malinova, 2022; Тульчинский, 2019]. В зарубежной литературе можно отметить целый ряд работ, касающихся нарративов и дискурса как элементов парламентской системы: например, о нарративах в делиберативных демократиях [Boswell, 2013], о дискурсе политических дебатов [Fenton-Smith, 2008] или нарративах как дополнительном инструменте легитимации принятых Конгрессом США решений [Jacobs, Sobieraj, 2007]. В целом тема роли и структуры нарративов представлена с позиций и лингвистики, и политологии, и других социальных и гуманитарных наук. В этом отношении смещение акцента в сторону непосредственно политических нарративов с большим вниманием к повествованиям об актуальной политике видится интересным дополнением к уже существующему корпусу знаний. Данная статья концентрируется на следующих вопросах: что нарративные подходы к изучению парламентаризма рассматривают в качестве основных функций нарративов в парламентских дебатах и какие ключевые категории нарративных стратегий могут быть выделены в рамках анализа парламентской коммуникации?

Дискурсивные монополии и нарративная составляющая выработки политической повестки

Дискурсивные подходы рассматривают процесс коммуникации не только в качестве инструмента, который позволяет индивидам находить общий язык и обсуждать проблемы, но и как основу любой политической деятельности, задающую рамки дискуссии, характер приоритетов и основы самой государственной политики [Habermas, 1987]. Политические дебаты, включающие или исключаящие специальную терминологию, создание запоминающихся образов и политических мифов, различные практики убеждения и ведения переговорного процесса, оспаривание общепринятых концепций – все это связано с дискурсом или опирается на него. Язык создает рамки для коммуникации, но должен быть правильно считан, что в свою очередь указывает на значимость интерпретаций. Интерпретация, в свою очередь, требует пристального внимания к

текстовой коммуникации, так как она более устойчива, чем вербальная коммуникация.

Парламентский процесс может служить упорядочиванию этих дискурсивных практик через выработку политической повестки дня – тем и вопросов, которые позиционируются как наиболее актуальные. Парламент обладает возможностью расставлять приоритеты через осуществление законодательной деятельности, утверждение бюджета, контроль над деятельностью правительства и благодаря своей делиберативной функции [Huber et al., 2022]. Политическая повестка дня формируется как с опорой на подробное обсуждение альтернатив, прояснение социальных и политических смыслов конкурирующих предложений и выбор наиболее подходящей из них, так и с использованием эмоциональных аргументов, драматизации и апелляции к традициям, ценностям и плохо операционализируемым концепциям. Использование эмоций, таких как страх, надежда, отвращение, сострадание или разочарование, – это элемент производства знания, задающего тон для интерпретации каких-то событий или решений [Zittoun, Durnova, Cooper, 2013].

С помощью повествования, которое формируется историями-нарративами акторы добиваются контроля над дискурсом. Языковая игра становится игрой власти, в которой участники не просто обмениваются аргументами, чтобы убедить и переубедить оппонентов, но и навязывают свои интерпретации другим. В разрезе парламентского процесса – это отнюдь не только дискуссия о том, как решать проблемы, но и во многом объяснение того, кто способен их легитимно решать, и каким образом это допустимо обсуждать и делать [Durnova, Fischer, Zittoun, 2016]. Контроль над дискурсом приводит к формированию дискурсивных монополий, которые играют важную роль в осуществлении политической власти, а парламентские дебаты могут выступать их проявлением, так как они фиксируют степень разногласий относительно обсуждаемых проблем. При низком уровне разногласий и отсутствии существенных разночтений в трактовке ситуации можно говорить о наличии дискурсивной монополии и закрепленной политической повестки. Повестка, в свою очередь, задает дальнейший тон обсуждениям, где интерпретации в целом схожи, но способны конкурировать в специфических, более узких аспектах. Так, во время дебатов 2022 г. о политике США в отношении Украины среди

американских парламентариев существовал консенсус о том, что не следует выступать за такие варианты, как переговоры между Россией и Украиной или какие-то уступки России. Основная позиция включала разные варианты комбинаций давления на Россию, необходимость санкций, без серьезного обсуждения их эффекта, и оказание военной помощи Украине. При этом определение проблем, причинно-следственный анализ и моральные оценки были однородными. Однако между выбранными способами решения проблемы существовали разногласия, которые оспаривались из-за разных наборов фактов и оценок потенциальных решений и мер поддержки Украины [The United States and Allies Provide Military and Intelligence Support to Ukraine, 2022]. Любая критика, выходящая за рамки общепринятой позиции о защите и поддержке Украины, нарушала границы сложившейся монополии, а значит, вряд ли могла повлиять на осуществляемую политику. Такие взгляды считались маргинальными, незаслуживающими внимания и противоречащими американским интересам (на украинские интересы акцент не делался, а точнее, американский интерес и украинский интерес считались тождественными). Соответственно, они могли завоевать мало приверженцев и оказать незначительное влияние на общественное мнение, а значит, в 2022 г. и в большей части 2023 г. парламентарии не испытывали давления, чтобы расширить рамки и включить в них другие способы разрешения конфликта, например переговоры или сокращение объемов помощи [Huizen, van den Bulck, 2024]. В конце 2023 г. эта монополия оказалась разрушена из-за целого ряда факторов, и теперь мы можем наблюдать конкурирующие нарративы, которые серьезно расширяют масштаб дискуссии и включают привязку финансовой и военной поддержки Украины к внутривнутриполитическим вопросам самих США [Chivvis, 2024]. Меняющиеся политические убеждения (ценности или идеологии) находят отражение в тех нарративах, которые задействованы в обсуждении. Отсутствие значимых расхождений может свидетельствовать о сформированной «дискурсивной монополии» или о том, что какой-то нарратив стал настолько привычным, что превратился в общепринятое знание. Серьезные противоречия и расхождения говорят о возникающей или существующей нестабильности, могут быть сигналами политического кризиса или поляризации внутри парламента.

Политические нарративы и парламентский процесс

Нарратив имеет объясняющую природу – это не просто изложение некоторых событий, но и их толкование, включающее причины, следствия и общую логику описываемых событий [Порошков, 2022]. Это средство упаковывания конкретных идей и смыслов, которые призваны объяснить реальность, в том числе политическую. Его ценность с точки зрения повествования заключается в том, что он не просто обозначает какие-то ценностные или утилитарные ориентиры, но и рассказывает о них, имеет сюжет и может как нагнетать напряжение, так и разрядить его. Кроме того, являясь одним из инструментов политического дискурса, нарратив естественным образом тяготеет к сказке или мифу. Хорошая история с сюжетом может иметь в основе некоторые неоспариваемые, фундаментальные положения, призванные не только выразить идеологическую позицию по отношению к вопросу или проблеме, но и преподнести это в удобной и считываемой форме [Завершинский, 2015]. Именно поэтому для политических акторов инструмент нарратива выступает элементом позиционирования себя в той конструируемой реальности, которую они хотят преподнести своей аудитории. Кроме того, это еще и средство воздействия на политическое сознание и поведение оппонентов, сторонников и просто широких общественных масс, которые могут склониться в ту или иную сторону. Осознанное комбинирование разных элементов нарратива для конструирования наиболее подходящей в данный момент истории можно охарактеризовать как нарративную (или аргументативную) стратегию.

Под политическим нарративом понимается совокупность дискурсивных образований разных жанров, сконцентрированных вокруг определенного политического события [Шейгал, 2007]. Отличительные черты политического нарратива – это наличие в повествовании контекста, связанного с проблемами политики и одного или нескольких задействованных персонажей [Shanahan et al. 2013]. Чтобы быть последовательными и иметь потенциал к убеждению, политические нарративы должны иметь сюжет, который структурирует отношения между элементами повествования и приводит причинно-следственные объяснения той или иной ситуации [Jones, McBeth, 2010], определяющие его правдоподобность. Такие истории окружают нас повсюду и дают объяснение

того, как устроен мир. Более того, эти объяснения часто воспринимаются как нечто само собой разумеющееся. В политических дебатах нарративы могут формировать наше восприятие проблемы и апеллировать к нашим эмоциям, поскольку они дают нам надежду на то, что ситуация, которая ведет общество к упадку или игнорируется текущей политикой, может быть взята под контроль и решена положительным образом. Кроме того, они могут иметь разную степень «живучести»: какие-то могут стабилизироваться и оставаться относительно неизменными с течением времени, а другие – находиться в процессе адаптации к меняющейся обстановке или исчезнуть перед лицом более резонансных нарративов [Miller, 2020].

При такой постановке вопроса парламент является точкой концентрации делиберативного процесса – местом, где озвучиваются конкурирующие нарративы, служащие инструментом борьбы за формирование повестки и распределение государственных ресурсов. В первую очередь, мы говорим о регламентированном и упорядоченном процессе, дебаты и голосования следуют заданным правилам, а значит, специфика парламентских нарративов должна проявляться в тех функциях, которые они могут эффективно выполнять. Полномочия, структура, регламент – все это важные характеристики для анализа деятельности парламента так же, как и партийная принадлежность, состав правящей коалиции, степень организованности оппозиции и т.п. Вопросы структуры и контекста преломляются в тех нарративах и стратегиях, которые парламентарии используют в своих выступлениях и заявлениях. Исходя из существующей российской и зарубежной академической литературы, можно выделить основной функционал нарративов в парламентском процессе и парламентских дебатах в частности.

1. Функция постановки вопроса: парламентарии используют нарративы для того, чтобы выстроить дебаты, представив свою позицию в формате убедительного рассказа. Тем самым они определяют проблему, ее причины и возможные решения таким образом, чтобы это соответствовало разделяемой ими политической программе или идеологии [Bächtiger, 2014; Boswell, 2013]. Такое представление может повлиять на восприятие проблемы другими парламентариями и общественностью, формируя дискурс вокруг проблемы.

2. Функция персонализации и гуманизации: в нарративах часто используются личные истории или примеры из жизни, чтобы

очеловечить влияние политики или проиллюстрировать реальные последствия различных законодательных предложений [Stone, 2012; Wodak, 2009]. Связывая политику с личным опытом или эмоциями, парламентарии могут сделать свои аргументы более понятными и осязаемыми, привлекая внимание и сопереживание со стороны аудитории.

3. Функция выстраивания коалиций: парламентарии используют нарративы для создания коалиций и укрепления поддержки отстаиваемых позиций [Dryzek, 2010; Steiner et al, 2005]. Используя нарративы, которые резонируют с ценностями и интересами своих коллег или целых политических партий, они могут привлечь союзников и создать единый фронт в поддержку разделяемой позиции.

4. Функция выстраивания контекста: нарративы также используются для привязки позиций и предложений к текущему или историческому контексту и аргументации преемственности политического курса или законодательных изменений [Ercan, 2015; Ilie, 2015; Jacobs, Sobieraj, 2007]. Подкрепляя свои аргументы интерпретациями исторических фактов или недавних событий, парламентарии повышают легитимность своих предложений и демонстрируют их связь с устоявшимися традициями, ценностями или прошлыми успехами.

5. Функция оспаривания нарративов оппонентов: в ходе дебатов парламентариям необходимо также и оспаривать нарративы, выдвигаемые их оппонентами [Bächtiger, 2014, Dryzek, 2010]. Это может включать в себя деконструкцию или предоставление альтернативных интерпретаций нарративов оппонентов, подчеркивание противоречий, несоответствий или потенциальных негативных последствий предлагаемых ими решений.

6. Функция эмоциональной и/или ценностной связи: нарративы часто апеллируют к эмоциям и ценностям, стремясь вызвать в ходе парламентских дебатов сопереживание, возмущение, надежду или другие сильные чувства [Ilie, 2015; Wodak, 2009]. Согласовывая свои нарративы с эмоциональным и моральным состоянием аудитории, парламентарии могут заручиться дополнительной поддержкой или спровоцировать неприятие позиций своих оппонентов.

Список этих функций, безусловно, не закрыт и требует дальнейшей доработки с упором на сравнительные страновые исследования. Тем не менее существует определенная степень универсальности рассматриваемого функционала нарративов [De Fina,

Georgakopoulou; 2010; Jones, McBeth, 2010], что делает его использование релевантным независимо от специфики парламентской системы (хотя и с некоторыми допущениями). В рамках изучения парламентского дискурса есть количественные подходы по измерению его качества с применением таких индикаторов, как обоснованность позиций, использование рациональных аргументов, соответствие процедуре, уважение к оппоненту. На этой базе разработан специальный «Индекс качества дискурса» [Steenbergen et al., 2003], который периодически применяется исследователями, тем не менее Девиль и Лорд отмечают, что он так и не стал общепризнанным инструментом анализа [Deville, Lord, 2020].

Нарративные стратегии в парламентском процессе

Процесс коммуникации – это во многом процесс конструирования социальной реальности, который, как отмечал Леви-Стросс, происходит в формате «бриколажа» – работы со всеми имеющимися под рукой средствами [Levi-Strauss, 1968]. Представим себе конструктор «Лего», где перемешаны детали от разных наборов и нет инструкции к сборке. Потенциально с помощью этих деталей мы можем собрать почти что угодно, хотя конструкция может быть не самой оптимальной, а какие-то блоки будут не сочетаться по цвету или по своей форме.

Политическая коммуникация, а именно процесс обсуждения политики, происходит в схожем формате. В отсутствие инструкций и явного понимания некой идеальной модели политики сложно рассматривать возможность получения объективного знания о ней [Durnova, Fischer, Zittoun, 2016]. Процесс формирования политики, в первую очередь, является фундаментально конфликтным и осуществляется через убеждения, смыслы и аргументацию. В некоторых случаях конфликт из дискурсивной плоскости может перейти и в силовую, но даже это не означает исключения дискурсивных практик и конкуренции нарративов. Политические акторы спорят не только о подходах к решению проблем и самом понимании того, что должно считаться проблемой, но и о степени упорядоченности / неупорядоченности общества, которое они хотят изменить. Государственные органы и политики используют нарративные (аргументативные) стратегии, которые объясняют это

состояние взаимодействия порядка и беспорядка, вычлениют наиболее проблематичные элементы и описывают варианты решения проблем [Zittoun, Durnova, Cooper, 2013]. Формулирование и конкуренция между стратегиями, в которых акторы задают смысл, связывая различные понятия, которые не обязательно связаны «естественно» или «логично», – это языковая игра, конструирующая социальную реальность. В ее ходе, акторы пытаются придать смысл своим предложениям, называя и ассоциируя их с проблемами и желаемыми результатами, тем самым обрисовывая более широкую картину желаемого будущего.

Нарративные стратегии должны иметь определяемые атрибуты – элементы, которые можно количественно или качественно проанализировать. Это может быть злоупотребление какими-то терминами или примерами, использование определенных персонажей или сюжетов, степень эмоциональной окрашенности речи или разница в акцентах на саму проблему, ее причины, решение. Ключевым моментом здесь является то, что нарративные элементы можно выделить и кодировать, что служит базой для дальнейшего анализа и интерпретаций. Например, парламентские обсуждения пенсионной реформы в разных странах, несмотря на схожесть проблематики, отнюдь не идентичны. Есть отличия в составе стейкхолдеров, особенностях политического режима и интенсивности самих дебатов. Тем не менее, несмотря на различия в контексте, и то, что не существует единой классификации нарративных стратегий, наблюдается достаточно значимый уровень их универсальности на уровне базовых элементов, таких как персонажи, сюжет, степень эмоциональности и мораль истории [Crow, Lawlor, 2016].

Концептуализация нарративных стратегий для анализа парламентского процесса представлена в литературе достаточно широко. Например, Н. Труан делает акцент на их использовании для формирования образа парламентария как «консервативного», «прогрессивного», «открытого к диалогу» или «выступающего против истеблишмента» [Truan, 2021]. Другие исследователи предлагают разделять «деструктивные» и «конструктивные» типы стратегий в парламентских дебатах [Универсальный характер..., 2016]. Н. Кондратенко, А. Киселёва и Л. Завальская [Kondratenko, Kiselova, Zavalska, 2020], развивают эту идею и формулируют более подробное разграничение возможных стратегий. Они выделяют

две базовые стратегии: «конфликтную» и «кооперативную», которые, в свою очередь, делятся на подтипы.

Конфликтные стратегии сочетают в себе высокую степень конкурентности, отсутствие дискурсивной близости и проявления вербальной агрессии разной степени. Их задача состоит в обеспечении победы над оппонентом, демонстрации преимуществ своей позиции и подчеркивании недостатков позиции оппонента. Тем не менее даже конфликтное взаимодействие может привести к принятию конструктивных решений, поскольку в результате дискуссии оппоненты могут учесть аргументы друг друга или осознать, что их нарративная стратегия была неудачной.

В рамках конфликтной стратегии эти авторы выделяют три субстратегии. Первая из них – декларативная, она подчинена функции самопрезентации коалиции, партии или парламентария. В этой стратегии говорящие прибегают к использованию очень общих аргументов, декларативных утверждений, разного рода трюизмов и призывов к совместной работе и сотрудничеству без конкретных предложений и конструктивной критики. Вторая из них – конфронтационная стратегия, которая предполагает деструктивное коммуникативное поведение, дискредитацию собеседников, отрицание дискурсивной близости и обвинение оппонентов. Третья стратегия – аргументативно-критическая, опирается на предметную и рациональную критику или опровержение позиции оппонента. Она строится на объяснении рисков, негативных последствий или отсутствия реалистичной возможности воплотить какие-то предложения в жизнь.

Кооперативные стратегии нацелены на достижение консенсусных решений, поиск дискурсивной близости и рассчитаны на эффективность. В парламентских дебатах кооперативные стратегии направлены на продуктивное обсуждение политических и законодательных вопросов, достижение согласия между парламентариями и сближение позиций. Первая субстратегия в этой категории – регулятивная. Она ставит во главу угла формальные процедуры и процесс, например порядок проведения парламентских слушаний и дебатов. Эта стратегия наименее «нарративная» из всех, так как опирается на правила, а не на содержательные характеристики дебатов. Тем не менее она важна, так как позволяет обеспечивать коммуникацию и утверждает делиберативные принципы: модерирование выступлений председателем, их чередование,

временные рамки и уважительное отношение к другим участникам. Вторая субстратегия – информативная, она направлена на информирование парламентариев о новой или неучтенной информации и подается как выступление, обобщающее предыдущие обсуждения и расставляющее акценты на каких-то фактах или событиях. Эта стратегия особенно актуальна при обсуждении законопроектов в профильных комитетах через представителей-депутатов. Наконец, консолидирующая стратегия, которая больше всего нацелена на сближение позиций и консенсус, делает акцент на преимуществах сотрудничества, сближении позиций и выражении поддержки [Kondratenko, Kiselova, Zavalska, 2020].

Наталия Мельничук в своей работе по стратегиям ведения парламентских дебатов на примере немецкого бундестага выявляет четыре стратегии, которые распределяются по двум категориям [Мельничук, 2019]. К категории полярных исследовательница относит стратегию дискредитации, которая отвечает задачам деструктивной макростратегии и стратегию компромисса, которая относится к задачам конструктивной макростратегии. Амбивалентными автор называет стратегии самопрезентации и манипуляции. Проведенный ею анализ показывает, что в Бундестаге большинство парламентариев используют полярную стратегию дискредитации, которая реализуется через обвинения оппонентов, правительства или каких-то других сторон. Заметим, что в проанализированных дебатах данная стратегия часто реализовывалась вместе со стратегией самопрезентации, что говорит о низком уровне дискурсивной близости в парламенте.

Другой, более универсальный, набор нарративных стратегий разработан в рамках теории структуры нарративной политики (ТСНП). Из-за дискурсивной вариативности и разной степени влияния социокультурного и политического контекстов выделение универсальных нарративных стратегий, обладающих операционализируемыми характеристиками, становится крайне важным. ТСНП позволяет систематически изучать вариативность содержания стратегий, которые используют нарративные элементы [Jones, McBeth, 2010, Подшибякина, 2021]. Возвращаясь к примеру с пенсионной реформой, можно говорить о том, что нарративные стратегии, используемые в различных политических контекстах, будут похожи. Например, сторонники пенсионной реформы, скорее всего, будут использовать истории, которые концентрируются на том,

что потенциальные издержки от status quo приведут к сокращению пенсий, истощению пенсионных фондов ухудшению финансового благополучия как пенсионеров, так и тех, кто пенсионерами еще не являются. Противники, напротив, скорее всего, будут утверждать, что выгоды от реформы минимальны, а вот издержки и риски очень значительны, текущий уровень производительности труда позволяет сохранить пенсионный возраст, а проблемы демографии могут быть решены внедрением новых технологий. Изучение этих нарративов через политические убеждения (например, транслируемые правыми и левыми политическими партиями) может дополнительно прояснить их схожесть в разных странах. В частности, показать, что противники пенсионной реформы последовательно выступают за социальное государство, защиту прав трудящихся и государственное регулирование сектора. Сторонники больше говорят о целесообразности, преимуществах рыночного подхода и необходимости сокращения государственных расходов. ТСНП выделяет несколько основных типов нарративных стратегий, используемых в обсуждении политики: масштаб конфликта, «демонизация» и «героизация», а также причинно-следственный механизм.

«Демонизация» – это риторический прием, который концентрируется на описании представителей или некоторых ключевых фигур противоборствующей коалиции как особенно могущественных, злых и порочных персонажей [Sabatier Hunter, McLaughlin, 1987]. Эта нарративная стратегия служит для драматизации дебатов и перевода их в более эмоциональную плоскость, разоблачения своих оппонентов и/или злоупотреблений властью, а также для деморализации противостоящей коалиции. В свою очередь, «героизация» фокусируется на «прославлении» членов собственной коалиции, представляя их в выгодном свете и изображая их героями. Эта стратегия служит для усиления мотивации, обеспечения общественной поддержки и демонстрации уверенности членов коалиции. Можно ожидать, что выигрывающие коалиции будут чаще использовать в своих нарративах стратегию героизации, в то время как проигравшие коалиции могут больше полагаться на демонизацию. Однако существующие исследования демонстрируют противоречивые результаты, в некоторых случаях соответствуя этим ожиданиям, а в других – нет [Merry, 2019; Schlauffer et al., 2022; Shanahan et al., 2013].

В зависимости от уровня общественной поддержки, ресурсов и преимущества своего положения, акторы могут стремиться к достижению консенсуса или расширению конфликта. В литературе встречается следующая модель такого поведения: проигрывающие группы расширяют масштабы проблемы, а те, кто выигрывает, стремятся сдержать конфликт и сохранить status quo [Baumgartner, Jones, 2009; Schattschneider, 1960]. Модель расширения конфликта предполагает, что распределение власти между двумя сторонами конфликта определяет ход и результат изменения политики. Если проигрывающая группа хочет укрепить свои позиции, наиболее эффективным способом будет привлечение внимания общественности и расширение конфликта. В процессе сдерживания конфликта вовлеченные акторы будут использовать нарративы таким образом, чтобы снизить накал дискуссии, размыть возможные издержки и сосредоточиться на выгодах существующего или предлагаемого политического решения. Нарративные стратегии расширения конфликта подчеркивают драматические стороны проблемы; они используют более символический язык и пытаются связать дебаты с более масштабными, более противоречивыми вопросами, фокусируясь на издержках и возможных сложностях [Gupta, Ripberger, Collins, 2014; Shanahan et al., 2017].

Стратегия каузального механизма основана на причинно-следственной связи, ведущей к возникновению политической проблемы. Обычно она подразумевает описание причинно-следственных механизмов, данное Д. Стоун [Stone, 2012], где они бывают преднамеренными, непреднамеренными, механическими и случайными. В историях с преднамеренной причинно-следственной связью персонажи-злодеи целенаправленно создают проблемы; в случайных проблема возникла не намеренно, а по стечению обстоятельств; в непреднамеренных непредвиденные внешние факторы привели злодея к созданию проблемы; а в механических проблемы имеют системную природу и являются атрибутом сложившегося порядка вещей. Такие стратегии более всего концентрируются на объяснении существующей ситуации и вопросах ответственности за провалы и неудачные решения.

Несмотря на свой высокий конфликтный потенциал, нарративные стратегии могут рассматриваться и как взаимодействие, которое формирует консенсус между акторами. Акторы выстраивают коалиции, создают политические союзы по принципу

дискурсивной близости своих позиций. Арена формирования политики – это пространство, где множество противоречивых и конфликтующих стратегий находится в постоянном противоборстве. За этими стратегиями стоят индивиды, заинтересованные в продвижении своей повестки и склонению других акторов либо к ее принятию, либо к приемлемому компромиссному варианту. В таких условиях любые коллективные действия, такие как создание коалиции в поддержку того или иного предложения, никогда не бывают естественными, очевидными или нейтральными; напротив, они всегда трудны, затратны и являются результатом деятельности акторов, которые согласны тратить силы и ресурсы на привлечение других. В этой связи то, что мы определяем как «дискурсивную близость», является основой системы распознавания и выстраивания взаимодействий. Схожесть интерпретаций проблем и решений, близкая техника выстраивания бриколажа являются той основой, которая связывает членов коалиций. В то же время коалиция – это средство, с помощью которого можно генерировать консенсус, придавая смысл новым предложениям на основе уже существующей близости позиций.

Заключение

Практически всякое обсуждение политики включает в себя повествовательную составляющую. Не важно, имеем ли мы в виду дебаты в парламенте, заседания правительственных комиссий, официальные заявления политиков, или более неформальные обсуждения в СМИ, социальных сетях и блогах. Все эти площадки транслируют нарративы, которые напрямую воздействуют на политический процесс на разных этапах: при формулировании и принятии политических решений, их реализации, оценке. В этой работе мы обращаемся к нарративному анализу, функциям нарративов и существующим подходам к описанию нарративных стратегий, используемых парламентариями. Здесь можно выделить широкий спектр процессов, которые могут рассматриваться с помощью концентрации на их нарративных составляющих: это вопросы смены приоритетов и колебаний политической повестки, доминирование тех или иных ценностных установок при обсуждении проблем, особенности выстраивания аргументации с большим

или меньшим уклоном в «скучные» узкоспециальные вопросы или же противоречивые, чувствительные темы. Выделенные в работе функции политических нарративов и рассмотренные подходы к концептуализации нарративных стратегий могут выступать как задел для будущих, более системных исследований.

Опираясь на универсальность используемых в них нарративных элементов, мы можем давать оценку качеству парламентского процесса и выявлять проблемы, связанные с ростом поляризации, чрезмерной политизацией или существующими институциональными практиками. С помощью анализа формирования дискурсивных монополий и оценки распространенности отдельных нарративных стратегий открывается потенциал для более подробного объяснения процессов, изучаемых в рамках институционального или нормативного подходов. Например, если наблюдается явная диспропорция в сторону более деструктивных и конфликтных стратегий, а также прослеживается динамика роста их использования по годам, то можно более точно описать кризисные тенденции или уровень институциональной стабильности. Политизация дебатов и степень поляризации мнений также могут быть измерены на основе используемых нарративных элементов. Нарративный анализ, примененный к парламентскому процессу, предлагает рабочую основу для описания техник повествования, направленных на сужение или расширение конфликта, атрибутирование или размытие издержек и специфики взаимодействия с разными аудиториями по разным категориям проблем. Подчеркивая дискурсивную природу целеполагания и смыслообразования, а также роль повествования в парламентских дебатах, этот подход предоставляет достаточно широкий и гибкий инструментарий для создания инструментов оценки качества парламентских процессов и моделей дискурсивного внутрипарламентского взаимодействия.

Тем не менее подход нуждается в дальнейшей доработке, имея ряд значимых ограничений. Анализ нарративных стратегий и стилистических характеристик парламентских дискуссий требует развития, в особенности на уровне сравнительных кросс-национальных исследований. Многие вопросы, касающиеся взаимосвязи политического контекста и формирования нарративных стратегий, остаются открытыми. В целом макроуровень такого анализа нуждается в адекватной концептуализации и теоретических обоснованиях. Методологические аспекты работы с нарративами, даже при

использовании ТСНП и чисто количественных подходов к анализу нарративных элементов, страдают от субъективности интерпретаций и некоторой размытости границ категорий при кодировании текстовых данных.

A.A. Uldanov*

**Policy narratives in parliamentary debates:
approaches to analyzing narrative elements,
functions, and strategies¹**

Abstract. Parliament is a place where competing narratives are voiced. This institution serves as a platform in the struggle to shape the political agenda and allocate public resources. The narratives at play include a plot, characters, references to current events and a moral of the story that points to a solution to a problem. The way they are framed and presented can influence the setting of political priorities, the allocation of responsibilities and the formulation of solutions. By examining their use in parliamentary debates, we can reveal how consensus is built or destroyed among parliamentarians, and how discursive monopolies that set the tone for the very format of discussion of actions or events are formed. This article examines approaches to the narrative analysis of the parliamentary process, explains the functions of political narratives in parliamentary debates, describes their significance for the formation of the political agenda, and highlights the main narrative strategies used in parliamentary debates.

Based on existing studies presented in foreign and Russian literature, this paper points out that the study of narratives used in parliamentary processes offers a functional framework for analyzing the polarization and politicization of issues on the agenda. It could help to identify established discursive monopolies and strategies of interaction between parliamentarians and different audiences on different categories of issues. By emphasizing the discursive nature of agenda-setting and meaning-making, as well as the role of narrative in parliamentary debates, an attempt is made to identify those basic narrative elements and strategies that can serve as a basis for creating tools to assess the quality of parliamentary processes and models of discursive intra-parliamentary interactions.

Keywords: parliamentarism; parliamentary debates; policy narratives; discourse; strategic narrative construction; political processes.

For citation: Uldanov A.A. Policy narratives in parliamentary debates: approaches to analyzing narrative elements, functions, and strategies. *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 66–86. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.03>

* **Uldanov Artem**, HSE University (Moscow, Russia), e-mail: auidanov@hse.ru

¹ The research was supported by the Faculty of Social Sciences, HSE University.

References

- Alferov A.V., Kustova E.Y., Chervony A.M. The study of parliamentary discourse 2014–2016: outcomes of conceptualization. *Politicheskaya lingvistika*. 2016, Vol. 59, N 5, P. 10–16. (In Russ.)
- Bächtiger A. Debate and deliberation in parliament. In: Martin S., Saalfeld T., Ström K. (eds). *The Oxford handbook of legislative studies*. Oxford: Oxford university press, 2015, P. 145–66.
- Baumgartner F., Jones B. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago press, 2009, 368 p.
- Belova V.F., Ziubina I.A., Lesnyak M.V., Matveeva G.G. The universal nature of communicative strategies in parliamentary debates. *Politicheskaya lingvistika*. 2016, Vol. 53, N 3, P. 53–60. (In Russ.)
- Boswell J. Why and how narratives matter in deliberative systems. *Political studies*. 2013, Vol. 61, P 620–636. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00987.x>
- Chivvis C. America Needs a Realistic Ukraine Debate. *Survival*. 2024, Vol. 66, N 1, P. 25–40. DOI: <https://doi.org/10.1080/00396338.2024.2309071>
- Crow D., Lawlor A. Media in the policy process: using framing and narratives to understand policy influences. *Review of policy research*. 2016, Vol. 33, P. 472–491. DOI: <https://doi.org/10.1111/ropr.12187>
- De Fina A., Georgakopoulou A. Analysing narratives as practices. *Qualitative research*. 2008, Vol. 8, N 3, P. 379–387. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468794106093634>
- Deville M., Lord C. Parliaments as places of discourse. In: Cyril B., Rozenberg O. (eds). *Handbook of parliamentary studies*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2020, P. 465–478. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781789906516.00036>
- Dryzek J. Rhetoric in democracy: a systematic appreciation. *Political theory*. 2010, Vol. 38, N 3, P 319–39. DOI: <https://doi.org/10.1177/0090591709359596>
- Durnova A., Fischer F., Zittoun P. Discursive approaches to public policy: politics, argumentation, and deliberation. In: Peters B., Zittoun P. (eds.) *Contemporary approaches to public policy. International series on public policy*. London: Palgrave Macmillan, 2016, P. 35–56. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_3
- Ercan, S. Creating and sustaining evidence for ‘failed multiculturalism’: The case of ‘honour killing’ in Germany. *American Behaviour Scientist*. 2015, Vol. 59, N 6, P. 658–78.
- Fenton-Smith B. Discourse structure and political performance in adversarial parliamentary questioning. *Journal of language and politics*. 2008, Vol. 7, N 1, P. 97–118. DOI: <https://doi.org/10.1075/jlp.7.1.05smi>
- Fischer F., Forrester J. *The argumentative turn in policy analysis*. Durham, N.C.: Duke university Press, 1993, 336 p.
- Gupta K., Ripberger J., Collins S. The strategic use of policy narratives: Jaitapur and the politics of siting a nuclear power plant in India. In: Jones M.D. Shanahan E.A., McBeth M.K. (eds). *The science of stories*. New York: Palgrave Macmillan, 2014, P. 89–106. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137485861_5
- Habermas J. *The theory of communicative action*. Vol. 2: Lifeworld and system: A critique of functionalist reason. Boston, MA: Bacon Press, 1987, 463 p.

- Hajer M. *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford, UK: Oxford university Press, 1995, 344 p.
- Huber L., Bodlos A., Graf E., Meyer T. Disseminating legislative debates: how legislators communicate the parliamentary agenda. *Party politics*. 2022, Vol. 28, N 2, P. 365–376. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068820982555>
- Hyzen A., Van den Bulck H. 2024. “Putin’s War of Choice”: U.S. Propaganda and the Russia – Ukraine Invasion. *Journalism and Media*. 2024, Vol. 5, N 1, P 233–254. DOI: <https://doi.org/10.3390/journalmedia5010016>
- Jacobs R., Sobieraj S. Narrative and legitimacy: U.S. congressional debates about the nonprofit sector. *Sociological theory*. 2007, Vol. 25, N 1, P. 1–25. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2007.00295.x>
- Jones M.D., McBeth M.K. A narrative policy framework: clear enough to be wrong? *Policy studies journal*. 2010, Vol. 38, N 2, P. 329–353. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>
- Ilie C. Parliamentary discourse. In: Tracy K. (ed.). *The International encyclopedia of language and social interaction*. Oxford, UK: Wiley Blackwell, 2015, P. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.1002/9781118611463.wbielsi201>
- Ilyin M. Linguistic turns: chances lost and affordances regained. *Political science (RU)*. 2023, N 3, P. 11–37. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.03.01> (In Russ.)
- Kondratenko N., Kiselova A., Zavalska L. Strategies and tactics of communication in parliamentary discourse. *Studies about languages*. 2020, N 36, P. 17–29. DOI: <http://dx.doi.org/10.5755/j01.sal.0.36.23401>
- Levi-Strauss C. *Structural Anthropology*. London: Allen Lane, 1968, 432 p.
- Malinova O.Y. Symbolism and the transformation of the national historical narrative in postsoviet Russia. In: *Routledge handbook of Russian politics and society*. 2nd ed. London: Routledge, 2022, P. 377–387. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003218234-37>
- Merry M. Angels versus devils: the portrayal of characters in the gun policy debate. *Policy studies journal*. 2019, Vol. 47, N 4, P. 876–898. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12207>
- Melnichuk N.V. *Constructive and destructive speech interaction in argumentative discourse*. dis. Cand. of philol. Sci. Kaluga, 2019, 167 p. (In Russ.)
- Miller H. Policy narratives: the perlocutionary agents of political discourse. *Critical policy studies*. 2020, Vol. 4, N 4, P. 488–501. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460171.2020.1816483>
- Podshibyakina T.A. Narrative politics: theory and discursive practices. *Political science issues*. 2021, Vol. 11, N 7, P. 1968–1980. (In Russ.)
- Poroshkov M.M. Constructing political Narratives as a tool of political discourse for the development of ideological concepts and ideologies: problems of theory and practice. *Sociodynamics*. 2022, N 4, P. 72–84. DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-7144.2022.4.37692> (In Russ.)
- Pravikova L.V. *The language of parliamentary debates (experience of a systematic description of the discourse on terrorism in the US Congress and the UK Parliament)*. dis. Dr. Sci. of philol. Pyatigorsk, 2005, 425 p. (In Russ.)
- Sabatier P., Hunter S., McLaughlin S. The devil shift: perceptions and misperceptions of opponents. *Political research quarterly*. 1987, Vol. 40, N 3, P. 449–476.

- Schattschneider E. *The semi-sovereign people*. New York: Holt, Rinehart, & Winston, 1960, 180 p.
- Schlauffer C., Kuenzler J., Jones M.D., Shanahan E.A. The narrative policy framework: a traveler's guide to policy stories. *Politische Vierteljahresschrift*. 2022, Vol. 63, N 2, P. 249–273. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11615-022-00379-6>
- Shanahan E., Jones M., McBeth M., Lane R.R. Narrative Policy Framework. *Policy studies journal*. 2013, N 41, P. 453–483. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12025>
- Shanahan E.A., Jones M.D., McBeth M.K., Radaelli C.M. The narrative policy framework. In: Weible C.M., Sabatier P.A. (eds). *Theories of the policy process*. New York: Westview Press, 2017, P. 173–214.
- Sheigal E.I. Multifaceted narrative. *Politicheskaya lingvistika*. 2007, Vol. 22, N 2, P. 86–93. (In Russ.)
- Steenbergen M.R. Bächtiger A., Spörndli M., Steiner J. Measuring political deliberation: a discourse quality index. *Comparative European politics*. 1993, N 1, P. 21–48.
- Steiner, J, Bächtiger A., Spörndli M., Steenbergen M.R. Understanding the Real World of Deliberation: Hypotheses about Antecedents and Consequences. In *Deliberative Politics in Action: Analyzing Parliamentary Discourse*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, P. 74–97.
- Stone D. *Policy paradox: The art of political decision making*. 3 rd ed., revised Edition. New York: W.W. Norton, 2012, 416 p.
- The United States and Allies Provide Military and Intelligence Support to Ukraine. *American Journal of International Law*. 2022, vol. 116, N 3, P. 646–52. DOI: <https://doi.org/10.1017/ajil.2022.31>.
- Truan N. Narratives of dialogue in parliamentary discourse constructing the ethos of the receptive politician. *Journal of language and politics*. 2021, Vol. 20, N 4, P. 563–584. DOI: <https://doi.org/10.1075/jlp.20018.tru>
- Tulchinskii G.L. Three narratives of political science: perspectives of interdisciplinary political studies. *Political Expertise: POLITEX*. 2019, Vol. 15, N 2, P. 174–200. DOI: <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2019.202> (In Russ.)
- Wodak R. *The Discourse of Politics in Action: Politics as Usual*. London: Palgrave Macmillan, 2009, 252 p.
- Zavershinsky K.F. Political myth in symbolic practices of power communications: theoretical explanations. In: Malinova O. Yu. (ed.). *Symbolic politics: Collection of articles*. Moscow: RAS. INION, 2015, P. 92–107. (In Russ.)
- Zittoun P., Durnova A., Cooper J. Discursive Approaches to Public Policy: Introduction. *Revue Française de Science Politique (English Edition)*. 2013, Vol. 63, N 3–4, P. 85–93.

Литература на русском языке

- Алферов А.В., Кустова Е.Ю., Червоный А.М. Исследование парламентского дискурса 2014–2016 гг.: концептуализация итогов // Политическая лингвистика. – 2016. – Т. 59, № 5. – С. 10–16.

- Белова В.Ф., Матвеева Г.Г., Лесняк М.В., Зюбина И.А. Универсальный характер коммуникативных стратегий в парламентских дебатах // Политическая лингвистика. – 2016. – Т. 57, № 3. – С. 53–60.
- Завершинский К.Ф. Политический миф в символических практиках властных коммуникаций: теоретические экспликации // Символическая политика: сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед.; Отд. полит. науки; Ред. колл.: Малинова О.Ю., гл. ред., и др. – М., 2015. – Вып. 3: Политические функции мифов. – С. 92–107.
- Ильин М.В. Лингвистические повороты: упущенные шансы и наличные возможности // Политическая наука. – 2023. – № 3. – С. 11–37. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.03.01>
- Мельничук Н.В. Конструктивное и деструктивное речевое взаимодействие в аргументативном дискурсе: дис. ... канд. филол. наук. – Калуга, 2019. – 167 с.
- Подшибякина Т.А. Нарративная политика: теория и дискурсивные практики // Вопросы политологии. – 2021. – Т. 11, № 7. – С. 1968–1980.
- Порошков М.М. Конструирование политических нарративов как инструмент политического дискурса для развития идеологических концептов и идеологий: проблемы теории и практики // Социодинамика. – 2022. – № 4. – С. 72–84. – DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-7144.2022.4.37692>
- Правова Л.В. Язык парламентских дебатов (опыт системного описания дискурса по терроризму в конгрессе США и Парламенте Великобритании): дис. ... д-ра филол. наук. – Пятигорск, 2005. – 425 с.
- Тульчинский Г.Л. Три нарратива политической науки: перспективы междисциплинарности политических исследований // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2019. – Т. 15, № 2. – С. 174–200. – <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2019.202>
- Шейгал Е.И. Многоликий нарратив // Политическая лингвистика. – 2007. – Т. 22, № 2. – С. 86–93.

РАКУРСЫ

Н.А. БОРИСОВ*

НАДПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ В ПОСТСОВЕТСКОЙ ЕВРАЗИИ: НОВЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ «СТАРЫХ» ИНСТИТУТОВ

Аннотация. В статье проведен сравнительный анализ надпарламентских институтов в государствах постсоветской Евразии (Туркменистан, Киргизия, Беларусь). В качестве теоретической основы анализа предлагается концепция ретрадиционализации политического процесса, изучение которой опирается в свою очередь на концепцию западного политического процесса (Л. Пай), теорию плебисцитарной демократии (М. Вебер) и концепцию соборного представительства (В. Сергеев, Н. Бирюков). «Соборность» понимается как обеспечение народного представительства для одобрения уже принятых решений и их легитимации через широкое народное представительство без дифференциации по партийно-политическому принципу. Показано, что надпарламентские органы Туркменистана, Киргизии и Беларуси имеют характерные черты «соборных» органов.

В работе анализируется генезис и трансформация надпарламентских органов, их конституционные полномочия, текущая и потенциальная роль в политическом процессе, критерии эффективности. Методика анализа предусматривает выделение двух категорий полномочий надпарламентских органов и их последующую операционализацию с целью сравнительного изучения: формальный статус и полномочия; фактические полномочия и роль в политическом процессе.

* **Борисов Николай Александрович**, доктор политических наук, доцент, заведующий кафедрой теоретической и прикладной политологии факультета международных отношений, политологии и зарубежного регионоведения, Российский государственный гуманитарный университет (Москва, Россия), e-mail: nborisov@rggu.ru

Показано, что статус надпарламентских органов Туркменистана, Киргизии и Беларуси прошел трансформацию от общественных собраний к конституционным органам власти, которые имеют широкие формальные полномочия и играют значительную роль в политическом процессе. В результате реформирования статуса указанных органов в 2021–2023 гг. они стали высшими органами народного представительства (плебисцитарной демократии) с широкими полномочиями, при этом их полномочия были расширены за счет сокращения полномочий президента. В то же время произошло фактическое усиление роли и влияния глав государств даже при формальном сокращении президентских полномочий за счет расширения полномочий надпарламентских органов, в которых действующий или экс-президент играет ключевую роль. Это представляется особенно важным в условиях состоявшейся (в Туркменистане) или ожидаемой (в Беларуси и Киргизии) передачи президентской власти. С этой точки зрения критерием эффективности надпарламентских органов является легитимация президентской власти и способность обеспечить стабильность в условиях передачи власти новому президенту.

Ключевые слова: надпарламентские органы; Беларусь; Киргизия; Туркменистан; представительство; парламентаризм; институт президентства; конституция; политический процесс.

Для цитирования: Борисов Н.А. Надпарламентские представительные органы власти в постсоветской Евразии: новые полномочия «старых» институтов // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 87–113. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.04>

Введение

В последнее десятилетие в постсоветских государствах наметились тенденции, с одной стороны, парламентаризации систем правления [Борисов, 2018], с другой – ретрадиционализации политического процесса [Борисов, 2017; Токарев, Приходченко, Маргоев, 2021], которая, в частности, выражается в создании представительных органов власти, дублирующих некоторые функции парламентов. Условно их можно назвать надпарламентскими представительными органами власти. Такие органы созданы в Туркменистане (Халк Маслахаты), Беларуси (Всебелорусское народное собрание), Киргизии (Народный Курултай). В связи с этим возникают вопросы о причинах создания этих органов, их текущей и потенциальной роли в политическом процессе, критериях эффективности и роли в политической системе.

Изучение новых надпарламентских институтов в сравнительной перспективе только начинается. Важно, что основой для

их изучения является уже не парадигма демократического транзита, в которой эти институты рассматривались бы как «отклоняющиеся» от «верного» пути и неэффективные, а концепция ретрадиционализации политического процесса [Кудряшова, Стюарт, 2023; Beyer, Finke, 2019; Laguelle, 2012; Laguelle, 2021; Хопёрская, 2023; Илебаева, 2021]. Отдельные работы посвящены формально-правовому статусу Всебелорусского народного собрания [Демичев, 2022; Василевич, 2022; Межевич, Шимов, 2022; Еремич, 2023], Халк Маслахаты Туркменистана [Митин, 2023].

Ведется и сравнительное изучение подобных институтов, в том числе с включением случаев за пределами постсоветского пространства [Smith, 2019; Саженов, 2020; Мохаммад, 2021; Нечкин, 2023]. В то же время значительного количества исследований на конкретном материале постсоветских государств в силу новизны предмета изучения и незавершенности процесса конституционного оформления надпарламентских органов власти еще не накоплено.

Теоретические основания, методология и методика анализа

Подходы к изучению процессов ретрадиционализации могут быть основаны на теоретических тезисах Л. Пая [Руе, 1958]. По поводу проблем легитимации и мобилизации в незападных обществах он отмечает: «Лидеры незападных стран стремятся к достижению популярности во всем обществе, не разделяя его на группы... Что касается всего населения, то у лидеров отсутствуют основания считать, что его мнения по какому-либо конкретному вопросу серьезно разойдутся... Подобная ситуация также означает, что вне зависимости от того, имеет ли проблема локальный характер или же она затрагивает всю страну в целом, лидерам приходится демонстрировать, что для ее решения они намерены мобилизовать все население» [Руе, 1958, р. 470–471].

Иными словами, население в таких обществах воспринимается представителями политической элиты как нераздельное целое, в связи с чем необходима не институционализация межпартийной борьбы в парламенте, а создание таких органов представительства, которые бы представляли «народ» в целом. Этот тезис восходит к теории плебисцитарной демократии

М. Вебера, основанной на непосредственной связи правителя с народом. Выборы при такой модели демократии имеют целью одобрение решения, принятого «какой-то иной инстанцией», и формально-символического одобрения фигуры лидера: «Вообще нельзя говорить о “выборах”, если голосование о наделении кого-то властными полномочиями осуществляется плебисцитарно, т.е. носит харизматический характер, и речь идет не о выборе из нескольких кандидатов, а о признании права на власть одного претендента» [Вебер, 2019, с. 199]. Выборы, таким образом, оказываются инструментом легитимации лидера посредством аккламации (выражения народного одобрения) кандидата в плебисцитарно-демократической системе. Если принять во внимание эти концепции, становится понятным отсутствие противоречия между наличием электоральных процедур и длительным существованием персоналистской власти.

К этой концепции близки и выводы современных исследователей популизма, определяемого в качестве борьбы против неадекватного представительства интересов широких слоев населения элитами. Главной его институциональной особенностью является неуважение плюрализма, при этом «апеллируя к массе, большинству, популизм стремится наполнить этим нарративом всю политическую арену, освободить ее от всех посредующих институтов» [Макаренко, 2017].

Представляется также продуктивным использовать концепцию соборности, разработанную В. Сергеевым и Н. Бирюковым [Бирюков, Сергеев, 2005]. Соборность понимается авторами как обеспечение народного представительства не с целью выдвижения инициатив и принятия законов, а для одобрения уже принятых решений, их легитимация через широкое народное представительство.

На примере Верховного Совета СССР, а затем Съезда народных депутатов СССР авторы показывают, что эти органы учреждались не для обсуждения проблем, а для поддержания мифа о монолитном единстве советского народа. Депутат Верховного Совета при этом рассматривался как член учреждения, которое в целом «представляет» народ – замещает его в непосредственном взаимодействии с властью: «В качестве такового Верховный Совет... не должен рассматриваться как поприще, в котором отстаиваются или согласуются партикулярные интересы, улаживаются или находят разрешение конфликты. Напротив, Верховный Совет

должен делать вид, что внутри народа и общества никаких конфликтов нет» [Бирюков, Сергеев, 2005, с. 69]. «Как чисто плебисцитарный орган создавался и Съезд народных депутатов СССР, благодаря которому исполнительная власть... сохраняла за собой последнее слово в законодательстве» [Бирюков, Сергеев, 2005, с. 100].

Авторы полагают, что отличия парламента от института «соборного» представительства заключаются в следующем.

1. В парламенте депутат является представителем своих избирателей, а «собор» представляет народ в целом.

2. «Соборная» модель имплицитно предполагает недопустимость плюрализма.

3. «Собор» как представитель народа нужен лишь постольку, поскольку он легитимизирует власть. Он и собирается поэтому лишь тогда, когда власть по каким-то причинам утрачивает легитимность и нуждается в новом подтверждении своей законности. «Собор» призван сказать или да, или нет, что придает его деятельности ярко выраженный плебисцитарный характер [Бирюков, Сергеев, 2005, с. 132–133].

Учитывая эти теоретические основания, поставим вопрос о статусе, функциях и политической роли надпарламентских институтов народного представительства, возникших и трансформировавшихся на постсоветском пространстве. Следует заметить, что такие институты создавались в ряде государств и ранее. Прежде всего это органы, призванные легитимизировать новый порядок после серьезных потрясений, «переучредить» государственность. Такие органы, как правило, являлись полностью выборными, однопалатными, временными и имеющими целевое назначение. Они избирались гражданами страны и после выполнения поставленной задачи (принятие конституции) обычно прекращали свою деятельность (Конституционное совещание, Учредительное собрание, Великое Национальное собрание и др.) [Балагурова, 2009; Комарова, 2013]. Однако в случаях Киргизии, Туркменистана и Беларуси мы имеем дело не с разовым созывом, а с институционализацией органа с отличными от учредительных собраний функциями.

В качестве критериев сравнительного анализа этих органов можно предложить следующие: генезис и обстоятельства учреждения; конституционный статус, порядок формирования и состав; формальные полномочия, закрепленные в конституциях и законах;

роль и статус действующего президента и экс-президента в этом органе; соотношение полномочий президента и председателя этого органа; роль в политическом процессе и роль при передаче президентской власти.

Эти критерии предлагается операционализировать следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

Критерии сравнительного анализа надпарламентских органов власти и их операционализация

Критерии	Значение критериев	Баллы
I. Формальный статус и полномочия (0–9)		
Конституционный статус	Властный статус отсутствует	0
	Представительный орган	1
	Высший орган власти (народовластия)	2
Порядок формирования	Непрямые выборы	0
	Смешанный (прямые и непрямые выборы)	1
	Прямые выборы	2
Конституционные полномочия	Право вносить изменения в конституцию: наличие / отсутствие	2 / 0
	Право законодательной инициативы: наличие / отсутствие	1 / 0
	Участие в формировании правительства: участвует / не участвует	1 / 0
	Членство президента в составе органа: является / не является членом	1 / 0
II. Роль в политическом процессе (0–3)		
Фактические полномочия и роль в политическом процессе	Отсутствуют	0
	Формально-символические	1
	Существенные	2
	Важнейшие	3

В настоящей работе будут проанализированы генезис, конституционный статус, формальные полномочия надпарламентских органов в трех государствах постсоветского пространства: Туркменистане, Беларуси и Киргизии, а также дана оценка их потенциальной роли в политическом процессе с целью выявить общее и особенное и дать прогноз на среднесрочную перспективу относительно роли этих органов как фактора стабильности политической системы в том или ином государстве. Поскольку в новом статусе рассматриваемые органы функционируют не более года, а Всебелорусское народное собрание будет сформировано по новым пра-

вилам только в 2024 г., пока можно дать лишь экспертную прогнозную оценку их потенциальной роли в политическом процессе.

Туркменистан: от «старого» к «новому» Халк Маслахаты

Халк Маслахаты в Туркменистане существовал в 1992–2008 гг. и в 2017–2021 гг. как высший представительный орган, в 2021–2023 гг. как палата парламента, с 2023 г. вновь стал высшим органом власти.

Образованный в 1992 г., Халк Маслахаты (Народный совет) состоял из президента, депутатов меджлиса, халк векиллери (народных представителей), избираемых народом по одному от каждого района, председателей высших судов, членов Кабинета министров, Генерального прокурора, глав администраций областей и районных центров. К полномочиям Халк Маслахаты было отнесено рассмотрение и принятие решений по вопросам изменения Конституции, проведения референдумов, выработки рекомендаций об основных направлениях развития страны, ратификации международных договоров. Халк Маслахаты должен был созываться не реже одного раза в год по инициативе президента, Меджлиса или одной трети числа членов Халк Маслахаты. При этом вносить предложения на рассмотрение Халк Маслахаты мог только президент либо не менее четверти членов Халк Маслахаты¹.

Президент для легитимации принимаемых им решений опирался на им же созданный и возглавляемый представительный орган, который фактически подменял собой парламент.

В 2003 г. в Конституцию Туркменистана были внесены важные поправки, расширяющие полномочия Халк Маслахаты². Он получил статус постоянно действующего высшего представительного органа народной власти, обладающего полномочиями высшей государственной власти и управления. В состав Халк Маслахаты дополнительно были включены руководители един-

¹ Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 г. // Туркменская искра. 1992. 19 мая. С. 1–3.

² Конституционный закон Туркменистана «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Туркменистана» от 15 августа 2003 г. // Нейтральный Туркменистан. 2003. 20 авг. С. 2–3.

ственной в то время Демократической партии, Молодежной организации, профсоюзов, Союза женщин, являющиеся членами Общенационального движения «Галкыныш», представители старейшин Туркменистана, было установлено количество членов Халк Маслахаты (2507), вводилась должность председателя Халк Маслахаты. Халк векиллери и председатель Халк Маслахаты были включены в число субъектов законодательной инициативы.

Ряд полномочий меджлиса (парламента) передавался Халк Маслахаты: образование Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, внесение изменений в ее состав; решение вопроса о проведении всенародных референдумов; назначение выборов президента, депутатов Меджлиса, халк векиллери и членов генгешей (областных и районных советов депутатов).

Халк Маслахаты получил право досрочного прекращения полномочий меджлиса и генгешей. Вводилась норма о возможности роспуска меджлиса по решению Халк Маслахаты. Меджлис был лишен права выражать недоверие Кабинету министров, институт вотума недоверия был исключен из Конституции. В результате почти все формальные полномочия парламента были переданы надпарламентскому органу.

В 2008 г., после укрепления власти нового Президента Г. Бердымухамедова, была принята новая редакция Конституции Туркменистана¹. В соответствии с ней Халк Маслахаты был упразднен. Однако в 2017 г. Халк Маслахаты был восстановлен как высший представительный орган власти с составом и полномочиями, почти полностью идентичными прежним².

С 2021 г. Халк Маслахаты как высший орган власти вновь был упразднен, а его название закреплено за одной из палат парламента³, состоящей из представителей от каждого велаята и города

¹ Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 года № 691-ХП (по состоянию на 26 сентября 2008 года) // Законодательство стран СНГ. – Режим доступа: https://base.spinform.ru/show_red.fwx?rid=48956 (дата посещения: 30.01.2024).

² Конституционный закон Туркменистана «О Халк Маслахаты Туркменистана» от 9 октября 2017 года № 618-V // Законодательство стран СНГ. – Режим доступа: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=109204 (дата посещения: 31.01.2024).

³ Конституционный закон Туркменистана «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Туркменистана» от 21 января 2023 года // Туркменистан: золотой век. – Режим доступа: <https://www.turkmenistan.gov.tm/ru/post/69352/konstitucionnyj-zakon-turkmenistana> (дата посещения: 31.01.2024).

Ашхабада, которые избираются тайным голосованием на заседаниях халк маслахаты веляатов, города Ашхабада (по восемь человек) и восьми членов, назначаемых Президентом Туркменистана. Председателем Халк Маслахаты в качестве палаты парламента стал президент Г. Бердымухамедов, совместивший на уровне формальных институтов руководство исполнительной и законодательной властью.

В 2023 г., при новом президенте Сердаре Бердымухамедове, Халк Маслахаты как палата парламента вновь упраздняется и учреждается Халк Маслахаты как высший представительный орган народной власти¹. Законом устанавливается, что «великая личность современности, Герой Туркменистана, Почетный народный старейшина Туркменистана, Аркадаг народа, Уважаемый Гурбангулы Бердымухамедов, высокий статус Национального Лидера которого признан на основе закона, является постоянным членом в составе Халк Маслахаты Туркменистана». В тот же день был принят и закон, определяющий статус, права и полномочия Национального лидера туркменского народа². Помимо него, в состав Халк Маслахаты входят Председатель Халк Маслахаты, президент, председатель и депутаты Меджлиса, члены правительства, председатель Верховного суда, секретарь Государственного совета безопасности, генеральный прокурор, омбудсмен; главы областей, районов и городов, председатели местных советов, руководители политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений; представители общественности. Председатель Халк Маслахаты назначается на должность и освобождается от должности президентом. К полномочиям Халк Маслахаты относятся внесение изменений в конституцию, рассмотрение и одобрение основных направлений внутренней и внешней политики государства, заслушивание ежегодных посланий Президента, рассмотрение вопросов мира и безопасности, осуществление права

¹ Конституционный закон Туркменистана «О Халк Маслахаты Туркменистана» от 21 января 2023 года // Туркменистан: золотой век. – Режим доступа: <https://www.turkmenistan.gov.tm/ru/post/69354/konstitucionnyj-zakon-turkmenistana-o-halk-maslahaty-turkmenistana> (дата посещения: 01.02.2024).

² Конституционный закон Туркменистана «О Национальном Лидере туркменского народа» от 21 января 2023 года // Туркменистан: золотой век. – Режим доступа: <https://www.turkmenistan.gov.tm/ru/post/69356/konstitucionnyj-zakon-turkmenistana-o-nacionalnom-lidere-turkmenskogo-naroda> (дата посещения: 01.02.2024).

законодательной инициативы. Примечательно, что Председатель нового Халк Маслахаты имеет право по поручению Президента осуществлять его полномочия, предусмотренные в пунктах 2, 15, 18 статьи 71 Конституции, т.е. руководить осуществлением внешней политики, вести переговоры и подписывать международные договоры, назначать и отзывать послов и других дипломатических представителей, принимать верительные и отзывные грамоты, награждать государственными наградами, присваивать воинские и иные звания, осуществлять помилование и амнистию, а также издавать по этим вопросам нормативные правовые акты. Таким образом, председатель Халк Маслахаты наряду с президентом юридически получает важнейшие полномочия главы государства. Тем самым формально закрепляется бифакультетная структура руководства Туркменистаном (отец и сын Бердымухамедовы). При этом Халк Маслахаты не «встроен» в систему органов государственной власти Туркменистана и находится вне данной системы.

Первое заседание Халк Маслахаты в новом статусе прошло в сентябре 2023 г. На заседании были заслушаны доклады Г. Бердымухамедова и президента С. Бердымухамедова. Основным решением стало присвоение звания Героя Туркменистана президенту С. Бердымухамедову¹.

С одной стороны, роль Халк Маслахаты в политическом процессе формально-символическая, с другой – он дает значительные полномочия прежнему президенту в качестве председателя этого органа, в том числе полномочия по руководству внешней политикой, что представляется особенно важным. Поэтому следует разделять статус и полномочия Халк Маслахаты как органа и статус и полномочия его председателя.

Всебелорусское народное собрание: трансформация статуса

Всебелорусское народное собрание впервые было создано в октябре 1996 г. для рассмотрения и принятия Программы социально-

¹Заседание Халк Маслахаты Туркменистана // Посольство Туркменистана в Российской Федерации. – Режим доступа: <https://russia.tmembassy.gov.tm/ru/news/122128> (дата посещения: 01.02.2024).

экономического развития на 1996–2000 гг., а также для внесения изменений в Конституцию Беларуси перед референдумом 1996 г., имевшим важнейшее значение для институционализации современной белорусской политической системы.

В дальнейшем было проведено еще пять Всебелорусских народных собраний, причем три из них были проведены в преддверии очередных президентских выборов. Всебелорусское народное собрание 2021 г. было проведено после окончания активной фазы протестов в Беларуси по итогам президентских выборов 2020 г. [Onuch, Sasse 2022 a; Robertson, 2022; Onuch, Sasse, 2022 b] и приняло решение о внесении поправок в конституцию. По результатам референдума 2022 г. в Конституцию Беларуси был внесен ряд изменений¹. Всебелорусское народное собрание было наделено статусом высшего представительного органа народовластия Беларуси, определяющего стратегические направления развития общества и государства и обеспечивающего незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие (ст. 89–1). Всебелорусское народное собрание получило право смещения с должности президента (ст. 88).

В состав Всебелорусского народного собрания, предельная численность которого составляет 1200 человек, входят президенты Беларуси (как действующий, так и прекратившие исполнение полномочий), члены правительства, депутаты обеих палат парламента, судьи Конституционного и Верховного судов, депутаты Минского городского Совета депутатов, представители местных Советов депутатов от каждой области, представители субъектов гражданского общества (подробнее см.: [Борисов, 2023]). Образуется также Президиум Всебелорусского народного собрания, который является органом оперативного управления в перерывах между его заседаниями. Вводится должность председателя Всебелорусского народного собрания, которая исполняется на профессиональной основе.

Среди важнейших полномочий Всебелорусского народного собрания – утверждение основных направлений внутренней и

¹ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.) // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата посещения: 03.02.2024).

внешней политики, военной доктрины, концепции национальной безопасности; утверждение программ социально-экономического развития; инициирование изменений и дополнений в конституцию, инициирование референдумов; принятие решения о смещении президента с должности; избрание членов Конституционного и Верховного судов, членов Центральной избирательной комиссии. Ключевым вопросом после вступления поправок в силу является вопрос о председателе Всебелорусского народного собрания. Конституция определяет, что лицо, занимающее должность президента на дату вступления в силу изменений и дополнений Конституции, может одновременно являться президентом и председателем Всебелорусского народного собрания (ст. 144). Таким образом, предусмотрено сохранение всей полноты власти за действующим президентом в качестве председателя Всебелорусского народного собрания даже при условии лишения института президента ряда конституционных prerogatives. Одновременно произошло существенное сокращение президентских полномочий: в частности, президент лишен права издавать декреты, имеющие силу законов, права назначать судей, членов Центральной избирательной комиссии, введено ограничение в два срока для замещения должности президента.

7 февраля 2023 г. президент подписал закон о Всебелорусском народном собрании, регулирующий его статус, порядок формирования и полномочия¹. В 2024 г., после очередных выборов в парламент и местные советы, назначенных на 25 февраля, оно будет сформировано по новым нормам.

Всебелорусское народное собрание после его формирования в соответствии с новым законом может стать реальным высшим органом власти Беларуси, особенно в том случае, если его будет возглавлять действующий президент А. Лукашенко. Высока вероятность, что он оставит за собой должность Председателя Всебелорусского народного собрания и после ухода с поста президента, сохранив вместе с ней и значительный объем полномочий. В результате Всебелорусское народное собрание может превратиться в орган, ограничивающий полномочия и контролирующий

¹ Закон Республики Беларусь «О Всебелорусском народном собрании» от 7 февраля 2023 года № 248-3 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300248> (дата посещения: 03.02.2024).

вновь избранного президента Беларуси в условиях процесса передачи президентской власти.

Собственно, об этом откровенно заявил сам президент Лукашенко, выступая на заседании Всебелорусского народного собрания еще в его дореформенном статусе в феврале 2021 г.: «В какой роли будет нынешний президент тогда [после окончания своих полномочий. – Н. Б.]... время покажет. Если сложится так, что к власти придут не те и у них будут другие взгляды... ни один волос с вас, сторонников нынешнего президента, упасть не может. Вот поэтому я предложил Всебелорусское народное собрание сделать конституционным органом, сделать его с полномочиями, [потому] что если этот общественный договор, который мы заключим, будет нарушен, вся власть будет у Всенародного собрания, у вас. Даже без меня... Оно должно быть стабилизатором на переходный период»¹. При этом, хотя А. Лукашенко говорил о варианте победы оппозиционного кандидата, более вероятным представляется сценарий победы на президентских выборах его преемника. Выводы об эффективности новой системы правления можно будет сделать после проведения парламентских выборов и выборов Всебелорусского народного собрания в 2024 г., а также президентских выборов в 2025 г.

Киргизия: новый президент – новый курултай

Практика проведения народных собраний – курултаев – в современной Киргизии берет начало с 1994 г. (подробнее об этом см. [Бакиров, 2016]). Первый курултай народа Киргизии был созван в соответствии с указом президента А. Акаева в январе 1994 г. «для рассмотрения вопросов укрепления межнационального согласия и дружбы между народами Кыргызской Республики»².

¹ Доклад Президента Беларуси на VI Всебелорусском народном собрании 11 февраля 2021 г. // Президент Республики Беларусь: официальный сайт. – Режим доступа: <https://president.gov.by/ru/events/shestoe-vsebelorusskoe-narodnoe-sobranie> (дата посещения: 15.01.2024).

² Указ Президента Кыргызской Республики «О проведении Курултая народа Кыргызстана» от 10 декабря 1993 года № УП-344 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/47738?refId=316809> (дата посещения: 08.01.2024).

После этого в 1995–2011 гг. было проведено семь курултаев народа Киргизии с участием Ассамблеи народа Киргизии, делегатов от регионов, общественных объединений, национально-культурных центров. Правовой статус курултая был неопределенным, его полномочия законодательно не урегулированы. В 2006 г. упоминание курултая появилось в конституции Киргизии, где отмечалось, что граждане республики по вопросам деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, по другим важным вопросам вправе проводить народные курултаи, которые являются исторической святой¹ традицией кыргызов. Решение народного курултая направляется в соответствующие органы в качестве рекомендаций². Такие же нормы были воспроизведены в конституции в редакциях 2007–2010 гг. и 2010–2016 гг.³. В 2011 г. совет аксакалов выдвинул требование о необходимости институционализации курултая как органа власти, контролирующего работу исполнительной, законодательной и судебной власти [Торогельдиева, 2013, с. 7].

Обратим внимание на то, что курултай созывался либо в преддверии президентских выборов (1994, 2000, 2004, 2010), либо сразу после переворотов (2006, 2011), что подчеркивает его роль «соборного» органа как института легитимации президентской власти.

После очередного переворота и президентских выборов 2021 г. новый президент С. Жапаров возвращается к идее проведения Народного курултая, предполагая сделать его конституционным органом с определенным правовым статусом. С. Жапаров еще до избрания, в октябре

¹ В 2007 г. слово «святой» было исключено из текста соответствующей статьи конституции.

² Конституция Кыргызской Республики: принята 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 9 ноября 2006 года № 180 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-1?refId=989122> (дата посещения: 10.01.2024).

³ Конституция Кыргызской Республики: принята 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 15 января 2007 года № 2 (по состоянию на 27.06.2010) // Там же. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-1/edition/989125/ru> (дата посещения: 12.01.2024); Конституция Кыргызской Республики: введена в действие Законом Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года, в редакции Закона Кыргызской Республики от 28 декабря 2016 года № 218 // Там же. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-3/edition/1137333> (дата посещения: 12.01.2024).

2020 г., предложил создать курултай как орган, «перед которым президент и парламент будут отчитываться раз в год. Курултай может отправить их в отставку, если сочтет их работу неудовлетворительной»¹. В новой конституции 2021 г. ст. 7 гласит, что Народный курултай является общественно-представительным собранием, как совещательное, наблюдательное собрание дает рекомендации по направлениям общественного развития, а порядок его деятельности определяется конституционным законом.

Вокруг принятия закона о курултае шли большие дискуссии, парламент не сразу согласился с предложением президента преобразовать курултай в орган власти², поэтому на период до принятия закона указом президента в 2022 г. было утверждено Временное положение о Народном Курултае³. В соответствии с положением Народный Курултай должен был проводиться с целью обсуждения вопросов, связанных с деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также вопросов гуманитарно-культурного развития страны. Президент ежегодно выступает с посланием к курултаю о положении дел в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Народный курултай проводится один раз в год и формируется из 1074 делегатов, в том числе от административно-территориальных единиц – 1036 делегатов, от трудовых мигрантов за рубежом – 28, от конфессиональных сообществ – 10.

Первый курултай по новым правилам был проведен в 2022 г. На его первом заседании С. Жапаров назвал курултай самым спра-

¹ Цит. по: Зачем Жапарову нужна срочная конституционная реформа? // Интернет-газета «Белый парус» (Бишкек). – 2020. – 24 октября. – Режим доступа: <https://paruskg.info/glavnaya/178734-zachem-zhaporovu-nuzhna-srochnaja-konstitucionnaja-reforma.html> (дата посещения: 10.02.2024).

² Панфилова В. Нелегитимный Народный курултай может дорого обойтись Жапарову // Независимая газета. – 2022. – 11 ноября. – Режим доступа: https://www.ng.ru/cis/2022-11-21/5_8595_kyrgyzstan.html (дата посещения: 09.02.2024).

³ Временное положение о Народном Курултае: утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 15 августа 2022 года № 284 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/434801/edition/1255782/> (дата посещения: 09.02.2024).

ведливым, самым традиционным и ценным институтом государственного управления¹.

Только в июле 2023 г. был принят конституционный закон «О Народном Курултае»², в соответствии с которым курултай приобретает ряд функций парламента: получает право законодательной инициативы, заслушивает послания президента, вносит предложение президенту об освобождении от должности членов правительства и руководителей иных органов исполнительной власти. Тем самым он приобретает черты органа государственной власти. Количество делегатов уменьшено до 700, при этом 640 избираются по территориальному принципу, 30 – по принципу представительства от этнических меньшинств и 30 – от трудовых мигрантов за рубежом³. Полномочия делегатов прекращаются по окончании заседания Народного курултая.

Опыт проведения курултаев в 2022 и 2023 гг. пока не дает материала для выводов о функционировании его в качестве органа государственной власти. Делегаты ограничивались заслушиванием выступлений президента и руководителей органов власти, а также выдвижением предложений в разных сферах социально-экономического развития⁴. Вместе с тем потенциально этот орган может сыграть более значительную роль, реализуя право законодательной инициативы и право давать предложения об освобождении министров от должности или являясь инструментом президента для придания решениям об отставке того или иного члена правительства высшей легитимности.

¹ Речь президента Садыра Жапарова на Народном Курултае 25 ноября 2022 года // Информационное агентство АКИпресс. – Режим доступа: <https://kg.akipress.org/news:1824579> (дата посещения: 10.02.2024).

² Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Народном Курултае» от 24 июля 2023 года № 146 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/112626?refId=1275854> (дата посещения: 10.02.2024).

³ Указ Президента Кыргызской Республики «О проведении Народного Курултая» от 29 августа 2023 года № УП-215 // Там же. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/435113?refId=1275850> (дата посещения: 10.02.2024).

⁴ В Бишкеке прошел Народный Курултай с участием Садыра Жапарова // Информационное агентство Dostuk media. – 2023. – 15 декабря. – Режим доступа: <https://dostuk.media/2023/12/15/v-bishkeke-prohodit-narodnyj-kurultaj-s-uchastiem-sadyra-zhaparova> (дата посещения: 10.02.2024).

Сравнительный анализ

Сравнительный анализ правового статуса, состава и полномочий надпарламентских органов в Туркменистане, Беларуси и Киргизии представлен в приложении.

Применяя указанную операционализацию критериев, получаем следующие результаты (табл. 2). В графическом виде положение рассматриваемых органов в системе координат показано на рис. 1.

Таблица 2

Формальный статус, полномочия и роль в политическом процессе Народного курултая, Халк Маслахаты и Всебелорусского народного собрания

Государство и название органа	Туркменистан – Халк Маслахаты	Кыргызстан – Народный Курултай	Беларусь – Всебелорусское народное собрание
I. Формальный статус и полномочия, <i>всего</i>	7	3	7
– формальный статус	2	1	2
– порядок формирования	1	0	1
– полномочия	4	2	4
II. Роль в политическом процессе	1	1	2

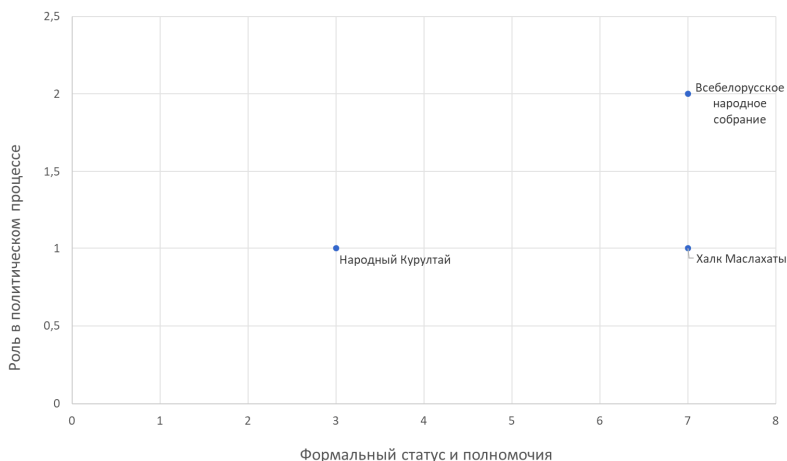


Рис. 1.

Формальный статус, полномочия и роль в политическом процессе Народного курултая, Халк Маслахаты и Всебелорусского народного собрания: сравнение

Заключение

Опыт создания надпарламентских органов власти на постсоветском пространстве дает основания для утверждения того, что политический процесс в них не выходит за рамки «незападного» в понимании Л. Пая, а тенденции политической ретрадиционализации, заметные еще в 1990-х – начале 2000-х годов, только набирают силу и укрепляются. Ретрадиционализация выражается прежде всего в том, что неформальные институты формализуются и закрепляются в конституции и законах, что является предсказуемым результатом сочетания противоположных ценностей: запроса на право и запроса на стабильное и предсказуемое развитие (подробнее об этом см.: [Медушевский, 2023]). Проблемы правового оформления ретрадиционализации политического процесса, а также закрепления традиционных ценностей в нормативных актах государств в сравнительном аспекте, безусловно, заслуживают отдельного изучения.

В результате анализа надпарламентских институтов можно сделать вывод о том, что во всех трех государствах они прошли путь от общественных институтов к институционализации в качестве органов государственной власти, закрепленных в конституциях. Общей целью инициаторов создания этих органов было не столько расширение народного представительства, сколько повышение роли и статуса главы государства, а также укрепление легитимности власти при сохранении доминирующего влияния президента.

Надпарламентские органы созывались обычно перед президентскими выборами или после крупных потрясений (переворотов или массовых протестов). Их генезис был связан, таким образом, с необходимостью преодоления дефицита легитимности в кризисных ситуациях, а затем и с ее поддержанием на постоянной основе.

Эти органы являются институтами плебисцитарной демократии, так как они направлены на установление прямой связи президента с избирателями, минуя парламентские органы и политические партии. Очевидно при этом, что они не могут эффективно проводить обсуждения и принимать решения прежде всего из-за своей большой численности. Если принять во внимание «соборную» природу этих органов, перед которыми такая задача и не ставится, вряд ли можно делать вывод об их неэффективности. Критерий эффективности таких органов – их роль в поддержании

легитимности президентской власти и представления мнения «единого народа», не разделенного на социальные общности и партийные организации.

В Туркменистане и Беларуси указанные органы определяются в качестве высших органов власти, в Киргизии – в качестве общественно-представительного собрания. Порядок их формирования везде смешанный, при этом частичные прямые выборы делегатов предусмотрены только в Беларуси. Это делает Всебелорусское народное собрание самым «сильным» органом с точки зрения формальной легитимности. Кроме того, срок полномочий Халк Маслахаты и Всебелорусского народного собрания составляет пять лет, что подчеркивает их высокий статус, делегаты же Народного курултая избираются только на период проведения собрания.

Каждый из надпарламентских органов имеет значительные полномочия в сфере исполнительной, законодательной и судебной власти, которые распространяются и на часть личных прерогатив президента. Президент и экс-президент являются членами Халк Маслахаты и Всебелорусского народного собрания. Президент Киргизии формально не входит в состав Народного курултая, хотя де-факто является центральной фигурой любого его заседания.

Наибольшие формальные полномочия, включающие внесение изменений в Конституции и утверждение основных направлений политики, имеют Халк Маслахаты и Всебелорусское народное собрание. У Народного курултая таких полномочий нет, однако есть некоторые функции, традиционно закрепленные за парламентом. В то же время по фактической роли Халк Маслахаты как орган власти – самый слабый, он играет формально-символическую роль в политическом процессе. Вместе с тем полномочия его председателя даже на формальном уровне чрезвычайно обширные, не говоря уже о фактическом влиянии экс-президента Г. Бердымухамедова. Значительно более существенную роль в качестве органа власти потенциально могут играть Народный курултай и особенно Всебелорусское народное собрание. Эта роль может возрастать в период кризисов и передачи власти.

Парадоксальным образом передача полномочий парламента и президента надпарламентским органам не ослабляет, а усиливает полномочия действующих президентов и экс-президентов при создании более широкого фундамента легитимации президентской власти и распределения ответственности за принимаемые решения.

Это в перспективе может обеспечить решение той задачи, которую по ряду причин не удалось решить Президенту СССР М. Горбачеву путем создания Съезда народных депутатов СССР в 1989 г.

Следует обратить внимание и на еще одну важную перспективную функцию надпарламентских органов – их потенциальную роль в процессе транзита президентской власти. В Беларуси Всебелорусское народное собрание с большой степенью вероятности будет играть ключевую роль при передаче власти и особенно при новом президенте, если А. Лукашенко сохранит за собой должность председателя Собрания. Пример Туркменистана уже показал, как прежний глава государства может сохранить за собой значительные формальные полномочия в качестве председателя Халк Маслахаты. В Киргизии Народный курултай может стать инструментом легитимации власти С. Жапарова только при условии преодоления этнорегионального раскола и монополизации власти, которые всегда вели страну к кризисам и переворотам, тем более что с самого начала у концепции и практики курултая были противники из числа действующих киргизских политиков¹.

Оценивать эффективность этих органов необходимо как через формальные полномочия, так и через влияние на повышение легитимности и как фактор стабильности всей политической системы. Главы этих органов уже сейчас имеют реальные полномочия и возможности влияния на политический процесс, а экс-президенты после ухода в отставку могут их возглавить.

Следует рассматривать создание и функционирование этих органов не в качестве случая, «отклоняющегося» от демократических практик, а как элемент плебисцитарной демократии в общем контексте концептуальной и нормативно-правовой базы неотрадиционализма, которая в значительной степени уже сформирована в каждом из рассматриваемых государств. Перспективным направлением является и анализ функционирования этих органов в контексте проблемы популизма с институциональной точки зрения в условиях разных типов политических режимов.

¹ Панфилова В. Жапаров возвращает Киргизию в прошлое: в республике собирают Народный курултай, который может подменить парламент // Независимая газета. – 18.08.2022. – Режим доступа: https://www.ng.ru/cis/2022-08-18/5_8515_past.html (дата посещения: 10.02.2024).

N.A. Borisov*

**Supra-parliamentary representative bodies in Post-Soviet Eurasia:
new powers of the “old” institutions**

Abstract. The article provides a comparative analysis of supra-parliamentary institutions in the states of Post-Soviet Eurasia (Turkmenistan, Kyrgyzstan, Belarus). As a theoretical basis for the analysis, the concept of re-traditionalization of the political process is proposed, the study of which is based, in its turn, on the concept of a non-Western political process (L. Pye), the theory of plebiscite democracy (M. Weber) and the concept of conciliar representation (V. Sergeev, N. Biryukov). “Conciliarity” (“sobornost”) is understood as ensuring people’s representation for the approval of decisions already taken and their legitimization through broad popular representation without differentiation according to the party-political principle. It is shown that the supra-parliamentary bodies of Turkmenistan, Kyrgyzstan and Belarus have characteristic features of “conciliar” bodies.

The paper analyzes the genesis and transformation of supra-parliamentary bodies, their constitutional powers, current and potential role in the political process, and effectiveness criteria. The analysis methodology provides the identification of two categories of powers of supra-parliamentary bodies and their subsequent operationalization for the purpose of comparative study: formal status and powers; actual powers and role in the political process.

It is shown that the status of the supra-parliamentary bodies of Turkmenistan, Kyrgyzstan and Belarus has undergone a transformation from public assemblies to constitutional authorities, which have broad formal powers and play a significant role in the political process. As a result of the reform of the status of these bodies in 2021–2023, they became the highest organs of people’s representation (plebiscite democracy) with broad powers. Their powers were enlarged at the cost of reducing the president’s powers. At the same time, there has been an actual strengthening of the role and influence of heads of state, even with a formal reduction in presidential powers due to the expansion of the powers of supra-parliamentary bodies in which the current or ex-president plays a key role. This seems especially important in the context of presidential power transfer that has taken place (in Turkmenistan) or is expected (in Belarus and Kyrgyzstan). From this point of view, the criterion for the effectiveness of supra-parliamentary bodies is the legitimization of presidential power and the ability to ensure stability in the conditions of power transfer to the new president.

Keywords: supra-parliamentary bodies; Belarus; Kyrgyzstan; Turkmenistan; representation; parliamentarism; institution of the presidency; constitution; political process.

For citation: Borisov N.A. Supra-parliamentary representative bodies in Post-Soviet Eurasia: new powers of the “old” institutions. *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 87–113. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.04>

* **Borisov Nikolai**, Russian State University for the Humanities (Moscow, Russia), e-mail: nborisov@rggu.ru

References

- Bakirov A.Zh. The legal status of the Kurultai Institute in the Kyrgyz Republic. *European research*. 2016, N 3, P. 49–52. (In Russ.)
- Balagurova N.N. The constituent power: the concept and ways of its implementation. *Bulletin of Chelyabinsk State University*. 2009, N 7, P. 14–19. (In Russ.)
- Beyer J., Finke P. Practices of traditionalization in Central Asia. *Central Asian survey*. 2019, Vol. 38, N 3, P. 310–328. DOI: <https://doi.org/10.1080/02634937.2019.1636766>
- Biryukov N.I., Sergeev V.M. *The formation of institutions for representative government in modern Russia*. Moscow: Publishing Service, 2004, 543 p. (In Russ.)
- Borisov N. Personalism institutionalization: institute of the Nation's Leader in the Post-Soviet space. *Central Asia and the Caucasus*. 2017, Vol. 18, N 2, P. 66–78. (In Russ.)
- Borisov N.A. Constitutional transformations paradoxes and the political process in Belarus and Uzbekistan: Do formal institutions matter? *Ars Administrandi*. 2023, N 4, P. 580–598. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2023-4-580-598> (In Russ.)
- Borisov N.A. Parliamentarization of government management forms in the Post-soviet states: the causes and consequences. *RSUH/RGGU bulletin, political science, history, international relations series*. 2018, N 3, P. 93–110. DOI: <https://doi.org/10.28995/2073-6339-2018-3-93-110> (In Russ.)
- Demichev D.M. The All-belarusian people's assembly: a constitutional authority of the Republic of Belarus. *Constitutional and municipal law*. 2022, N 10, P. 73–77. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-10-73-77> (In Russ.)
- Eremich B.V. The All-belarusian people's assembly: its role and the significance of the decisions taken. *Law.by*. 2023, N 2, P. 5–12. (In Russ.)
- Ilebaeva A.K. The kurultai paradigm and tribalism. *Herald of KRSU*. 2021, N 7, P. 165–169. DOI: <https://doi.org/10.36979/1694-500X-2021-21-7-165-169> (In Russ.)
- Khoperskaya L.L. Resources of neotraditionalism in the constitutional and legal processes in the Kyrgyz Republic. *North Caucasus legal vestnik*. 2023, N 2, P. 60–67. DOI: <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-2-60-67>. (In Russ.)
- Komarova V.V. The constituent power and the basic law. *Lex Russica*. 2013, N 12, P. 1374–1382. (In Russ.)
- Kudryashova I.V., Stewart A. Ethnocultural division, unconsolidated borders and institutional reforms: the Kyrgyz experience. *Power*. 2023, N 1, P. 130–137. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v3i1i1.9474> (In Russ.)
- Laruelle M. The paradigm of nationalism in Kyrgyzstan. Evolving narrative, the sovereignty issue, and political agenda. *Communist and post-communist studies*. 2012, Vol. 45, N 1–2, P. 39–49.
- Laruelle M. National unity versus pluralism: Kyrgyzstan's nationhood. *Central Peripheries: Nationhood in Central Asia*. 2021, UCL Press, P. 81–95. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gn3t79.9>
- Maakarenko B.I. Populism and political institutions: a comparative perspective. *The Russian public opinion herald. Data. Analysis. Discussions*. 2017, N 1–2, P. 15–27. DOI: <https://doi.org/10.24411/2070-5107-2017-00001> (In Russ.)
- Medushevsky A.N. Constitutional construction in Central Asia: strategies of maneuvering between global and national priorities (current constitutional reforms in Kyrgyzstan,

- Kazakhstan and Uzbekistan). *Comparative constitutional review*. 2023, N 2, P. 33–68. DOI: <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2023-2-33-68> (In Russ.)
- Mezhevich N., Shimov V. Constitutional reform in Belarus: background, contents and possible consequences. *Analytical papers of IE RAS*. 2022, N 1, P. 21–29. DOI: <https://doi.org/10.15211/analytics1320222129> (In Russ.)
- Mitin G.N. Dynamics of amendments to the constitution of Turkmenistan: the experience of periodization. *Public law today*. 2023, N 1, P. 113–118. DOI: <https://doi.org/10.24411/2541-8440-2023-1-0010>. (In Russ.)
- Mokhammad I. Sh. Institution of Kurultai in Kyrgyzstan and Loya Jirga in Afghanistan: a comparative political analysis. *Eurasian scientific association*. 2021, N 10–3, P. 240–243. (In Russ.)
- Nechkin A.V. Constitutionalization of additional representative authorities in the CIS member states as a factor of strengthening of influence of the head of state in the system of separation of powers. *Constitutional and municipal law*. 2023, N 1, P. 42–46. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2023-1-42-46>. (In Russ.)
- Onuch O., Sasse G. Anti-regime action and geopolitical polarization: understanding protester dispositions in Belarus. *Post-soviet affairs*. 2022 a, Vol. 38, N 1–2, P. 62–87. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2022.2034134>
- Onuch O., Sasse G. The Belarus crisis: people, protest, and political dispositions. *Post-soviet affairs*. 2022 b, Vol. 38, N 1–2, P. 1–8. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2022.2042138>
- Pye L.W. The Non-Western political process. *Journal of politics*. 1958, Vol. 20, N 3, P. 468–486. DOI: <https://doi.org/10.2307/2127224>
- Robertson G. Protest, platforms, and the state in the Belarus crisis. *Post-soviet affairs*. 2022, Vol. 38, N 1–2, P. 146–149. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2022.2037196>
- Sazhenov N.D. Loya Jirga in the system of political institute of modern Afghanistan. *Eastern analytics*. 2020, N 2, P. 111–121. DOI: <https://doi.org/10.31696/2227-5568-2020-02-111-121> (In Russ.)
- Smith S. *Loya Jirgas and political crisis management in Afghanistan: Drawing on the bank of tradition*. Washington: US Institute of Peace, 2019, 28 p.
- Tokarev A.A., Prihodchenko A.Y., Margoiev A.R. Institutional reforms as a factor of transit of power in non-democratic regimes: case studies of China, Iran and Post-soviet nations. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 165–186. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.06> (In Russ.)
- Torogeldieva B.M. The influence of the Kurultai on the political processes of modern Kyrgyzstan. *Bulletin of the Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic*. 2013, N 18, P. 3–11. (In Russ.)
- Vasilevich G.A. Novelties of the Belarusian constitution as a factor of sustainable development of the state. *Law.by*. 2022, N 2, P. 14–23. (In Russ.)
- Weber M. *Economy and Society: an outline or interpretive sociology*. Moscow: HSE, 2019, 542 p. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Бакиров А.Ж. Правовое положение института курултая в Кыргызской Республике // *European Research*. – 2016. – № 3. – С. 49–52.
- Балагурова Н.Н. Учредительная власть: понятие и способы ее реализации // *Вестник Челябинского государственного университета*. – 2009. – № 7. – С. 14–19.
- Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. – М.: Издательский сервис, 2004. – 543 с.
- Борисов Н.А. Парадоксы конституционных трансформаций и политический процесс в Беларуси и Узбекистане: имеют ли значение формальные институты? // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. – 2023. – № 4. – С. 580–598. – DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2023-4-580-598>
- Борисов Н.А. Институционализация персонализма: институт Лидера Нации на постсоветском пространстве // *Центральная Азия и Кавказ*. – 2017. – № 2. – С. 69–82.
- Борисов Н.А. Парламентаризация форм правления в постсоветских государствах: причины и следствия // *Вестник РГГУ, серия «Политология. История. Международные отношения»*. – 2018. – № 3. – С. 93–110. – DOI: <https://doi.org/10.28995/2073-6339-2018-3-93-110>.
- Василевич Г.А. Новеллы белорусской Конституции как фактор устойчивого развития государства // *Право. by*. – 2022. – № 2. – С. 14–23.
- Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. – Т. IV: Господство. – М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2019. – 542 с.
- Демичев Д.М. Всебелорусское народное собрание – новый конституционный орган Республики Беларусь // *Конституционное и муниципальное право*. – 2022. – № 10. – С. 73–77. – DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-10-73-77>
- Еремич Б.В. Всебелорусское народное собрание: его роль и значение принятых решений // *Право. by*. – 2023. – № 2. – С. 5–12.
- Илебаева А.К. Парадигма курултая и трайбализм // *Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета*. – 2021. – № 7. – С. 165–169. – DOI: <https://doi.org/10.36979/1694-500X-2021-21-7-165-169>
- Комарова В.В. Учредительная власть и основной закон // *Lex Russica (Русский закон)*. – 2013. – № 12. – С. 1374–1382.
- Кудряшова И.В., Стюарт А. Институциональные реформы в условиях этнокультурной разделенности и неконсолидированных границ: опыт Киргизии // *Власть*. – 2023. – № 1. – С. 130–137. – DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v3i1i.9474>
- Макаренко Б.И. Популизм и политические институты: сравнительная перспектива // *Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии*. – 2017. – № 1–2. – С. 15–27. – DOI: <https://doi.org/10.24411/2070-5107-2017-00001>
- Медушевский А.Н. Правовое устройство Средней Азии: стратегии маневрирования между глобальными и национальными приоритетами (новейшие конституционные преобразования в Киргизии, Казахстане и Узбекистане) // *Сравнительное конституционное обозрение*. – 2023. – № 2. – С. 33–68. – DOI: <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2023-2-33-68>

- Межевич Н.М., Шимов В.В.* Конституционная реформа в Белоруссии: ее предпосылки, содержание и возможные последствия // Аналитические записки Института Европы РАН. – 2022. – № 1. – С. 21–29. – DOI: <https://doi.org/10.15211/analytics1320222129>
- Митин Г.Н.* Динамика изменений Конституции Туркменистана: опыт периодизации // Публичное право сегодня. – 2023. – № 1. – С. 113–118. – DOI: <https://doi.org/10.24411/2541-8440-2023-1-0010>
- Мохаммад И.Ш.* Институт Курултая в Кыргызстане и Лойя-Джирга в Афганистане: сравнительный политологический анализ // Евразийское Научное Объединение. – 2021. – № 10–3. – С. 240–243.
- Нечкин А.В.* Конституционализация дополнительных представительных органов в странах СНГ – фактор усиления влияния главы государства в системе разделения властей // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 1. – С. 42–46. – DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2023-1-42-46>
- Саженов Н.Д.* Лойя Джирга в системе политических институтов современного Афганистана // Восточная аналитика. – 2020. – № 2. – С. 111–121. – DOI: <https://doi.org/10.31696/2227-5568-2020-02-111-121>
- Токарев А.А., Приходченко А.Ю., Маргоев А.Р.* Институциональные реформы как фактор транзита власти в авторитарных режимах на примере Китая, Ирана и постсоветских стран // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 165–186. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.06>
- Торогельдиева Б.М.* Влияние курултаев на политические процессы современного Кыргызстана // Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики. – 2013. – № 18. – С. 3–11.
- Хопёрская Л.Л.* Ресурсы неотрадиционализма в конституционно-правовых процессах в Киргизской Республике // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2023. – № 2. – С. 60–67. – DOI: <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-2-60-67>

ПРИЛОЖЕНИЕ

Сравнительный анализ правового статуса, состава и полномочий надпарламентских органов в Туркменистане, Беларуси и Киргизии

Государство и название органа	Туркменистан – Халк Маслахаты	Киргизия – Народный курултай	Беларусь – Всебелорусское народное собрание
1	2	3	4
Год учреждения / год учреждения в современном статусе	1992 / 2023	1994 / 2022	1996 / 2023
Статус	Высший представительный орган народной власти (2 балла)	Совещательное, наблюда- тельное, общественно- представительное собра- ние, которое дает реко- мендации по направлени- ям общественного развития, решению важ- ных вопросов социально- экономического развития общества и государства, защите прав и свобод граждан, развитию граж- данского общества и духовно-идеологическим вопросам (1 балл)	Высший орган народовла- стия, определяющий стра- тегические направления развития общества и госу- дарства, обеспечивающий незыблемость конституци- онного строя, преемствен- ность поколений и граж- данское согласие (2 балла)
Порядок формирования	Смешанный: делегаты по должности / не прямые выборы (1 балл)	Непрямые выборы (пред- ставительные собрания местных сообществ) (0 баллов)	Смешанный: делегаты по должности / прямые выборы (1 балл)
Количество делегатов	Точное количество не определено	700	1200
Состав	Председатель Халк Маслахаты, президент, председатель и депу- таты Меджлиса, члены прави- тельства, председатель Верхов- ного суда, секретарь Государст- венного совета безопасности, Генеральный прокурор, омбудс- мен, хякимы велятов, этрапов и городов, председатели халк маслахаты велятов, этрапов и городов, арчины городов, поселков, являющихся админи- стративными центрами этрапов, руководители политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений, представители общественности, рекомендуе- мые от халк маслахаты веля- тов и города Ашхабад, в том числе представители старейшин (1 балл)	640 делегатов, избираемых по региональному и отраслевому принципам, 30 делегатов от этнических меньшинств, 30 делегатов от трудовых мигрантов за рубежом. Определяется решением Президента по принципу представительства региональной, отраслевой, этнической, национальной и возрастной принадлежности (0 баллов)	Президенты (действующий и прекратившие исполне- ние полномочий), члены правительства, депутаты парламента, судьи Консти- туционного и Верховного судов, депутаты Минского городского Совета депутатов, представители местных Советов депутатов от каждой области, представители субъектов гражданского общества (1 балл)

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Конституционные полномочия			
Право внесения изменений в конституцию	Внесение изменений в Конституцию (2 балла)	Отсутствует (0 баллов)	Инициирование изменений и дополнений в конституцию, инициирование референдумов (2 балла)
Право законодательной инициативы	Осуществление права законодательной инициативы (1 балл)	Осуществление права законодательной инициативы (1 балл)	Осуществление права законодательной инициативы (1 балл)
Участие в формировании правительства	Отсутствует (0 баллов)	Внесение предложений президенту об освобождении от должности членов Кабинета министров и руководителей иных органов исполнительной власти (1 балл)	Отсутствует (0 баллов)
Иные важные полномочия	Рассмотрение и одобрение основных направлений внутренней и внешней политики, рассмотрение вопросов мира и безопасности; заслушивание ежегодных посланий президента	Заслушивание посланий президента, докладов председателя парламента, председателя и членов правительства, руководителей других государственных органов об их деятельности; обсуждение иных важных вопросов государственного и общественного значения и предложение по ним своих рекомендаций; избрание представителя в Совет по делам правосудия	Утверждение основных направлений внутренней и внешней политики, военной доктрины, концепции национальной безопасности, рассмотрение вопроса о введении чрезвычайного или военного положения; заслушивание ежегодных посланий президента, доклада премьер-министра о выполнении программы социально-экономического развития; принятие решения о смещении президента с должности; утверждение программ социально-экономического развития; избрание членов Конституционного и Верховного судов, членов Центральной избирательной комиссии; рассмотрение вопроса о легитимности выборов президента и парламента
Срок полномочий делегатов	Пять лет	Ограничены периодом проведения Народного курултая	Пять лет
Фактические полномочия и роль в политическом процессе	Формально-символические (1 балл)	Формально-символические (1 балл)	Существенные (2 балла)

А.В. БАРАНОВ*

**НЕФОРМАЛЬНЫЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ ПРИ
ФОРМИРОВАНИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА ИСПАНИИ
(НА МАТЕРИАЛАХ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО
ЦИКЛА 2023 г.)**

Аннотация. Тема статьи актуальна ввиду того, что неформальные институты играют важную роль в функционировании политических систем. Кризис политических партий, проявляющийся во всех странах Запада, с особой силой выражен в современной Испании. Цель статьи – выявить неформальные взаимодействия политических партий Испании на примере межпартийных переговоров о формировании правительства в 2023 г. Методологическая основа работы – исторический неинституционализм. Эмпирическая основа исследования – выступления политических деятелей, результаты социологических опросов и парламентских выборов, статьи в периодической печати (газетах El Pais, La Vanguardia и OKDiario).

Раскрыто влияние параметров институционального дизайна (пропорциональной избирательной системы с низким заградительным барьером и высокой регионализацией партийной системы) на применение неформальных институтов в Испании. Политические партии Испании применяют при формировании правительства неформальные взаимодействия: переговоры, обмен ресурсами (поддержка избрания кандидатур в обмен на признание статуса региональных языков), проекты договоров о сотрудничестве, обещания амнистии и проведения референдума, отставки и исключения из партий недовольных. При формировании

* Баранов Андрей Владимирович, доктор политических наук, доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры политологии и политического управления, Кубанский государственный университет (Краснодар, Россия), e-mail: baranovandrew@mail.ru

© Баранов А.В., 2024

DOI: 10.31249/poln/2024.03.05

правительства размежевание «унитаристы – сепаратисты» было важнее линии «левые – правые».

Развитие теневых переговоров зависело от исхода голосования по кандидатурам на должность премьер-министра: А. Нуньеса Фейхоо (Народная партия) и П. Санчеса Переса-Кастехона (ИСПП). Победа кандидата социалистов подтвердила растущую роль региональных партий и проблематики центр-периферийных отношений в формировании правительства. Но реализовать условия избрания П. Санчеса – амнистию лидеров каталонских сепаратистов и провести референдум о политическом статусе Каталонии будет для правительства нелегко и потребует нового тура теневых переговоров между партиями.

Ключевые слова: неформальные политические институты; политические партии; взаимодействия; Испания; выборы 2023 г.; формирование правительства.

Для цитирования: Баранов А.В. Неформальные взаимодействия политических партий при формировании правительства Испании (на материалах электро-ального цикла 2023 г.) // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 114–133. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.05>

Введение

Тема статьи актуальна ввиду того, что неформальные институты играют важную роль в функционировании современных политических систем. Работа носит прикладной характер, в ней исследуется проблема неформальных взаимодействий партий в одной из крупных европейских стран. Кейс Испании репрезентативен для выяснения тенденций кризиса партийных систем во многих странах Запада. Систематизированные и осмысленные автором источники публикуются впервые. Кризис политических партий, развивающийся в странах Запада [Katz, Mair, 2009, p. 753–766; Макаренко, 2022, с. 16–22], с особой силой проявляется в современной Испании. Испанский опыт неформальных переговоров при формировании правительства страны в 2023 г. достаточно представлен для осмысления более широкого круга явлений: степени консолидированности демократии и феномена постдемократии [Crouch, 2004, p. 122–130], политических эффектов конституционной и избирательной системы, процедур формирования правительственных коалиций, неформальных взаимодействий между общенациональными и региональными партиями, значения партийных элит в принятии политических решений.

Для исследования темы важны теоретические работы, созданные в рамках неоинституционализма: труды Д. Норта [Норт,

1997, с. 61–64], К. Телен [Thelen, 1999, p. 369–404], коллективов исследователей под руководством Дж. Ганди и Р. Руиса-Руфино [Gandhi, Ruiz-Rufino, 2015], под редакцией С.В. Патрушева [Институциональная политология..., 2006, с. 5–42], а также О.И. Зазнаева [Зазнаев, 2005, с. 70–73]. По определению Г. Хелмке и С. Левитски, неформальные политические институты – это «принятые в обществе, обычно неписанные, правила, создаваемые, становящиеся известными и насаждаемые вне официально санкционированных каналов» [Helmke, Levitsky, 2006, p. 192]. Неформальными политическими институтами, по мнению Д. Норта, являются обычаи, взаимные договоренности, убеждения, кодексы поведения, идеология, религия [Норт, 1997, с. 64]. Неформальными институтами также выступают системы личных связей, коррупция, клиентелизм, клановость и бюрократические нормы. Они существуют не только в традиционных и переходных обществах, но и в странах консолидированной демократии, как отмечают Дж.Р. Азари и Дж.К. Смит [Azari, Smith, 2012, p. 37–55]. Неформальные институты играют значительную роль в технологиях формирования и деятельности правительственных коалиций, а прочность коалиций зависит от сочетания идеологической близости партий и дистанции между их политическими ориентациями [Laver, Shepsle, 1996; Филиппова, 2021, с. 72]. Применительно к Испании, как и к другим многосоставным обществам задача формирования коалиционного правительства усложняется: ее успех зависит от конгруэнтности (согласованности институциональных и социокультурных правил и практик) на общегосударственном и субнациональном уровнях, от соглашений между политическими партиями несовпадающих ориентаций [Stefuriuc, 2009, p. 93–115; Verge, Barberà, 2009, p. 22–27; Климович, 2018, с. 249–268].

На материалах современной Испании неформальные политические институты изучены недостаточно, основное внимание уделяется экономическим институтам. Представляет интерес монография В. Лапуэнте, Х. Фернандеса-Альбертос, М. Аюмады и др. о качестве институтов демократии в Испании [Lapuente et al., 2018, p. 43–66], обобщающий доклад К. Себастиана о неформаль-

ных институтах¹. Неформальные практики согласования интересов политическими элитами Испании освещаются в работах Х. Кольера, П. Домингеса, М. Портильо и М. Эскобара [Coller et al., 2018, p. 3365–3383], А. Вильены Оливера [Villena Oliver, 2019], М. Хереса Мир, Х. Реал-Дато и Х. Родригеса-Теруэль [Jerez et al., 2019, p. 585–614]. Формы активности вето-акторов в испанском парламенте освещают Х.Л. Паниагуа и М. Веласко [Paniagua, Velasco, 2007]. Влияние избирательной системы на неформальные практики партийной деятельности раскрывают Х.Р. Монтеро и Л. Фернандес Эскиер [Montero, Fernández Esquer, 2018, p. 5–46]. Итоги парламентских выборов 2023 г. и их последствия для формирования правительства кратко освещают М. Ферре и Д. Фуэнтес [Ferre, Fuentes, 2023].

В российской школе испанистики преобладают прикладные работы об электоральной активности партий [Попов, 2023, с. 25–32; Гуселетов, 2024, с. 125–139]. Обобщающее исследование политической системы провел С.М. Хенкин, выявивший устойчивые черты клановости, вождизма, бюрократизма в деятельности партий после перехода к демократии [Хенкин, 2023, с. 204–291]. Первый в Испании опыт левоцентристской правящей коалиции 2020–2023 гг. проанализировала А.А. Куракина-Дамир [Куракина-Дамир, 2023, с. 52–63]. Но процедуры неформальных переговоров на стадии формирования правительства изучены слабо. Поэтому наше внимание сосредоточено на новейшем этапе неформальных взаимодействий политических партий (2023) во взаимосвязи с проблемой статуса автономных сообществ и сепаратизма в Каталонии.

Материалы и методы

Цель статьи – выяснить неформальные взаимодействия политических партий Испании на примере межпартийных переговоров о формировании правительства в 2023 г.

Методологической основой выбран исторический неоинституционализм. Данный подход позволяет определить долгосрочные

¹ *Sebastián C. Instituciones formales e informales en España // El PAÍS: el periódico global.* – 31.05.2008. – Mode of access: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2008/05/31/economia/1212346546_850215.html (accessed: 12.01.2024).

причины и традиции бытования неформальных институтов, зависимость процедур и результатов взаимодействий между политическими партиями от предшествующего пути [Thelen, 1999, p. 369–404; Институциональная политология..., 2006, с. 28–36]. Политические партии расцениваются в качестве сложных по составу акторов. Их идеологические и прагматические ориентации, интересы складываются в итоге конкуренции внутренних группировок. Ориентации и интересы партий отражают сложное, нелинейное влияние общественного мнения электората и рядовых членов партий, а в наибольшей мере – воздействие интересов партийных элит. Применяется кросс-темпоральный сравнительный анализ. Он дает возможность выяснить сходства и различия практик формирования правительства, изменения общественной поддержки политических партий и их действий в сравниваемых ситуациях после выборов 2019 и 2023 гг.

Эмпирическая основа исследования включает в себя законодательные акты, выступления политических деятелей, результаты социологических опросов и парламентских выборов, статьи в периодической печати (газетах *El Pais*, *La Vanguardia*, *OKDiario* и др.).

Институциональные условия переговоров между политическими партиями

Прежде всего, нужно раскрыть влияние формальных политических институтов на неформальные. Испания – парламентская монархия, ее двухпалатный законодательный орган (Генеральные кортесы) всенародно избирается не реже чем раз в четыре года. Обе палаты парламента (Конгресс депутатов и Сенат) формируются одновременно. По ст. 99 Конституции страны, монарх проводит после выборов консультации с парламентскими партиями и определяет кандидатуру премьер-министра, которая затем выносится на голосование в Палате депутатов¹. Сначала выдвигается только кандидатура лидера партии, набравшей наибольшее число голосов на выборах. Для успешного утверждения главы правительства

¹ Constitución Española. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2021. – P. 31.

кандидату необходимо получить в первом туре минимум 176 из 350 голосов депутатов нижней палаты. Если количество будет меньше, то назначается второй тур голосования, в котором кандидату в премьер-министры достаточно набрать относительное большинство. Так, левоцентристское правительство П. Санчеса получило 7 января 2020 г. право на существование, когда в его поддержку проголосовали во втором туре 167 депутатов, 165 высказались против и 18 воздержались¹.

Если кандидатура от партии парламентского большинства и во второй раз не наберет достаточное число голосов, монарх поручит формирование правительства лидеру второй по поддержке партии. Это впервые произошло 29 сентября 2023 г., когда отказ депутатов в поддержке лидеру Народной партии А. Нуньесу Фейхоо (в двух турах голосования) привел к выдвижению кандидатуры лидера ИСРП П. Санчеса. В случае, если ни один из кандидатов в премьер-министры не получит одобрения нижней палаты по истечении двух месяцев после первого тура голосования, король распустит обе палаты Генеральных Кортесов и назначит внеочередные парламентские выборы. Так уже происходило в 2016 и 2019 гг.

Если до декабря 2015 г. основные партии – левоцентристская Испанская социалистическая рабочая партия (ИСРП) и правоцентристская Народная партия (НП) набирали суммарно более 80% голосов и создавали правительства без усилий, чему способствовал закон о политических партиях², завышающий представительство самых популярных партий в парламенте, то последующая фрагментация партийной системы сделала невозможным создание однопартийного кабинета, заставляя ИСРП и НП идти на уступки малым партиям и создавать вынужденные коалиции. Этому способствует формат избирательной системы Испании. Конгресс депутатов избирается по пропорциональной системе с низким загра-

¹ Casqueiro J., Pérez F.J. Pedro Sánchez logra la investidura y formará el primer gobierno de coalición de la democracia // El PAÍS: el periódico global. – 7.01.2020. – Mode of access: https://elpais.com/politica/2020/01/07/actualidad/1578382922_404144.html (accessed: 12.01.2024).

² Ley Orgánica 6/2002 del 27 de junio // Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. – Mode of access: <http://www.boe.es/boe/dias/2002/06/28/pdfs/A23600-23607.pdf> (accessed: 12.01.2024).

дительным барьером (3%) и закрытыми партийными списками, а представительство малонаселенных округов сильно завышено¹.

Как и в других постиндустриальных обществах, позиционирование политических партий Испании утратило жесткую зависимость от социального неравенства и классовой принадлежности электората. Рост удельного веса средних слоев в обществе, распространение онлайн-коммуникаций делает для политических партий рациональной стратегию выдвижения прагматических лозунгов, персонализации (рекламы ярких лидеров, а не системных программ). Идеологические тексты партий, как правило, являют собой набор прагматических лозунгов. Вместе с тем испанская партийная система отчетливо демонстрирует размежевания «унитаристы – сепаратисты» и «левые – правые», сложившиеся в стране еще в XIX в. Правые партии (Народная партия и «Вокс») выступают за сохранение монархии и государства автономий, за проведение неолиберальной экономической и социальной политики, за поддержку католицизма². «Вокс» как наиболее правая партия выдвигает также лозунги ограничения инокультурной миграции, поддержки традиционной семьи, защиты ношения оружия. Левые партии Испании (Испанская социалистическая рабочая партия, «Сумар», «Подemos» и др.) – сторонники республики либо ограничения полномочий монарха, федерализации, неокейнсианской экономической и социальной политики³. Левых и правых разделяет также оценка Гражданской войны 1936–1939 гг. Классификация партий по шкале «левые – правые» усложняется ростом влияния региональных партий («Левые республиканцы Каталонии», «Вместе»

¹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General // Junta Electoral Central. – Mode of access: <https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/lorege> (accessed: 12.01.2024).

² 28 M. Entre todos, un programa para ti // Partido Popular. – Mode of access: https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa_electoral_28m.pdf (accessed: 12.01.2024); VOX. Un programa para lo que importa // Partido VOX. – Mode of access: <https://www.voxespana.es/programa/programa-electoral-vox> (accessed: 12.01.2024).

³ ADELANTE. Programa electoral elecciones generales 23 julio 2023 // Partido Socialista Obrero Español. – Mode of access: https://www.psoe.es/media-content/2023/07/PROGRAMA_ELECTORAL-GENERALES-2023.pdf (accessed: 12.01.2024); Un programa por ti. Elecciones Generales 23 de Julio 2023 // Movimiento Sumar. – Mode of access: <https://movimientosumar.es/wp-content/uploads/2023/07/Un-Programa-para-ti.pdf> (accessed: 12.01.2024).

(Junts), Баскская националистическая партия, «Бильду», «Союз народа Наварры», Галисийский националистический блок и др.)¹, в идеологии которых проблема статуса своего сообщества находится на первом плане в сравнении с общегосударственными проблемами.

Массовый анкетный опрос, организованный Центром социологических исследований в феврале 2024 г. (общенациональная выборка 3664 человека), показывает такое позиционирование политических партий по шкале «левые (экстремум 1 балл) – правые (экстремум 10 баллов)»: Галисийский националистический блок – 2,27; «Сумар» – 2,69 балла; «Бильду» – 2,78; «Левые республиканцы Каталонии» – 2,86; ИСПП – 3,51; «Вместе» – 4,21; Баскская националистическая партия – 4,93; Союз народа Наварры – 5,62; Народная партия – 6,86; «Вокс» – 7,74 балла².

Однако конфликты между сторонниками унитаризма и сепаратизма, а также между левыми и правыми партиями имеют различную расстановку сил. Так, коалиция голосующих за унитарное устройство страны в основном включает депутатов от правых партий, но голосующие за федерализм или сепарацию – депутаты не только от левых партий, но и от региональных правых сил («Вместе» в Каталонии, БНП в Стране Басков и др.)³.

Избиратели устали от политических партий, отличающихся элитарностью, бюрократизмом и коррумпированностью. По массовому телефонному опросу Центра социологических исследований (октябрь 2023 г., выборка 4121 человек), доверие партиям меньше, чем другим институтам; оно составило 3,82, а правительству – 3,99 из 10 баллов, – и продолжает снижаться⁴. С 2011 г. по ноябрь

¹ Comparador de programas electorales // Corporacion de radio y television española. – Mode of access: <https://www.rte.es/noticias/elecciones-generales/comparador-programas-electorales/> (accessed: 12.01.2024).

² Barómetro de febrero 2024. Avance de resultados. Tabulación por recuerdo de voto. Elecciones generales 2023. Estudio nº 3441 // Centro de investigaciones sociológicas. – Mode of access: https://www.cis.es/documents/d/cis/es3441vpMT_a (accessed: 11.03.2024).

³ Romero P., Martínez M. Resultado de la votación de la investidura de Feijóo, en directo: reacciones y última hora en el Congreso hoy // Diario ABC. – 27.09.2023. – Mode of access: <https://www.abc.es/espana/investidura-feijoo-pp-directo-discurso-replicas-sanchez-abascal-yolanda-diaz-votacion-congreso-hoy-20230926093830-di.html> (accessed: 12.01.2024).

⁴ Encuesta sobre tendencias sociales (III). Avance de resultados. Tabulación por recuerdo de voto. Estudio nº 3424. Octubre 2023 // Centro de investigaciones

2019 г. резко выросло эффективное число парламентских партий (с 2,60 до 5,31), увеличилась волатильность партийной системы [Куракина-Дамир, 2023, с. 52–63]. Хотя с осени 2019 г. по июль 2023 г. влияние ИСРП и НП частично восстанавливается (их совокупная поддержка выросла с 49,2 до 64,8%), формирование правительства стало конфликтным и малопредсказуемым. Основные партии впервые вынуждены вступать в прагматические и непрочные коалиции, не имея такого опыта.

Парламентские выборы 2023 г. и их итоги

Досрочные парламентские выборы 23 июля 2023 г. привели к примерному равенству сил левого и правого блоков партий. Победившая с 33,1% голосов Народная партия набрала 137 мандатов из 350, надеясь сформировать правительство с участием правой партии «Вокс» (33 места) и региональных правоцентристских сил. ИСРП получила 122 места и рассчитывала на поддержку левых партий: «Сумар» (31 мандат), «Левых республиканцев Каталонии» (ЛРК) (7 мест), баскской коалиции «Бильду» (6 мест) и др.¹ Вопреки победе НП на региональных выборах в мае 2023 г., консерваторы не смогли развить успех в ожидаемых масштабах, а ИСРП получила даже на один мандат больше, чем в ноябре 2019 г. Социалисты успешно применили технологию переноса сроков выборов.

Оба межпартийных блока – левый и правый – имели почти равные шансы сформировать правительство. Это вызвало ожесточенную закулисную борьбу за голоса региональных партий: как левоцентристов («Левые республиканцы Каталонии» (ЛРК), «Бильду», «Компромисс», Галисийский националистический блок, «Новые Канары»), так и правоцентристов («Вместе», Баскская националистическая партия (БНП), «Союз народа Наварры», «Канарская коалиция» и др.).

Размежевание блоков носит не строго идеологический, а более прагматический характер; деление «левые – правые» менее

sociológicas. – Mode of access: https://www.cis.es/documents/d/cis/es3424vpmt_a (accessed: 12.01.2024).

¹ Resultados Elecciones Generales 2023 // El PAÍS: el periódico global. – 25.07.2023. – Mode of access: <https://elpais.com/espana/elecciones/generales/> (accessed: 12.01.2024).

важно, чем деление «унитаристы – сепаратисты». Например, каталонским и баскским партиям (как левым, так и правым) удобнее проголосовать за лидера социалистов П. Санчеса, который обещает провести федеративную реформу и амнистию организаторов незаконного референдума 2017 г. о независимости Каталонии.

В ряде автономных сообществ (Кастилии и Леоне, Валенсии, Арагоне, Эстремадуре и Мурсии) Народная партия и партия «Вокс» сформировали коалиционные правительства. Партия «Вокс» известна категоричной позицией в пользу воссоздания унитарного государства без автономий, ограничения инокультурной (мусульманской) миграции, поддержки католической церкви и монархии¹. Это воспринимается левыми партиями как недопустимый союз Народной партии с неофранкистами, ограничивает возможности коалиции НП с умеренными региональными партиями.

Развитие неформальных переговоров о создании правительства

Лидер Народной партии А. Нуньес Фейхоо предложил лидеру ИСРП П. Санчесу 29 августа 2023 г. реформировать избирательную систему, чтобы исключить влияние сепаратистских партий на создание правительства. НП предложила соглашение двух основных партий и совместное проведение ими масштабных реформ в течение двух лет, после чего планировалось провести досрочные парламентские выборы². Народная партия стремилась «связать руки» социалистам. Проект договора между НП и ИСРП в жесткой форме осуждал сепаратизм и попытки регионов получить односторонние преимущества: «Мы обязуемся защищать территориальную целостность испанской нации, закрепленную в Конституции 1978 г., и отклоняем просьбы о проведении референдума о независимости и об амнистии, высказанные партиями, выступающими за

¹ Vota lo que importa. Programa electoral de Vox para las elecciones de 2023 // El Mundo. – 13.07.2023. – Mode of access: <https://www.elmundo.es/como/2023/07/13/64afce7bfc6c83db548b45c8.html> (accessed: 12.01.2024).

² Sanz S. Feijóo pide a Sánchez que le deje gobernar 2 años con 6 pactos de Estado para esquivar al separatismo // OK Diario. El sitio de los inconformistas. – 30.08.2023. – Mode of access: <https://okdiario.com/espana/fejoo-plantea-sanchez-legislatura-dos-anos-riesgo-repeticion-electoral-11475109> (accessed: 12.01.2024).

независимость». НП обещала, что будет обсужден «Территориальный пакт», направленный на превращение Сената в сильную палату территориального представительства и укрепление «Испании автономий» посредством многостороннего диалога¹. Но ИСРП категорически отвергла договор.

Публицисты-консерваторы обвиняют левоцентристское правительство в коррупции, заигрывании с сепаратистами, в безыдейности. Жесткой критике подверглось сотрудничество ИСРП с левой баскской коалицией «Бильду», несколько депутатов которой были террористами и обвинялись в убийствах мирных граждан². Но и лидер Народной партии А. Нуньес Фейхоо вел переговоры с руководством правоцентристской сепарационистской партии «Вместе», что вызвало неприятие регионального отделения НП в данном автономном сообществе³.

Социалисты добились избрания своей представительницы Ф. Арменгол спикером нижней палаты Кортесов в обмен на признание каталанского, баскского и галисийского языков официальными в парламенте. Лидеры партий правящей коалиции – П. Санчес (ИСРП) и Й. Диас («Сумар») – провели негласные переговоры с региональными партиями, обещая амнистию сепаратистов и проведение референдума о статусе Каталонии. Секретарь ИСРП по организационным вопросам С. Сердан провел в Брюсселе переговоры с бывшим председателем Женералитета Каталонии К. Пучдемоном, скрывающимся от правосудия. В переговорах участвовали руководители партий «Левые республиканцы Каталонии» и «Вместе». Соглашение ИСРП с ЛРК и «Бильду» подписано раньше, чем с правоцентристскими региональными силами ввиду

¹ Lee aquí el acuerdo íntegro que Feijóo ha ofrecido a Sánchez // OK Diario. – 30.08.2023. – Mode of access: <https://okdiario.com/espana/acuerdo-igualdad-bienestar-todos-espanoles-que-feijoo-ofrecido-sanchez-11475199> (accessed: 12.01.2024).

² Barro P. El partido de Otegi se vuelca con los presos de ETA y exige a Sánchez la “amnistía total!” // OK Diario. – 2.01.2024. – Mode of access: <https://okdiario.com/espana/partido-otegi-vuelca-presos-eta-exige-sanchez-amnistia-total-12153241> (accessed: 12.01.2024).

³ Baena P. Ayuso reaparece con Feijóo este jueves: fijará postura sobre el “diálogo” con Junts para la investidura // OK Diario. – 29.08.2023. – Mode of access: <https://okdiario.com/madrid/ayuso-reaparece-feijoo-este-jueves-apoyara-postura-junts-porque-dialogar-no-aceptar-11467041> (accessed: 12.01.2024).

меньших разногласий¹. Итоговый документ согласован накануне голосования по кандидатуре П. Санчеса, 9 ноября 2023 г.²

Позиция П. Санчеса вызвала неприятие бывших лидеров ИСРП – Ф. Гонсалеса, Н. Редондо и А. Герры, назвавших амнистию сепаратистов и признание самоопределения неконституционными³. Часть ветеранов партии за неприятие сговора с сепаратистами была исключена из ИСРП.

Региональные партии стремятся координировать действия. Ключевую роль в продвижении их требований играет лидер «Вместе» К. Пучдемон, потребовавший достичь самоопределения каталонской нации и признать итоги референдума 2017 г.⁴ Согласованно с ним выступили лидер БНП А. Ортузар, лидер «Бильду» А. Отеги и спикер ЛРК П. Плайя: «Сторонники независимости теперь имеют голоса, и Педро Санчес должен решить, хочет ли он их получить»⁵. Правоцентристская партия «Вместе» выступает за полную амнистию 4 тыс. участников незаконного референдума о независимости, а не за «прощение», на которое готово пойти правительство [Попов, 2023, с. 28]. Речь идет о членах организаций «Комитеты защиты республики» и «Tsunami Democràtic», организовавших насильственные протесты против суда над лидерами се-

¹ *Guirado J.* Sánchez ordena a sus negociadores pactar con Bildu y ERC antes que con Junts y PNV // OK Diario. – 3.09.2023. – Mode of access: <https://okdiario.com/espana/sanchez-ordena-sus-negociadores-pactar-erc-bildu-antes-que-junts-pnv-11457649> (accessed: 12.01.2024).

² *Balcarce L.* Acuerdo total Sánchez – Puigdemont: la nación catalana y el derecho de autodeterminación, ejes del pacto // OK Diario. – 9.11.2023. – Mode of access: <https://okdiario.com/espana/acuerdo-total-sanchez-puigdemont-nacion-catalana-derecho-autodeterminacion-ejes-del-pacto-11879288> (accessed: 12.01.2024).

³ *Durán G.* De Sánchez a Guerra: Todos los socialistas que han dicho que la amnistía es inconstitucional // OK Diario. – 25.09.2023. – Mode of access: <https://okdiario.com/espana/psoe-amnistia-sanchez-guerra-todos-socialistas-inconstitucional-11520622> (accessed: 12.01.2024.)

⁴ *García L.* El retorno de Puigdemont. Sin permiso // LaVanguardia.com. – 27.08.2023. – Mode of access: <https://www.lavanguardia.com/politica/20230827/9188113/retorno-puigdemont-investigacion-amnistia.html> (accessed: 12.01.2024).

⁵ *Barro P.* Ataque coordinado a la debilidad de Sánchez: Junts, ERC, Bildu y PNV exigen abrir el “melón territorial” // OK Diario. El sitio de los inconformistas. – 5.09.2023. – Mode of access: <https://okdiario.com/espana/ataque-coordinado-debilidad-sanchez-junts-erc-bildu-pnv-exigen-abrir-melon-territorial-11510349> (accessed: 12.01.2024).

паратистов в 2019 г.¹ Речь идет также об амнистии членов террористической организации ЭТА в Стране Басков и о разрешении референдума в Наварре о слиянии со Страной басков. То есть политика уступок со стороны ИСРП сплотила региональные националистические силы.

Король поручил формирование правительства лидеру НП А. Нуньесу Фейхоо, первое голосование Конгресса депутатов состоялось 27 сентября 2023 г., а второе – 29 сентября. В первом туре А. Нуньес Фейхоо набрал 172 голоса против 178, во втором – 172 против 177². За него проголосовали только депутаты от НП, партии «Вокс», «Канарской коалиции» и «Союза народа Наварры». П. Санчеса при голосовании за его кандидатуру 16 ноября 2023 г. поддержали 179 депутатов, 171 был против. Поддержку Санчесу оказали депутаты от ИСРП, «Сумар», «Левых республиканцев Каталонии», «Вместе», «Бильду», Баскской националистической партии, Галисийского националистического блока и «Канарской коалиции»³.

После формирования правительства неформальные взаимодействия партий сосредоточены вокруг изменения Конституции страны и реформы Всеобщего совета юридической власти, что позволит узаконить амнистию сецессионистов и провести референдум о статусе Каталонии. Народная партия и «Вокс» перешли к мерам давления своих сторонников-демонстрантов на штаб-

¹ Junts avisa al PSOE: o amnistía a los 150 imputados durante el Gobierno de Sánchez o no habrá acuerdo // OK Diario. – 6.11.2023. – Mode of access: <https://okdiario.com/espana/junts-avisa-psoe-o-amnistia-150-imputados-durante-gobierno-sanchez-o-no-habra-acuerdo-11857598> (accessed: 12.11.2023).

² Romero P., Martínez M. Resultado de la votación de la investidura de Feijóo, en directo: reacciones y última hora en el Congreso hoy // Diario ABC. – 27.09.2023. – Mode of access: <https://www.abc.es/espana/investidura-feijoo-pp-directo-discurso-replicas-sanchez-abascal-yolanda-diaz-votacion-congreso-hoy-20230926093830-di.html> (accessed: 12.01.2024.); Resultados de la segunda votación de investidura de Feijóo el 29 de septiembre // El PAÍS: el periódico global. – 29.09.2023. – Mode of access: <https://elpais.com/espana/2023-09-29/ultimas-noticias-de-la-investidura-de-feijoo-en-directo.html> (accessed: 12.01.2024).

³ Muñoz E. Pedro Sánchez, investido presidente con 179 apoyos: todo el Congreso menos PP, Vox y UPN // Sociedad Española de Radiodifusión. – 16.11.2023. – Mode of access: <https://cadenaser.com/nacional/2023/11/16/pedro-sanchez-investido-presidente-con-179-apoyos-todo-el-congreso-menos-pp-vox-y-upn-cadena-ser/> (accessed: 17.11.2023).

квартиру ИСРП в Мадриде, проводя еженедельные протестные выступления¹. Вопрос о недоверии НП и «Вокс» правительству – один из основных в повестке дня региональных выборов 2024 г.

Конгресс депутатов 30 января 2024 г. отверг 179 голосами против 171 законопроект об амнистии, внесенный ИСРП. По регламенту, законопроект может быть вынесен на голосование через один месяц. Таков итог поправок ЛРК в законопроект с целью распространить его действие на всех лиц, обвиненных в террористических преступлениях и государственной измене. С этим не согласны партии правящей коалиции, готовые выборочно помиловать некоторых лидеров сепаратистов². Партия «Вместе» проголосовала против одобрения государственного бюджета Испании на 2024 г., что подтверждает ситуативный характер ее поддержки левого правительства. ИСРП добилась от Конгресса депутатов продления срока согласования законопроекта на 15 дней, до 7 марта 2024 г., после чего документ будет рассмотрен на пленарном заседании. Правительство затягивает реализацию обещаний националистическим партиям, их судьба определится после региональных выборов в Стране Басков 21 апреля и выборов депутатов Европарламента в июне 2024 г. Выборы в Стране Басков принесли равенство сил правоцентристской Баскской националистической партии (БНП) и левой коалиции «Бильду» (по 27 мандатов из 75 возможных), причем для БНП это означает спад влияния, а для «Бильду» – рост. ИСРП получила 12 мандатов, а Народная партия – лишь 7³. Тем не менее БНП стала контролировать должности и губернатора, и спикера парламента данного автономного сообщества. Это осложнит выполнение правительством П. Санчеса обещаний баскским партиям.

¹ Protestas en la calle Ferraz de Madrid contra la amnistía y Pedro Sánchez // OK Diario. – 03.12.2023. – Mode of access: <https://okdiario.com/espana/sigue-directo-manifestacion-contra-amnistia-convocada-pp-ultima-hora-concentracion-madrid-hoy-12013846> (accessed: 12.01.2024).

² Arciniegas Y. España: rechazada la ley de Amnistía en el Congreso, se reinicia su negociación // France 24. – Mode of access: <https://www.france24.com/es/europa/20240130-espana-rechazada-la-ley-de-amnistia-en-el-congreso-se-reinicia-su-negociacion> (accessed: 02.02.2024).

³ Resultados 21 A. País Vasco // Corporación de Radio y Televisión Española. – Mode of access: <https://resultados-elecciones.rtve.es/autonomicas/2024/pais-vasco/> (accessed: 28.05.2024).

Неформальные договоренности ИСРП и «Сумар» с региональными националистами выражают интересы именно партийных элит – сохранение власти. Опрос, организованный социологическим центром Simple Lògica в октябре 2023 г. (пропорциональная выборка 1010 человек старше 18 лет) показал, что 56,5% респондентов по Испании отвергают амнистию сепаратистов и 50% – против использования региональных языков как официальных в парламенте. Сторонники левых и правых партий имеют противоположное мнение по данным вопросам¹. При этом до 40% сторонников амнистии считают ее вынужденной мерой, чтобы сохранить у власти левое правительство. В декабре 2023 г., по данным опроса 2 тыс. человек, проведенного службой 40 dB. по заказу газеты EL PAÍS и радиокорпорации Cadena SER, большинство всех респондентов – 59,2% – осудили амнистию, а сторонники ИСРП разделены почти поровну (47% осуждают амнистию как «несправедливость»)².

Заключение

Таким образом, неформальные взаимодействия политических партий Испании при формировании правительства осенью 2023 г. подтверждают низкую эффективность политических институтов страны, сформированных в период демократического транзита 1976–1983 гг., и необходимость глубокой конституционной реформы. В теоретическом аспекте изученный кейс Испании помогает понять, что сложившиеся до кризиса партийной системы неформальные практики взаимодействий партий сейчас имеют деструктивный характер, ослабляя легитимность политической системы страны. Выросшая с 2015 г. волатильность партийной системы стала фактором удержания власти правящими элитами,

¹ *Pinheiro M., Oliveres V.* El rechazo a la amnistía alcanza el 56% en toda España y baja al 32% en Catalunya // El Diario. – 20.10.2023. – Mode of access: https://www.eldiario.es/politica/rechazo-amnistia-alcanza-54-espana-baja-39-catalunya_1_10608984.html (accessed: 17.12.2023).

² *Hermida X.* Un 60% de los españoles considera que la amnistía es injusta y supone un privilegio // El PAÍS. – 04.12.2023. – Mode of access: <https://elpais.com/espana/2023-12-04/un-60-de-los-espanoles-considera-que-la-amnistia-es-injusta-y-supone-un-privilegio.html> (accessed: 17.12.2023).

что имеет очевидные аналогии в партийных системах Италии и Франции. Неформальные взаимодействия политических партий при формировании правительства отражают общие тенденции роста влияния элит на принимаемые решения в условиях глобализации и ослабления роли электората в формулировании партийных предвыборных программ.

Распространенность в современной Испании неформальных практик согласования партийных интересов объясняется несовершенством базовых параметров политической системы, в том числе процедур регулирования деятельности парламента, партий и выборов. Речь идет о диспропорциональности избирательных округов и распределении депутатских мандатов, о заниженном градиентном барьере, о слабости полномочий Сената и судебной системы, о непродуманности полномочий монарха при формировании правительства. Политические партии Испании применяют при формировании правительства такие неформальные институты, как непубличные переговоры, обмен ресурсами (поддержка избрания кандидатур в обмен на признание статуса региональных языков), проекты договоров о сотрудничестве, обещания амнистии и проведения референдума, отставки и исключения из партий недо-вольных.

Сложные непубличные переговоры между левыми и региональными партиями завершились в ноябре 2023 г. формированием коалиционного правительства меньшинства. П. Санчес стал премьер-министром благодаря 26 голосам региональных партий. После формирования правительства неформальные переговоры сосредоточены вокруг изменения Конституции и реформы высших судебных органов, без чего невозможно узаконить амнистию сепаратистов и провести референдум о статусе Каталонии. Правительство ИСПП и «Сумар» затягивают реализацию данных обещаний, судьба которых определится после региональных выборов в Стране Басков и выборов депутатов Европарламента в июне 2024 г. Конфликт между левым и правым межпартийными блоками в Испании радиализируется, уменьшая возможности компромиссов.

A.V. Baranov*

Informal interaction between political parties in the formation of the Spanish government (based on the materials of the 2023 electoral cycle)

Abstract. The topic of the article is relevant due to the fact that informal institutions play an important role in the functioning of political systems. The crisis of political parties, manifested in all Western countries, is especially pronounced in contemporary Spain. The purpose of the article is to find out the informal interactions of Spanish political parties using the example of inter-party negotiations on the formation of a government in 2023. The methodological basis of the work is historical neo-institutionalism. The empirical basis of the research comprises the speeches of political figures, the results of opinion polls and parliamentary elections, articles in periodicals (newspapers «El Pais», «La Vanguardia» and «OKDiario»). The influence of the parameters of institutional design (proportional electoral system with a low barrier and high regionalization of the party system) on the use of informal institutions in Spain is revealed. Spanish political parties use informal interaction practices when forming a government: negotiations, exchange of resources (support for the election of candidates in exchange for recognition of the status of regional languages), draft cooperation agreements, promises of amnesty and a referendum, resignations and expulsions from the parties of dissatisfied. When forming the government, the separation of «Unitarians – separatists» was more important than the line «left – right». The development of shadow negotiations depended on the outcome of the vote on candidates for the post of Prime Minister – A. Nuñez Feijoo (People's Party) and P. Sanchez Perez-Castejon (Spanish Socialist Workers' Party). The victory of the Socialist candidate confirmed the growing role of regional parties and the problems of center-peripheral relations in the formation of the Spanish government. At the same time, it will not be easy for the government to implement the conditions for the election of P. Sanchez – an amnesty for the leaders of the Catalan secessionists and a referendum on the political status of Catalonia and will require a new round of shadow negotiations between the parties.

Keywords: informal political institutions; political parties; interactions; Spain; elections in 2023; formation of the government.

For citation: Baranov A.V. Informal interaction between political parties in the formation of the Spanish government (based on the materials of the 2023 electoral cycle). Political science (RU). 2024, N 3, P. 114–133. DOI: <https://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.05>

* **Baranov Andrey Vladimirovich**, Kuban state university (Krasnodar, Russia), e-mail: baranovandrew@mail.ru

References

- Azari J.R., Smith J.K. Unwritten rules: Informal institutions in established democracies. *Perspectives on politics*. 2012, Vol. 10, N 1, P. 37–55.
- Coller X., Domínguez P., Portillo M., Escobar M. Elites políticas en España. ¿Convergencia o divergencia con la sociedad? In: Pendas García B. (dir.), González E., Rubio R. (coords.). *España constitucional (1978–2018)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, Vol. IV, P. 3363–3385 (In Spanish)
- Crouch C. *Postdemocracy*. Cambridge: Polity Press, 2004, 144 p.
- Ferre M., Fuentes D. *Elecciones Generales 2023. KREAB Research Informe Electoral*. Mode of access: <https://kreab.com/espana/wp-content/uploads/sites/3/2023/07/kreab-informe-elecciones-general-23j.pdf> (accessed: 12.01.2024). (In Spanish)
- Filippova E. Yu. Factors of formation of coalition governments of regionalist and national political parties in the regions of Spain. *World economy and international relations*. 2021, Vol. 65, N 4, P. 71–79. DOI: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-4-71-79> (In Russ.)
- Gandhi J., Ruiz-Rufino R. (eds). *Routledge handbook of comparative political institutions*. London: Routledge, 2015, 462 p.
- Guseletov B.P. Parliamentary elections in Spain: the victorious conservatives cannot form a government. *PolitBook*. 2024, N 1, P. 125–139. DOI: <https://doi.org/10.24412/2227-1538-2024-1-125-139>. (In Russ.)
- Helmke G., Levitsky S. Informal institutions and comparative politics: a research agenda. *Perspectives on politics*. 2004, Vol. 2, N 4, P. 725–740.
- Jerez Mir M., Real-Dato J., Rodríguez-Teruel J. Las élites políticas en España: quiénes son, cómo son, qué hacen. In: Montabes J., Martínez A. (eds). *Gobierno y política en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, P. 585–614 (In Spanish)
- Katz R.S., Mair P. The cartel party thesis: A restatement. *Perspectives on politics*. 2009, Vol. 7, N 4, P. 753–766.
- Khenkin S.M. *Spain. Modern unstable society*. Moscow: Aspect Press, 2023, 383 p. (In Russ.)
- Klimovich S.A. In search of a unified theory of coalition building: from methodological nationalism to methodological regionalism. *Political science (RU)*. 2018, N 1, P. 249–268. (In Russ.)
- Kurakina-Damir A.A. Factors of stability of an unstable coalition. Spain 2020–2023. *Latin America*. 2023, N 11, P. 52–63 (In Russ.)
- Lapuente V., Fernández-Albertos J., Ahumada M., González Alonso A., Llobet G., Parrado S., Villoria M., Gortázar L. *La calidad de las instituciones en España*. Madrid: Circulo de Empresarios, 2018, 280 p. (In Spanish)
- Laver M., Shepsle K.A. *Making and Breaking Governments: Government Formation in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge university press, 1996, 316 p.
- Montero J.R., Fernández Esquer C. Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977–2016. *Política y gobernanza. Revista de investigaciones y análisis político*. 2018, N 2, P. 5–46. DOI: <http://dx.doi.org/10.30827/polygov.v0i2.7821> (In Spanish)

- North D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Moscow: Foundation of the economic book "Beginnings", 1997, 180 p. (In Russ.)
- Paniagua J.L., Velasco M. Actores de veto en el parlamento español. *VIII Congreso Español de ciencia política y de la administración política para un mundo en cambio*. Valencia: Universitat de Valencia, 2007. Mode of access: <https://aecpa.es/files/congress/8/actas/area2/GT-6/PANIAGUA-JUAN-LUIS.pdf> (access: 12.01.2024.) (In Spanish)
- Patrushev S.V. (ed.). *Institutional political science: Modern institutionalism and political transformation of Russia*. Moscow: ISP RAS publishing house, 2006, 600 p. (In Russ.)
- Popov I.V. The results of the parliamentary elections in Spain. *Scientific and Analytical Bulletin of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences*. 2023, N 17 (314), P. 25–32. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics31720232532> (In Russ.)
- Stefuriuc I. Government formation in multi-level settings: Spanish regional coalitions and the quest for vertical congruence. *Party politics*. 2009, Vol. 15, N 1, P. 93–115.
- Thelen K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*. 1999, Vol. 2, N 1. P. 369–404.
- Verge T., Barberà O. *Descentralización y estrategias organizativas: las relaciones especiales entre partidos de ámbito estatal (PAE) y partidos de ámbito no estatal (PANE) en España: Working Papers*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2009, N 281, 33 p. (In Spanish)
- Villena Oliver A. *Las redes de poder en España: Élite e intereses contra la democracia*. Barcelona: Editorial Roca, 2019, 291 p. (In Spanish)
- Zaznaev O.I. Political institutionalization: a conceptual analysis. *Bulletin of Kazan State Technical University named after A.N. Tupolev*, 2005, N 4 (40). P. 70–73. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Гуселетов Б.П. Парламентские выборы в Испании: победившие консерваторы не могут сформировать правительство // PolitBook. – 2024. – № 1. – С. 125–139. – DOI: <https://doi.org/10.24412/2227-1538-2024-1-125-139>.
- Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России / под ред. С.В. Патрушева. – М.: ИСП РАН, 2006. – 600 с.
- Зазнаев О.И. Политическая институционализация: концептуальный анализ // Вестник Казанского государственного технического университета им. А.Н. Туполева. – 2005. – № 4 (40). – С. 70–73.
- Климович С.А. В поисках единой теории коалиционного строительства: от методологического национализма к методологическому регионализму // Политическая наука. – 2018. – № 1. – С. 249–268.
- Куракина-Дамир А.А. Факторы устойчивости неустойчивой коалиции. Испания 2020–2023 гг. // Латинская Америка. – 2023. – № 11. – С. 52–63. – DOI: <https://doi.org/10.31857/S0044748X0028267-2>

- Макаренко Б.И.* Фрагментация европейских партийных систем: причины, сценарии, следствия // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2022. – Т. 66, № 12. – С. 16–26.
- Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
- Попов И.В.* Итоги парламентских выборов в Испании // *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. – 2023. – № 17 (314). – С. 25–32.
- Филиппова Е.Ю.* Факторы формирования коалиционных правительств регионалистских и общенациональных политических партий в регионах Испании // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2021. – Т. 65, № 4. – С. 71–79. – DOI: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-4-71-79>
- Хенкин С.М.* Испания. Современное нестабильное общество. – М.: Аспект Пресс, 2023. – 383 с.

А.А. БАХАРЕВ*

ПРОЦЕСС ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗАЦИИ ТУРЦИИ В ПЕРИОД ПРАВЛЕНИЯ Р.Т. ЭРДОГАНА: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается эволюция турецкой формы правления как уникальный кейс стремительной президентализации, отразившейся как на практическом содержании взаимоотношений между ветвями власти, так и на конституционных правилах игры в треугольнике «Президент – парламент – правительство». Специфика процесса президентализации исследована в рамках неоинституционального подхода. Анализу подвергаются конституционно-правовые аспекты взаимоотношений ветвей власти, исторические детерминанты, специфика партийной системы и взаимодействия главы государства и правительства, внешнее влияние. «Тропа зависимости» турецкой системы представлена исторической конкуренцией проектов персонификации власти, парламентаризма и военного правления. В начале XXI в. на смену периоду разрозненности партийной системы 1990-х пришло доминирование Партии справедливости и развития Р.Т. Эрдогана в легислатуре, что заложило основу для персонификации. После объединения государственных органов под контролем ПСР произошло последовательное снижение автономии премьер-министров. В конституционном измерении произошла трансформация институционального дизайна от парламентской республики к президентализованной системе с монизмом исполнительной власти и установлением взаимозависимости политических судеб президента и парламента. Одним из условий успешности транзита явилась ликвидация политической роли и автономии военных институтов, которые на протяжении почти 100 лет выступали контролером общественного развития. К 2020-м годам ответом на концентрацию властных ресурсов в руках Р.Т. Эрдогана стала консолидация и рост представительства парламентской оппозиции в ВНСТ, что в сочетании с

* Бахарев Анатолий Александрович, аспирант кафедры истории и теории политики факультета политологии, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова (Москва, Россия), e-mail: baharev-anatoliy@mail.ru

© Бахарев А.А., 2024

DOI: 10.31249/poln/2024.03.06

инерцией представления армии о собственной политической роли создает вероятность ревизии формы правления. Основными факторами устойчивости президентизированной формы правления выступают способность к преодолению проявлений социально-экономического кризиса, исторической инерции политической роли армии, кризиса лидерства при транзите президентской власти. Изучение выявленных в рамках исследования факторов президентизации может быть использовано при анализе эволюции полупрезидентских республик, в том числе постсоветского пространства.

Ключевые слова: президентизация; полупрезидентская республика; форма правления; президент; парламент; правительство; Турция.

Для цитирования: Бахарев А.А. Процесс президентизации Турции в период правления Р.Т. Эрдогана: возможности и ограничения // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 134–160. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.06>

Теоретическая рамка исследования

Политические институты, непрерывно взаимодействуя с изменчивой окружающей средой, находятся в постоянном развитии. При этом динамика политического развития неравномерна: в условиях устоявшихся социально-экономических отношений формы правления реагируют колебательным движением в достаточно узких рамках, в то же время при стремительном накоплении существенных общественных новаций эволюция политических систем характеризуется радикальными институциональными изменениями. Отечественный исследователь П.В. Панов представляет модель чередования фаз исторического развития дихотомией «нормативных периодов» стабильного функционирования институтов и «критических точек», характеризующихся резким ростом неопределенности, которая, в свою очередь, стимулирует институциональное творчество и приводит к воплощению значительных новаций [Панов, 2006, с. 59]. А.Н. Медушевский добавляет в кризисную модель развития элемент исторической преемственности и цикличности. Представляя ведущей смысловой нитью исторического развития процесс чередования конституционных циклов, он выделяет в структуре переходного периода три фазы – деконституционализацию (ослабление легитимности и отмена старой конституции); конституционализацию (принятие новой конституции и распространение ее норм на отраслевое право) и реконституционализацию (внесение в действующую конституцию изменений, означающих движение вспять, в направлении норм и практик,

фиксировавшихся прежней конституцией) [Медушевский, 2006, с. 54]. Данной логике подвержено и развитие системы взаимодействий между основными ветвями власти.

С начала 1970-х годов европейские исследователи отмечали начало процесса глубокой трансформации общества, связанного с изменением социальной структуры и коммуникативной инфраструктуры западного общества, и указывали на неизбежность видоизменения властных отношений. Исследуя ирландский политический процесс, Б. Фаррелл заявил о высокой вероятности грядущей персонификации политики: «По мере того, как старая политика классовых и идеологических конфликтов в Европе ослабевает, как телевидение становится главным средством политической информации для общественности, как партии и парламенты слабеют перед исполнительной властью, власть будет все больше становиться видимой для людей через популярных лидеров, и эти лидеры станут главным средством привлечения внимания общественности» [Farrell, 1971, p. 54]. При этом большая часть исследователей (М. Дюверже [Duverger, 1980], Дж. Сартори [Sartori, 1997], М. Шугарт и Дж. Керри [Shugart, Carey, 1992] и др.) в последние десятилетия XX в. подчеркивали относительную стабильность форм правления при конъюнктурном колебательном перемещении властных ресурсов между индивидуальными и коллективными акторами.

В конце XX в. Р. Элджи на материалах исследования полупрезидентских систем Европы сформулировал классификацию изменчивости доминирующей системы распределения полномочий, предполагающую вариативность вектора и динамики развития. Он выделил следующие модели эволюции лидерства: 1) стабильная модель доминирования Президента или премьер-министра; 2) сдвиг от изначальной модели лидерства к другой (от Президента к премьеру или от премьера к Президенту); 3) отсутствие доминирующей модели лидерства с чередованием президентского, премьерского доминирования и периода сосуществования [Elgie, 1999].

В 2000-е годы в фокус внимания академического сообщества вошел анализ эволюции форм правления в свете изучения президентализации как ведущего вектора развития. Так, Т. Погунтке утверждает, что в парламентских и полупрезидентских системах Европы политика «все больше и больше характеризуется логикой

взаимоотношений между парламентом и правительством, типичной для президентских систем» [Poguntke, 2000, p. 19]. В качестве основных предпосылок процесса президентизации исследователи выделили: 1) разрушение традиционных «кливажей» общественного мнения, что в свою очередь приводит к потере устойчивой связи партий со своими избирателями, снижению уровня идеологизации, потере партийной идентичности и единства; 2) распространение новых форм политической коммуникации, не опосредованных системой представительства; 3) усложнение и профессионализацию системы государственной бюрократии; 4) интернационализацию политики, ускоряющую достижение именно персональных соглашений лидеров. На материалах политического развития Европы результирующими данных процессов становились: 1) повышение автономии глав исполнительной власти в частности и правительств в отношении парламентов в целом; 2) плюрализация партийных структур и последующее повышение автономии лидеров; 3) персонализация избирательных кампаний, «приватизация» мандатов и снижение значения электоральных машин партий [Poguntke, Webb, 2005, p. 1–25]. Таким образом, если режим располагается ближе к «президентизированному» правлению, то это означает, что произошел сдвиг ресурсов политической власти от коллективных акторов (кабинетов министров и политических партий) к отдельным лидерам, и увеличилась автономия последних [Poguntke, Webb, 2005, p. 1–25]. Согласно определению российского исследователя О.И. Зазнаева: «Президентизация политики – сложный и многоплановый процесс, происходящий сегодня во многих парламентских и полупрезидентских государствах мира. Он представляет собой постепенное усиление президентских черт полупрезидентизма без изменения формы правления, относительно длительный политический процесс, затрагивающий принципы взаимоотношений между органами власти и заключающийся в изменении правил функционирования формы правления, когда появляются и усиливаются элементы, свойственные чистой президентской системе, но при этом не происходит перехода к ней» [Зазнаев, 2014, с. 23].

Классики исследования феномена президентизации концентрировались именно на анализе систем взаимоотношений внутри парламентского, полупрезидентского и президентского типов, постулируя что нормативные ограничения, институциональная инерция и внутренняя логика «идеальных форм» воспрепят-

ствуют переходу новаций из области практических политических отношений в конституционное поле. Т. Погунтке заявлял, что последовательный переход от парламентской к полупрезидентской и далее к президентской форме невозможен, в связи с тем, что данные системы обладают собственной внутренней логикой и должны рассматриваться как дискретные феномены [Poguntke, 2000, p. 7]. Данный вывод показал свою релевантность в политиях Европы. Но за последующие 20 лет вместе с информационной революцией, глобализацией и структурными социальными сдвигами процесс президенциализации политики распространился на большую часть мира и в ряде стран получил конституционное оформление.

Наиболее интересным воплощением данного явления выступает политический процесс при правлении Р.Т. Эрдогана в Турции, представляющий редкий кейс быстрой и последовательной эволюции формы правления от парламентской модели к полупрезидентской и далее к системе с преобладающими президентскими чертами. Данное положение отлично иллюстрируют результаты индексного анализа в версии А. Кроувела с дополнениями О.И. Зазнаева – с 2002 по 2023 г. показатель президенциализации турецкой формы правления возрос с –2 до +6 пунктов [Бахарев, Кузнецов, 2019, с. 112–113].

В данной статье представлены результаты исследования эволюции турецкой формы правления посредством неоинституционального подхода с применением анализа специфики конституционно-правовых аспектов, влияния «тропы зависимости», развития системы взаимодействия президентов и премьер-министров, партийной системы, конфигурации политических субститутов (цензорных институтов военного контроля в турецком кейсе) и внешнего влияния. Применение данного подхода позволяет выявить наиболее значимые факторы президенциализации и обозначить перспективы дальнейшей эволюции формы правления.

Исторические предпосылки президенциализации турецкой формы правления

«Тропа зависимости» развития турецкой государственности выстроена конкуренцией трех традиций: персонализма, парламентаризма и военного правления. Основы современной турецкой

государственности были заложены в Конституции Турции 1924 г. Основным органом власти провозглашался однопалатный парламент (Великое национальное собрание Турции – ВНСТ), получивший полномочия назначать президента и премьер-министра. Исходная форма правления Турции тем самым может быть охарактеризована как парламентская республика [Gur, 2015, p. 25]. Однако однопартийная система и «молодость» республиканских институтов накладывали на функционирование парламентской республики определенные ограничения. Реальная политическая власть над партийным, бюрократическим и военным аппаратами концентрировалась в руках революционного лидера М.К. Ататюрка. Таким образом, несмотря на форсированную вестернизацию и секуляризацию страны, политический режим второй четверти XX в. наследовал основные черты султанизма. При этом условия национально-освободительной борьбы с англо-греческой интервенцией закрепили заложенную Младотурецкой революцией 1908 г. и Младотурецким триумvirатом 1913–1918 гг. политическую роль военных институтов, выступивших базой формирования новой идеологии и элиты страны.

После легализации оппозиционных политических партий в 1945 г. и утраты монополии Народно-Республиканской партии и военной элиты на власть начался длительный период нестабильного парламентского правления под контролем армейских институтов, выступивших гарантами сохранения кемализма в качестве основы государственного развития. С исторической точки зрения парламентская республика стала развитием традиций парламентской монархии 1876–1878 гг. и 1909–1913 гг.

Последующие 50 лет парламентаризма характеризовались нарастанием противоборства между кемалистскими, исламистскими и левыми движениями, недолговечностью правящих коалиций и правительственными кризисами, следствием которых явились неспособность обеспечения устойчивого общественно-политического развития страны, высокая острота протекания экономических кризисов и нарастание антагонизма между социальными группами [Gur, 2015, p. 26–27]. Республика пережила четыре периода военного правления, за двумя из которых последовало принятие новых редакций основного закона (Конституции 1961 и 1982 гг.), расширивших функционал и юридическую базу военного контроля за гражданскими властями. Расширение участия военных в политике

не приводило к долгосрочному повышению эффективности и устойчивости гражданских институтов.

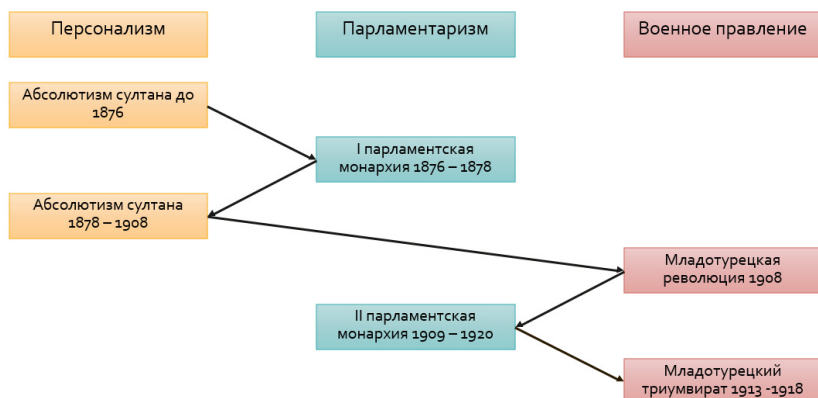


Рис. 1.

Схема переходов между доминирующими тенденциями эволюции формы правления Османской империи¹

Ответом на хроническую дисфункцию парламентской системы в 1980–1990-х годах явилась дискуссия о необходимости президентизации, проводимая президентами Т. Озалом и С. Демирелем. Целесообразность наделения президента дополнительными полномочиями Т. Озал обосновывал необходимостью повышения эффективности экономической политики, что, по его мнению, возможно лишь в условиях президентской республики. Т. Озал также не исключал возможности президентского вмешательства в сферу компетенции парламента, так как, по его мнению, коалиционные правительства не способны управлять такой политически фрагментированной страной, как Турция [Gülener, Mis, 2017, p. 1–32]. Реализацией данных идей должно было явиться введение системы всеобщих выборов президента одновременно с парламентскими выборами. Идеалом С. Демиреля являлась система «усиленного президента», в которой президент получил бы возможность формировать правительство без ветоума доверия парламента, назначать референдумы,

¹ Схема составлена автором.

определять курс внешней политики и приоритеты национальной безопасности, распускать парламент [Duran, Mis, 2018, p. 20].

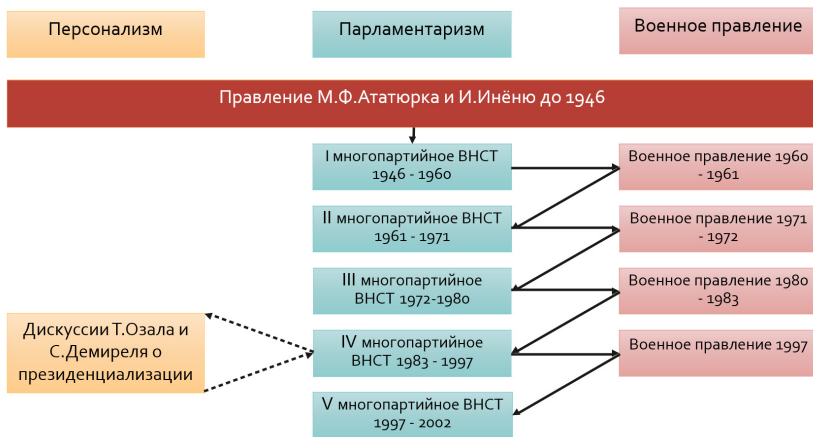


Рис. 2.

Схема переходов между доминирующими тенденциями эволюции формы правления Турции в XX в¹.

Таким образом к началу XXI в. в Турции сложились предпосылки президентциализации. Начиная с 1980-х годов шли оживленные дискуссии о перспективах построения в Турции полупрезидентской или президентской системы. Система парламентского правления последовательно дискредитировала себя правительственными кризисами и неспособностью справиться с экономической рецессией.

Процесс президентциализации в треугольнике «Президент-парламент-правительство»

Процесс президентциализации системы разделения властей Турции периода господства Р.Т. Эрдогана и ПСР правомерно условно разделить на следующие периоды:

¹ Схема составлена автором.

1) конфликтное сосуществование президента и премьер-министра с последующим переходом к полупрезидентской системе (2002–2007);

2) консолидация власти в треугольнике «Президент-парламент-правительство» (2007–2014);

3) персонализация власти и концентрация полномочий в руках президента (2014–2018);

4) переход к минимизму исполнительной власти (2018 – н. в.).

В 2002 году в результате беспрецедентной победы на выборах депутатов ВНСТ XXII созыва ПСР получает 363 мандата, формирует однопартийное правительство и приступает к реализации законодательных инициатив по распространению норм ислама в общественной жизни, на которые президент-кемалист и бывший глава КС Н. Сезер закономерно накладывает вето. Данное противостояние продолжалось до 2007 г., когда ПСР со второй попытки¹ добивается избрания сооснователя ПСР А. Гюля президентом. Так происходит концентрация у ПСР основных властных позиций в треугольнике «Президент-парламент-правительство».

В 2007 г. ПСР принимает закон о переходе к прямым выборам президента, сокращении срока президентских полномочий с 7 до 5 лет с правом переизбрания, введении права президента баллотироваться на второй срок. После двукратного наложения вето еще сохраняющим пост Н. Сезером законопроект выносится на референдум, где получает поддержку 58% избирателей. С момента вступления в силу механизма всенародного избрания в 2014 г. президент приобретает легитимность, превосходящую легитимность премьер-министра. Опираясь на народный мандат доверия, президент получил право определять основные векторы политического развития, способность в случае конфликта с легислатурой апеллировать к собственной всенародной поддержке.

Стоит отметить, что реформирование институциональных условий разделения властей на данном этапе привело к реализации крайне конфликтной формы интеракций президента и премьер-министра. За период 2003–2007 гг. Н. Сезер использовал право вето чаще, чем любой другой президент в истории Турции. Четырежды оппозиция и президент инициировали безуспешные попытки

¹ Первая попытка избрания А. Гюля Президентом не удалась в результате срыва кворума депутатами НРП и признания КС выборов несостоявшимися.

запрета ПСР Конституционным судом [Садыкова, 2009, с. 149–157]. Следствием политического кризиса, связанного с избранием А. Гюля, явился институциональный переход Турции к полупрезидентской форме правления [Gur, 2015, p. 35].

В течение следующего периода наблюдалась конструктивная модель взаимодействия президента и премьер-министра Турции. Будучи ближайшими политическими союзниками и основателями ПСР, Р.Т. Эрдоган и А. Гюль проводили единую политическую линию. Используя возросшие возможности имплементации институциональных новаций, полученные в результате консолидации власти в треугольнике «Президент – парламент – правительство», ПСР добилась установления президентского контроля над назначениями судей КС (Конституционного суда) и ликвидировала особую юрисдикцию военных судов в результате референдума 2010 г. (за проголосовали 58% избирателей). Наиболее существенное значение для эволюции баланса полномочий ветвей власти имело изменение принципа комплектования КС. Президент получил право назначать по предложению коллегий судей и юристов 14 из 17 членов КС, оставив в сфере кадрового влияния парламента лишь три поста [Аватков, 2021, с. 47]. Так лидеры ПСР, во-первых, ликвидировали возможную юридическую угрозу со стороны судебной системы, которая с 1961 г. выступала цензором партийной политики, а во-вторых, существенно усилили позиции президента в треугольнике «Президент – парламент – правительство».

Для анализа системы премьер-президентского взаимодействия необходимо отметить, что А. Гюль являлся достаточно влиятельным и популярным политиком, при этом не выдвигая претензий на лидерство. Это обусловило длительное и плодотворное сотрудничество президента и премьер-министра. Данную систему интеракций правомерно обозначить как систему распределенного лидерства, своеобразного «статусного равенства» при неформальном доминировании премьер-министра Р.Т. Эрдогана.

Премьер-президентская система интеракций была нарушена внутрипартийным конфликтом основателей ПСР, спровоцированным общенациональными протестами лета 2013 г., начавшимися в виде митинга против сноса парка Гези в Стамбуле и стремительно принявшими антиправительственный характер и общенациональный масштаб. Примирительная позиция А. Гюля и признание необоснованности применения насилия против протестующих вице-

премьера Б. Арынча спровоцировали острую критику Р.Т. Эрдогана [Зубкова, 2013, с. 68–70]. Вышеперечисленные факты осложнили взаимодействие президента и премьер-министра, перевели тренд интеракций из конструктивного в конфликтное русло, что повлекло исключение А. Гюля из состава управленческой элиты ПСР по завершении президентского срока. Другим следствием внутрипартийного конфликта явилось изменение ведущих психологических характеристик Р.Т. Эрдогана как лидера. По оценкам исследователей политической психологии, премьер-министр стал в два раза более подозрительным и непримиримым к критикующим его высказываниям [Linders, 2017, p. 20–22].

С 2014 г. Р.Т. Эрдоган стал первым всенародно избранным президентом, реальные властные полномочия премьер-министра значительно снизились. Период 2014–2016 гг. представляет собой взаимодействие усилившегося после отстранения от власти влиятельных соратников по ПСР президента Р.Т. Эрдогана и нового лидера ПСР и премьер-министра идеолога внешней политики ПСР А. Давутоглу. В рамках реализации курса на превращение Турции в независимого регионального лидера А. Давутоглу аккумулировал внешнеполитические полномочия, в то время как Р. Эрдоган сконцентрировал усилия на внутренней политике и продвижении новой конституционной реформы. Однако такая система интеракций не стала долговечной: разногласия между президентом и премьер-министром по вопросам направления конституционной реформы и решения курдской проблемы¹ привели к отставке А. Давутоглу. В итоге правительство Турции было полностью освобождено от деятелей, стоявших у основания ПСР.

На посту премьер-министра А. Давутоглу сменил бывший министр транспорта Б. Йылдырым. До 2016 г. он не являлся публичным политиком, занимая пост министра транспорта в правительствах Р.Т. Эрдогана и А. Давутоглу. Роль Б. Йылдырыма сводилась к координации работы правительства в целях имплементации политики президента. Выбор Р.Т. Эрдогана обусловлен последовательным изменением его стиля лидерства в направлении авторитаризма, что предполагает назначение технических премьеров,

¹ Altan A. Turkish PM Davutoglu bows out in power rift with Erdogan // France 24. – 03.05.2016. – Mode of access: <https://www.france24.com/en/20160505-turkey-davutoglu-bows-out-prime-minister-power-rift-erdogan> (accessed: 29.02.2024).

неспособных составить президенту конкуренцию в борьбе за влияние в партии власти и государственном аппарате.

Важной реперной точкой в эволюции формы правления в Турции явилась неудачная попытка военного переворота 16 июля 2016 г. Закономерно наиболее значимым следствием подавления попытки переворота явилось стремительное продвижение проекта изменения Конституции с целью дальнейшей президенциализации взаимоотношений в треугольнике «Президент – парламент – правительство».

Новая Конституция, принятая на референдуме в апреле 2017 г. (за проголосовал 51% избирателей), вступила в силу после президентских и парламентских выборов 2018 г. и позволила осуществить дальнейшее смещение баланса политических ресурсов в сторону института Президентства. Президент получил полномочия по формированию кадрового состава правительства и определению направления политики кабинета министров, возможность роспуска легислатуры в произвольный момент времени и право издавать указы, имеющие силу законов по неурегулированным существующим законодательством областям¹. Кроме того, в новой редакции Конституции значительно ограничивалась подотчетность кабинета министров парламенту, что было закреплено отменой практики интерpellации². Взамен двойной ответственности правительства в обновленной турецкой Конституции были предусмотрены два механизма: синхронизация сроков полномочий президента и парламента (и, соответственно, президентских и парламентских выборов, что резко снижает вероятность победы на них противостоящих сил) и возможность досрочного роспуска парламента (как по его собственной инициативе, так и по инициативе президента), за которым следуют новые (опять же синхронные) выборы обеих ветвей власти [Харитоновна, 2018, с. 195]. Стоит отметить, что за счет одновременности выборов и освобождения работы правительства от политической воли парламента новая редакция Конституции в политической практике способствует снижению остроты протекания потенциального конфликта двойной легитимности, в полупрезидентских системах способного приводить к этапу «сосуществования» при победе

¹ Конституция Турции 1982 года в редакции 2017 года. Ст. 104, 116.

² Ликвидацией обязанности министров давать отчеты парламенту с политическими последствиями.

политических оппонентов на выборах президента и депутатов парламента. Таким образом взаимозависимость реализации полномочий президента и легислатуры, характерная для полупрезидентских систем, была перенесена с уровня дуализма исполнительной власти на уровень сроков полномочий самих президентской и законодательной ветвей власти.

Должность премьер-министра с двойной ответственностью перед президентом и парламентом функционально была замещена должностью вице-президента. При этом турецкий вице-президент является скорее президентским чиновником, чем публичным политиком, поскольку, согласно новой Конституции, вице-президент не избирается населением на выборах одновременно с Президентом, а назначается действующим президентом в произвольный момент времени [Gülener, Mis, 2017, p. 20–27]. Таким образом четвертый этап развития взаимодействий между президентом и премьер-министром характеризуется установлением монизма исполнительной власти.

Ликвидация политических полномочий и влияния ВС Турции

Во второй половине XX в. генералитет четырежды проводил успешные военные перевороты в 1960, 1971, 1980 и 1997 гг. Взяв прямое управление государственными институтами, вооруженные силы распускали легислатуру, отправляли в отставку правительство, запрещали политические партии и деятельность отдельных лидеров, дважды меняли Конституцию, проводили масштабные чистки руководства государственных ведомств, системы образования, СМИ и общественных организаций. Генералитет последовательно расширял набор политических ресурсов и полномочий: в 1961 г. был создан СНБ (Совет национальной безопасности) и в качестве основной обязанности армии была законодательно закреплена «защита и сохранение Турецкой Республики», с 1982 г. СНБ, контролируемый военными, перестал являться консультативным органом (его рекомендации получили приоритет при рассмотрении правительством), в 1983 г. СНБ получил право мониторинга работы министерств на предмет реализации рекомендаций [Шлыков, 2013, с. 107–109]. Традиционная политическая роль турецкой

армии вступала в закономерное противоречие с политикой исламистских сил и приводила к блокированию их деятельности. Таким образом, проведение политической линии ПСР, президенциализация и персонификация власти Р.Т. Эрдогана были невозможны без ограничения политического влияния ВС Турции.

Необходимо отметить, что в начале 2000-х годов в среде генералитета произошел раскол на фракции условных «консерваторов» и «либералов». Приоритетом первых было сохранение традиционных контрольных полномочий ВС Турции в политическом процессе, в то время как вторые выступали за ускорение евроинтеграции и исполнение Копенгагенских критериев, предполагающих, в том числе, отстранение военного руководства от политической власти [Шлыков, 2013, с. 107–109]. Получение «либералами» в лице Х. Озкёка поста начальника Генерального штаба в 2002 г. обусловило на начальном этапе отсутствие организованного противодействия армии политике ПСР, легитимированной приведением турецкого законодательства в соответствие европейским нормам. Это позволило Р.Т. Эрдогану реализовать ряд институциональных новелл, направленных на ограничение участия СНБ в формировании внутренней и внешней политики страны.

На первом этапе в результате административной реформы правительства Р.Т. Эрдогана 2003 г. были устранены нормы, позволяющие занимать пост генерального секретаря СНБ исключительно представителям генералитета и дающие право доступа СНБ в органы власти с целью мониторинга реализации своих рекомендаций. Кроме того, в состав СНБ вошли все помощники главы правительства, решения данного органа приобрели рекомендательный характер. Также глава СНБ должен был назначаться премьер-министром из списка кандидатур, предложенных главой Генерального штаба [Айтас, 2017, р. 269–278]. Данный шаг ослабил позиции кемалиста президента Н. Сезера, который ранее обладал возможностью назначать главу СНБ. В результате за счет фактического упразднения довлеющего влияния органа военного контроля возросла автономия премьер-министра и значительно расширились возможности проведения ПСР независимой политики. Успех изменения статуса СНБ связан в первую очередь с удачно реализованной кампанией по легитимации новаций, основанной на декларировании приоритета удовлетворения рекомендаций

Еврокомиссии (требовавшей отстранения военных от власти), которая способствовала дезориентации кемалистских сил.

Следующий этап законодательных новаций ПСР был реализован после консолидации контроля над системой разделения властей. В 2010 г. в рамках конституционных поправок компетенция военных судов была ограничена сферой военных преступлений. В том же году правительство прекратило действие «Протокола о безопасности, общественном порядке и взаимопомощи», разработанного после переворота 1997 г. и призванного легитимировать возможные вмешательства военных в гражданское управление. А в 2013 г. ВНСТ, контролируемый депутатами ПСР, устранил норму 1961 г. о предназначении ВС Турции для «защиты и сохранения Турецкой Республики», ограничив сферу ответственности армии сдерживанием внешних угроз и выполнением задач с согласия ВНСТ. Таким образом, были ликвидированы правовые основания для вмешательства армии в политический процесс и заложены условия для масштабной кампании по обновлению кадрового состава ВС, а также разгрома кемалистского командного состава.

Неудавшийся военный путч лета 2016 г. предоставил Р.Т. Эрдогану политические основания для введения режима чрезвычайного положения, проведения радикальной реформы структуры армии и коренного изменения концепции взаимодействия гражданских и военных органов Турции. В результате изменения состава Высшего военного совета, где после включения вице-премьеров и министров силового блока «гражданские» составили большинство (к 2018 г. из 12 членов только 5 были генералами), президент получил прямой контроль над кадровой политикой вооруженных сил. Кроме того, Генеральный штаб утратил контроль над назначением чиновников министерства обороны в пользу военного министра. Командование жандармерией – военной полицией и береговой пограничной охраной – передано в ведение МВД [Шлыков, 2020, с. 127].

Полному переформатированию подверглась система подготовки высшего командного состава. Военные училища и академии, составлявшие основу социализации офицерского и генеральского корпусов, были расформированы. Их место занял Национальный военный университет при министерстве обороны. Кроме того, бы-

ла ограничена кооперация с институтами НАТО в сфере подготовки личного состава¹.

Одним из наиболее значимых последствий путча 2016 г. стали массовые репрессии против военной элиты и радикальное обновление штата ВС Турции. Уволено и отправлено под арест 150 генералов, более 5 тыс. офицеров, 2,6 тыс. унтер-офицеров, 1,7 тыс. рядовых и ? сержантов, а также более 500 гражданских служащих военных ведомств².

Таким образом, во второй половине 2010-х годов Р.Т. Эрдоган не только стал первым в турецкой истории главой государства, одержавшим победу над путчистами, но и смог добиться фактического разгрома политического потенциала кемалистской военной элиты и революционного преобразования модели взаимодействия гражданских и военных властей. ВС Турции утратили способность контролировать политический процесс и выступать гарантом сохранения принципов кемализма в фокусе национальной политики, а также лишились организационной автономии. Вероятно, наиболее существенным ударом для военных элит стала реформа системы подготовки личного состава, ликвидирующая кемалистскую социализацию, что в долгосрочной перспективе подрывает систему кооптации будущих кемалистов. На настоящий момент военные институты включены в иерархию органов исполнительной власти, напрямую подотчетных Р.Т. Эрдогану. При этом преждевременно говорить о полном разгрома военной оппозиции из-за глубокой укорененности в политической культуре армии идеологии кемализма, являвшейся основой политической социализации на протяжении практически столетия. Существенным фактором эволюции политической роли армии неизбежно станет и богатейший по мировым меркам опыт вмешательства в функционирование гражданских органов власти.

¹ В связи с наличием данных о прохождении путчистами курсов Школы повышения квалификации офицерских составов ВМС США, где они наладили взаимоотношения с ЦРУ.

² Gurcan M. Turkish military purges decimate career officer, pilot ranks // Al-Monitor. – 25.05.2018. – Mode of access: <https://www.al-monitor.com/originals/2018/05/turkey-military-purges-career-officer-pilot.html> (accessed: 1.05.2024).

Выводы и перспективы

На протяжении начала XXI в. в Турецкой республике наблюдалась тенденция к последовательной президенциализации формы правления. Основными аспектами президенциализации Турции являются:

1) эволюция партийной системы (где доминирование пропрезидентской партии 2000-х и 2010-х годов пришло на смену плюралистической раздробленности парламента 1990-х годов);

2) ликвидация контролирующей роли генерального штаба ВС Турции в политическом процессе;

3) ослабление влияния премьер-министров на политику правительства;

4) изменение конституционного порядка взаимодействий президента, парламента и правительства в системе разделения властей;

5) развитие стиля лидерства Р. Эрдогана в направлении авторитарности.

Главным политическим актором, осуществляющим данный проект, явился Р.Т. Эрдоган, инициировавший на первом этапе введение системы всеобщих выборов главы государства, что позволило сделать институт президентства независимым от парламента, а на втором этапе – переход к монизму исполнительной власти, консолидирующему все исполнительные полномочия в руках президента. Примечательно, что политическая система, установленная Конституцией 1982 г., оказалась достаточно гибкой для сохранения лидирующих позиций Р. Эрдогана вне зависимости от формально занимаемых им постов с 2003 г. В контексте вышеупомянутого правомерно говорить не столько о президенциализации политической системы Турции, сколько о персонификации власти посредством президенциализации формы правления.

Согласно ведущему определению смешанной формы правления, Турция на данный момент близка к президентской республике. Черты смешанной формы правления сохраняются в треугольнике взаимоотношений «Президент – парламента – правительство» и выражены в способности президента распустить ВНСТ и во взаимозависимости сроков полномочий исполнительной и законодательной ветвей власти. Стоит также отметить, что президенциализация привела к ликвидации значительной роли субститутов-цензоров политического процесса (в первую очередь СНБ) и кон-

солидации всех властных полномочий в треугольнике «Президент-парламент – правительство».

При использовании аналитической оптики Т. Погунтке и П. Уэбба обнаруживается множество индикаторов президенциализации в сфере исполнительной власти, партийной системе и электоральных процессах. В сфере исполнительной власти произошла полная консолидация контроля за политикой правительства в руках Р.Т. Эрдогана в результате перехода к монизму исполнительной власти после президентских выборов 2018 г. Со времен протестов на площади Таксим в 2013 г. Р.Т. Эрдоган наращивал контроль за коммуникативным пространством, постепенно исключая проводников политических альтернатив из дискурса, что особенно отчетливо проявилось в реакции на попытку путча 2016 г. и в последующей кампании по реализации конституционной реформы. Глава правительства проводил последовательный курс изоляции влиятельных соратников по правящей партии от принятия решений (отставки А. Гюля, Б. Арынча, А. Давутоглу, М. Чавушоглу и др.). С 2018 г. посты министров и депутатов ВНСТ стали взаимоисключающими. После президентских выборов 2023 г. только два (министр здравоохранения и министр культуры) из 16 министров сохранили портфели, среди новоприбывших лишь министр МВД пришел в кабинет из публичной политики (с поста губернатора Стамбула), что указывает на технократический подход к комплектованию органа и высокую распространенность ротаций¹.

В аспекте партийной деятельности наблюдается значительно менее интенсивная президенциализация. Последние изменения в устав ПСР были внесены в 2012 г., что уже позволяет сделать вывод о низкой динамике институционального развития. Принятие программы партии находится в исключительном ведении съезда и принимается голосованием делегатов (председатель и партийные институты рассматриваются как исполнители документа)². Председатель ПСР также избирается делегатами на съезде, прямое голосование членов не практикуется. При этом в коммуникативном отношении сильны черты президенциализма – устав наделяет

¹ Эрдоган объявил состав нового правительства // РИА Новости. – 4.06.2023. – Режим доступа: <https://ria.ru/20230604/turtsiya-1876033187.html> (дата посещения: 17.04.2024).

² By-law of The Justice and development party (with Amendments Effected in 2012). – P. 61. – Mode of access: <https://www.akparti.org.tr> (accessed: 17.04.2024).

председателя преимущественным правом формулировать оценки текущих событий от лица ПСР¹, в основе тактики политической борьбы находятся плебисцитарные практики, значение которых лишь возрастало по мере реализации конституционного проекта Эрдогана. В кадровом отношении председатель правящей партии всегда становится главой правительства, но с 2018 г. нижестоящие лидеры ПСР последовательно изолируются от замещения высших государственных должностей за пределами парламента. При этом стоит отметить, что неформальное внутрипартийное влияние Р.Т. Эрдогана росло по мере изоляции поколения основателей ПСР и развития неформального инструментария разработки и реализации решений.

В электоральном разрезе сильна персонификация политики, медиаприсутствие Р.Т. Эрдогана в рассматриваемый период неуклонно возрастало, при этом повышалось значение прямых форм коммуникации лидера с электоратом (например, через соцсети). В целом для ПСР характерно «сращивание» с образом лидера.

Таким образом анализ совокупности индикаторов президентализации позволяет сделать вывод о формировании полной автономии Р.Т. Эрдогана в сфере исполнительной власти, высокой степени контроля внутрипартийной политики и наличии господствующей кандидато-центристской модели в правящей партии.

Однако турецкое государство и общество демонстрируют цикличность развития. Как отмечает отечественный исследователь В.А. Аватков, за периодом консерватизма вполне может последовать очередная «прозападная» эпоха. Если к власти придет, к примеру, ориентированная на США Народно-республиканская партия, то текущий политический курс может смениться диаметрально противоположным – на этот раз соответствующим воззрениям светской и прозападной части населения [Аватков, Сбитнева, 2023, с. 283]. Данный фактор, с одной стороны, может стать основанием будущего укрепления полномочий легислатуры в треугольнике «Президент – парламент – правительство», а с другой – привести к возрождению контрольных полномочий высшего армейского командования в отношении гражданских властей в целом и системы разделения властей в частности.

¹ By-law of The Justice and development party (with Amendments Effected in 2012). – P. 76–77. – Mode of access: <https://www.akparti.org.tr> (accessed: 17.04.2024).

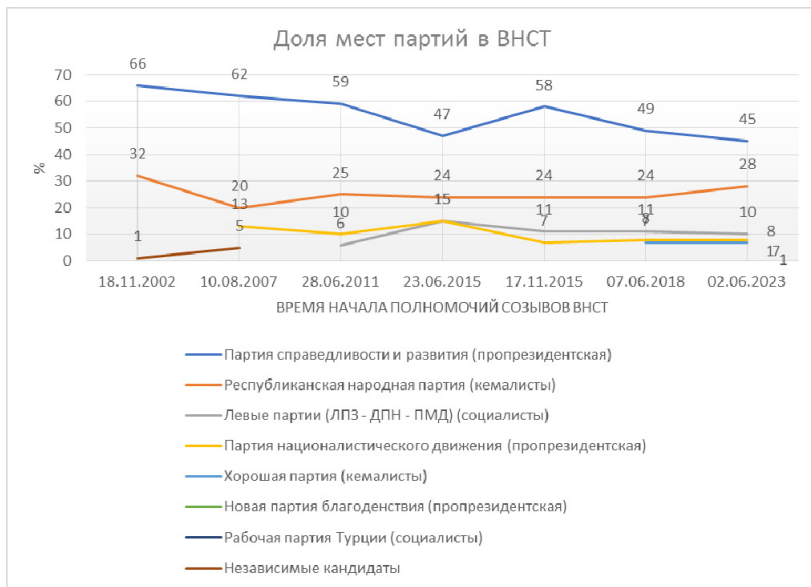


Рис. 3.
Изменение доли мест партий в ВНСТ

В Турции почти половина избирателей последовательно выступает против воплощения тенденции к персонификации власти Р.Т. Эрдогана. За 10 лет электоральная поддержка направленных на президентализацию конституционных реформ упала на 18% с 69% по результатам референдума 2007 г. и до 51% на референдуме 2017 г. Этот факт объясняется не только неприятием самих конституционно-правовых инициатив по изменению системы разделения властей, но и неприятием оппозиционным электоратом самого содержания внутренней и внешней политики Р.Т. Эрдогана, что, в частности, выражается в снижении представительства пропрезидентских сил в парламенте. С 2002 г. ПСР утрачивала мандаты в результате каждых выборов (за исключением повторных выборов 2015 г.) и к 2023 г. уступила оппонентам 21% мест в ВНСТ. Потеряв не только конституционное большинство, но и абсолютное, с 2018 г. ПСР вынуждена выстраивать альянсы с националистическими силами. При этом оппозиционные партии проявляют готовность к консолидации и объединению предвыборных усилий

вокруг крупнейшей кемалистской партии НРП. Образование альянса кемалистских и социалистических сил на президентских выборах в 2023 г. впервые не позволило Р.Т. Эрдогану одержать победу в первом туре голосования. Таким образом, динамика электоральных предпочтений турецкого общества свидетельствует о повышении вероятности перехода ведущих политических институтов под контроль кемалистов и последующей ревизии формы правления в пользу парламентаризма.

Концепции кемализма и исламского неоосманизма, продвигающие антагонистические проекты парламентаризации и президентализации соответственно, являются внутренними продуктами культурно-исторического развития Турецкой республики, имеющей столетнюю историю независимого политического развития. К тому же затяжной и в целом неудачный характер евроинтеграции Турции, дополненный реализацией курса на фактическое сокращение контактов с ЕС и НАТО и общественной кампанией по дискредитации исторической роли «коллективного Запада» после протестов на площади Таксим в 2013 г. и попытки военного переворота 2016 г. значительно ограничивают инструментарий внешнего влияния. В свою очередь это повышает значимость внутренних факторов эволюции формы правления, основными из которых на текущем этапе развития турецкой государственности выступают:

- 1) способность Р.Т. Эрдогана и ПСР к выработке и эффективной имплементации государственной политики, отвечающей интересам большинства жителей страны;
- 2) способность преодолевать негативные последствия чрезвычайных ситуаций;
- 3) успешность создания системы политической социализации военных кадров, предполагающей альтернативу кемализму;
- 4) способность к обеспечению транзита президентской власти.

В первом аспекте по основным социально-экономическим параметрам Р.Т. Эрдогану удалось добиться впечатляющих успехов: средний рост ВВП в период 2003–2023 гг. составил 5,9% против 4,3% за 1982–2002 гг.; инфляции – 14% при правлении ПСР против 63% в период правления нестабильных коалиций в ВНСТ¹. Однако нарастающее давление на легитимность режима Р.Т. Эрдогана и,

¹ Уровень инфляции в Турции // svspb.net – Режим доступа: <https://svspb.net/danmark/inflijacija.php?l=turcija> (дата посещения: 15.02.2024).

как следствие, проекта президентализации и персонификации власти оказывают ускорение инфляции с 12,3% в 2020 г. до 64,7% в 2023 г. (что стало самым высоким показателем с 2001 г.¹) и стабильно высокий уровень безработицы 10,3% в период правления ПСР против 7,6% за предшествующие 20 лет².

Наиболее опасными ЧС в турецких условиях выступают разрушительные землетрясения. Социально-экономические последствия Измитского землетрясения в 1999 г. нанесли существенный удар по легитимности власти кемалистов и выступили существенным фактором потери ими парламентского большинства в результате следующих выборов депутатов ВНСТ. Р. Т. Эрдоган и ПСР преодолели социально-экономические последствия еще более разрушительного землетрясения на юге Турции 2023 г. значительно успешнее, что в политическом отношении выразилось в победе на выборах президента и депутатов ВНСТ XXVIII созыва в 2023 г. Однако непрогнозируемость сейсмической активности высокой интенсивности придает данному типу ЧС характер постоянного риска для устойчивости политического режима и повышает вероятность ревизии формы правления.

Несмотря на революционные изменения института подготовки кадрового состава ВС Турции, ликвидацию цензорной роли армии как гаранта принципов кемализма в политической системе Турции и массовые кадровые чистки, столетний опыт политической субъектности армии не может не обладать инерцией. В условиях повышения интенсивности военных конфликтов на Ближнем Востоке и в Восточной Европе и закономерного усиления значимости армии, элита ВС Турции в случае дестабилизации социально-политической ситуации может возобновить борьбу за статус одного из ведущих политических институтов с ПСР и Р.Т. Эрдоганом. Богатые традиции организации военных переворотов и публичного давления на представителей гражданских властей придает данному фактору характер долгосрочного.

В условиях персонификации власти и сошествия лидеров ПСР 2000-х и 2010-х годов с арены политической борьбы острота

¹ Годовая инфляция в Турции в декабре составила 64,77% // ТАСС. – 3.01.2024. – Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/19669777> (дата посещения: 15.02.2024).

² Уровень безработицы в Турции // svspb.net – Режим доступа: <https://svspb.net/danmark/bezrobotica.php?l=turcija> (дата посещения: 15.02.2024).

вопроса о транзите власти будет неизменно возрастать. Решающее значение в данном аспекте приобретет способность Р.Т. Эрдогана и ПСР к социализации нового поколения политических лидеров и готовность своевременно делегировать им политические полномочия.

Таким образом, кейс эволюции турецкой формы правления является наиболее ярким выражением феномена президенциализации, выявленного исследователями на материалах политического развития европейских стран во второй половине XX в. и получившего полное концептуальное оформление в работах зарубежных и отечественных политологов 2000-х годов. Особый исследовательский интерес результаты анализа кейса Турции имеют в свете высокой динамики процесса и закрепления президенциализации не только в политической практике, но и в конституционном развитии институционального дизайна. Широкое распространение получили национальные системы, реализующие конституционный дрейф в рамках одной формы правления. Турецкий опыт является исключением и впервые демонстрирует последовательное институциональное движение на конституционном уровне от примата коллективных институтов к доминированию и автономии индивидуального актора через непродолжительный этап смешанной системы. Высокая теоретическая значимость турецкого опыта обусловлена глобальным характером процесса президенциализации, выступающего следствием универсальных факторов: размывания «кливажей», революции средств политической коммуникации, усложнения и профессионализации политики.

Специфически интенсивная динамика президенциализации в Турции связана с реакцией на длительное пребывание парламентской системы в условиях раздробленности и нестабильности, в свою очередь определяющее неспособность институтов обеспечить устойчивое общественно-политическое развитие. Таким образом была сформирована острота «критической точки» исторического процесса, открывшая широкое пространство для институционального творчества, воплотившегося в реконституционализации султанистской / персоналистской традиции. Ответом на укрепление президенциализма в политических системах, имеющих богатую историю парламентского правления, становится консолидация оппозиции и, соответственно, повышение вероятности перехода политических институтов под ее контроль и дальнейшей ревизии формы правления в сторону парламентаризма. Из-за высокой динамики процесса

преждевременно говорить о кристаллизации тенденций. Дальнейшее наблюдение за эволюцией турецкой формы правления позволит исследователям определить ограничения и пределы феномена президентализации.

A.A. Bakharev*

**The presidentialization of Turkey during the administration
of R.T. Erdogan: opportunities and limitations**

Abstract. The article examines the evolution of the Turkish form of government as a unique case of rapid presidentialization, reflected both in the practical content of the relationship between the branches of government and the constitutional rules of the game in the triangle «President – Parliament – government». The specifics of the process of presidentialization are investigated within the framework of a neo-institutional approach. The constitutional and legal aspects of the relationship between the branches of government, historical determinants, the specifics of the party system and the interaction of the head of state and the government, and external influence are analyzed. The «path of dependence» of the Turkish system is represented by the historical competition of projects for the personification of power, parliamentarism and military rule. At the beginning of the XXI century, the period of fragmentation of the party system of the 1990s was replaced by the dominance of the Justice and Development Party of R.T. Erdogan in the legislature, which laid the foundation for personification. After the consolidation of state bodies under the control of the AKP, there was a consistent decrease in the autonomy of prime ministers. In the constitutional dimension, there has been a transformation of the institutional design from a parliamentary republic to a presidentialized system with the monism of the executive branch and the establishment of the interdependence of the political destinies of the president and parliament. One of the conditions for the success of the transit was the elimination of the political role and autonomy of military institutions, which for almost 100 years acted as a controller of social development. By the 2020s, the answer to the concentration of power resources in the hands of R.T. Erdogan's goal was to consolidate and increase the representation of the parliamentary opposition in the VNST, which, combined with the inertia of the army's view of its own political role, creates the likelihood of a revision of the form of government. The main factors of the stability of the presidentialized form of government will be the ability to overcome the manifestations of the socio-economic crisis, the historical inertia of the political role of the army, and the crisis of leadership during the transit of presidential power. The study of the factors of presidentialization identified in the framework of the study can be used in analyzing the evolution of semi-presidential republics, including the post-Soviet space.

* **Bakharev Anatoly**, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia),
e-mail: bakharev-anatoliy@mail.ru

Keywords: presidentialization; semi-presidential republic; form of government; president; parliament; government; Turkey.

For citation: Bakharev A.A. The presidentialization of Turkey during the administration of R.T. Erdogan: opportunities and limitations. *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 134–160. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.06>

References

- Avatkov V.A., Sbitneva A.I. Turkey in the modern world: between democracy and authoritarianism. *Current problems of Europe*. 2023, N 1, P. 270–288. DOI: <https://doi.org/10.31249/ape/2023.01.12> (In Russ.)
- Avatkov V.A. *The Turkish Republic. Domestic policy: from 2002 to 2018* – Moscow: Izdatel'stvo Iurait, 2020, 203 p. (In Russ.)
- Aytac G. Analysis of Turkey's security policies in the period 1990–2005 through changing security theories. *Journal of international social research*. 2017, Vol. 10, N 54, P. 269–278.
- Bakharev A.A., Kuznetsov I.I. Interaction of the President, government and Parliament in semi-presidential systems: a comparative analysis of the experience of Russia, Ukraine and Turkey. *Political science (RU)*. 2019, N 4, P. 112–113. DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.04.03> (In Russ.)
- Duran B., Mis N. *Turkey's presidential system: Model and practices*. Ankara: T SET Vakfı İktisadi İşletmesi, 2018, 280 p.
- Duverger M. A new political system model: Semi-presidential government, *European journal of political research*, 1980, Vol. 8, N 2, P. 165–187.
- Elgie R. (ed.). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford university press, 1999, 320 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198293860.001.0001>
- Farrell B. *Chairman or Chief?: the role of Taoiseach in Irish Government*. Dublin: Gill and MacMillan, 1971, 110 p.
- Gülener S., Miş N. Constitutional framework of executive presidency in Turkey. *SETA analysis*. 2017, N 190, P. 1–32.
- Gur S. *Presidentialism: what it holds for the future of Turkey: a dissertation*. Louisiana: Louisiana state university, 2015, 150 p.
- Kharitonova O.G. The crisis evolution of the Turkish political system. *The Journal of political theory, political philosophy and sociology of politics Politeia*. 2018, N 3 (90), P. 181–205. DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2018-90-3-181-205> (In Russ.)
- Linders N. *Recep Tayyip Erdoğan: leadership style and sensitivity to role change and traumatic events: bachelor thesis*. Leiden: Leiden university, 2017, 32 p.
- Medushevsky A.N. Theory of constitutional cycles. *Polis. Political studies*. 2006, N 2, P. 51–59. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2006.02.05> (In Russ.)
- Panov P.V. *Institutionalism of rational choice*. In: Patrushev S.V. (ed.). *Institutional political science: Modern institutionalism and political transformation of Russia*. Moscow: ISP RAN, 2006, P. 43–92. (In Russ.)

- Poguntke T. The presidentialization of parliamentary democracies: A contradiction in terms?: *Paper prepared for presentation at the ECPR workshop «The presidentialization of parliamentary democracies?»*, Copenhagen, 2000. – P. 19.
- Poguntke T., Webb P. The presidentialization of politics in democratic societies: A framework for analysis. In: Poguntke T., Webb P. (eds). *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. New York: Oxford university press, 2005, P. 1–25.
- Sadykova L.R. Islamic Renaissance in Turkey on the border of the XX-XXI centuries. *MGIMO review of international relations*. 2009, N 5, P. 149–157. (In Russ.)
- Sartori G. *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives, and outcomes*. NYU Press, 1997, 217 p.
- Shlykov P.V. Military elite and political power in Turkey in the 2000 s: a paradigm shift? *Russia and the Moslem world*. 2013, N 4 (250), P. 107–109. (In Russ.)
- Shlykov P.V. The Army and the military elite in the context of Turkey's political transformation in the 2000 s and 2010 s. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 13. Vostokovedenie*. 2020, N 1, P. 121–136. (In Russ.)
- Shugart M.S., Carey J.M. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, 316 p.
- Zaznaev O.I. Understanding the forms of government in modern political science: the latest discussions. *Political science (RU)*. 2014, N 1, P. 10–33. (In Russ.)
- Zubkova A.I. «Taksim is everywhere, resistance is everywhere»: a political analysis of the protests in Turkey. *RUDN Journal of political science*. 2013, N 4, P. 68–70. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Аватков В.А., Сбитнева А.И. Турция в современном мире: между демократией и авторитаризмом // Актуальные проблемы Европы. – 2023. – № 1. – С. 270–288. – DOI: <https://doi.org/10.31249/ape/2023.01.12>
- Аватков В.А. Турецкая Республика. Внутренняя политика: от 2002 к 2018. – М.: Издательство Юрайт, 2021. – 203 С.
- Бахарев А.А., Кузнецов И.И. Взаимодействие президента, правительства и парламента в полупрезидентских системах: сравнительный анализ опыта России, Украины и Турции // Политическая наука. – 2019. – № 4. – С. 112–113. – DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.04.03>
- Зазнаев О.И. Осмысление форм правления в современной политической науке: новейшие дискуссии // Политическая наука. – 2014. – № 1. – С. 10–33.
- Зубкова А.И. «Везде Таксим, везде сопротивление»: политический анализ протестов в Турции // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2013. – № 4. – С. 68–70.
- Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов // Полис. Политические исследования. – 2006. – № 2. – С. 51–59. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2006.02.05>

- Панов П.В.* Институционализм рационального выбора // Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России / под ред. С.В. Патрушева. – М.: ИСП РАН, 2006. – С. 43–92.
- Садыкова Л.Р.* Исламский «ренессанс» в Турции на рубеже XX–XXI вв. // Вестник МГИМО Университета. – 2009. – № 5. – С. 149–157.
- Харитонова О.Г.* Кризисная эволюция турецкой политической системы // Журнал политической философии и социологии политики. Политика. Анализ. Хроника. Прогноз. – 2018. – № 3 (90). – С. 181–205. – DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2018-90-3-181-205>
- Шлыков П.В.* Военная элита и политическая власть в Турции 2000-х годов: смена парадигмы? // Россия и мусульманский мир. – 2013. – № 4 (250). – С. 107–109.
- Шлыков П.В.* Армия и военная элита в контексте политического развития Турции 2000-х и 2010-х годов // Вестник Московского университета. Серия 13. Востоковедение. – 2020. – № 1. – С. 121–136.

ИДЕИ И ПРАКТИКА

И.А. ПОМИГУЕВ, Н.А. ЗАРИПОВ*

**МЕЖДУ КОНТРОЛЕМ И ДИСЦИПЛИНОЙ:
ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ИЗМЕНЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
VII–VIII СОЗЫВОВ¹**

Аннотация. В статье определяется политическая природа процессов изменения парламентской процедуры принятия законодательных решений в контексте современных тенденций институционального строительства. На примере поправок в Регламент Государственной думы РФ VII–VIII созывов отмечаются особенности использования процедуры как инструмента трансформации политических статусов участников законотворческого процесса, выражающегося в усилении дисциплины депутатов, расширения возможностей контроля за их деятельностью со стороны фракций и руководства палаты, увеличения полномочий Председателя и Совета Думы. В итоге руководство нижней палаты усилило контроль не только за «рядовыми» депутатами, но и за внепарламентскими структурами (в рамках парламентского контроля) и законодательным процессом в целом. Отдельно отмечается рост политического веса комиссий и их председателей в VIII созыве.

В статье отмечаются тенденции изменения логики институциональных трансформаций в России, характеризующиеся желанием отдельных политических

* **Помигуев Илья Александрович**, кандидат политических наук, доцент кафедры политологии Факультета социальных наук и массовых коммуникаций, Финансовый университет при Правительстве РФ; научный сотрудник Отдела политической науки, Институт научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН (Москва, Россия), e-mail: pomilya@mail.ru; **Зарипов Никита Андреевич**, магистрант, преподаватель Департамента политики и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Россия), e-mail: nzaripov@hse.ru

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-78-00201, <https://rscf.ru/project/22-78-00201/>

акторов не столько влиять на результаты законодательного процесса, сколько контролировать внутренние процессы парламентской деятельности, выстраивая своеобразную «внутрипарламентскую вертикаль власти». Отдельное внимание в исследовании уделено взаимосвязи формальных процедур и неформальных практик: в зависимости от «типа» парламентской активности и интересов участников процесса одни фактически устоявшиеся практики могут приобретать статус формально закреплённого правила, а другие – исключаться из политической практики. Определение политических импликаций в изменении процедуры работы законодательных органов власти предлагает исследователям новый взгляд на тенденции институциональных трансформаций и институционального строительства в современной России.

Ключевые слова: парламентская процедура; регламент; Государственная дума; парламент; законодательный процесс; институциональная трансформация; законодательные исследования.

Для цитирования: Помигуев И.А., Заринов Н.А. Между контролем и дисциплиной: политическая природа изменений регламента Государственной думы VII–VIII созывов // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 161–184. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.07>

Введение

В современной России на протяжении уже более 30 лет продолжается процесс становления и развития института парламентаризма. За это время произошло уже много политических событий как внутри, так и вокруг парламента, которые накладывают свой отпечаток на политические позиции его палат в современной властной конфигурации.

В рамках междисциплинарного направления политической науки, называемого законодательными исследованиями, рассматривается разнообразный блок вопросов, касающихся деятельности парламента [Помигуев, 2023], однако политическая природа процедур организации внутренней работы палат парламента находится на периферии исследовательского внимания.

Процедурный подход нередко применяют для анализа политических явлений и процессов. Например, А. Пшеворский, Г.О'Доннел, Ч. Тилли и др. предлагают рассматривать процесс принятия решений и формат взаимодействия акторов как характеристики, определяющие политический режим страны [Tilly, 2007; Мельвиль, 2000], а неоинституционалисты – для определения процесса формирования правил игры в ходе политической борьбы [Норт, 1997].

В свою очередь процесс изменения правил игры в парламенте может показать не столько уровень влияния на него внешних акторов [Chaisty, 2005], сколько внутреннюю логику институциональных трансформаций. Этот процесс отмечается изменением принципов политического контроля работы законодательных органов: формирование парламентского большинства привело к расширению контроля за внутренними процессами деятельности палат, что в конечном итоге способствовало укреплению позиций руководства перед «рядовыми» парламентариями. Это стало возможно благодаря изменениям внутреннего распорядка работы законодательных органов.

Регламент работы парламента как формальные «правила игры»

Регламент палат парламента призван нормативно определять порядок, по которому протекает парламентский процесс. В нем отражена бюрократическая логика, связанная со стремлением легислатур обеспечить непрерывность процесса его работы [Guy Peters, 2021]. Так, например, в контексте разработки политики (*policy*) акторы нередко обращают внимание на механизмы работы внутренних и степень влияния внешних структур, которые закреплены на формальном уровне: комитетов, комиссий и фракций с одной стороны, а также правительства, судов, главы государства и т.д. – с другой [Kayser, Rehmert, 2021].

В работе Регламента можно обнаружить и вторую логику работы – политическую, предполагающую, что формальная процедура определяет границы политической борьбы [Помигуев, 2023]. Так, отмечается связь Регламента с возможностью формировать повестку дня, оказывать влияние на принятие решений, контролировать механизмы урегулирования споров и позиций в политических дебатах и др. [Shaw, 1998; Mickler, 2019; Schwartz, 2008]. В некоторых случаях процедурные факторы могут становиться гарантом защиты прав оппозиции от злоупотребления партией власти своим положением [Norton, 2001; Помигуев, Алексеев, 2021] или же, наоборот, усиливать политические позиции новых структур [Patty, Turner, 2021].

Кроме того, политическая природа процедуры раскрывается при соотнесении правил с традициями. Несмотря на то что регламенты могут очень подробно описывать парламентские процедуры, неизбежно остаются так называемые «серые зоны», в которых проявляется не бюрократическая, а политическая логика взаимодействия акторов в парламенте. Эти зоны определяют пределы использования *законодательных технологий* – совокупности инструментов, посредством которых политические акторы манипулируют процедурами и аргументами, влияющими на ход и результат законодательного процесса [Алексеев, 2023]. Конфигурация таких технологий меняется от случая к случаю и определяется принципом «разрешено все, что не запрещено законом» и / или не встречает значительного сопротивления со стороны политических оппонентов. Например, так произошло с правом депутатов становиться соавторами уже внесенного в Госдуму законопроекта до его рассмотрения в первом чтении. Сначала эта норма превратилась из «разрешительной» в «ограничительную» (в 2017 г. у депутатов осталась возможность присоединиться в качестве инициатора к уже внесенному законопроекту, если с момента внесения прошло не более трех дней), а затем и вовсе отменили ее (в 2020 г. отменено право становиться инициатором уже внесенного в Госдуму законопроекта)¹.

Подход, при котором формальные нормы не *столько описывают порядок работы парламентариев*, сколько не *позволяют им обращаться к определенным действиям путем их запрета*, вызывает особый исследовательский интерес в отношении мотивов и причин, по которым данные практики исключаются. С одной стороны, может возникнуть ситуация, при которой практика становится непопулярной или редко применимой среди депутатов, вследствие чего она перестает быть частью формальной процедуры. С другой стороны, изменение Регламента может быть связано со злоупотреблением допустимой практикой, которое приводит к нарушению интересов и возможностей отдельных игроков. Подобные проявления можно наблюдать в отношении «типичных»

¹ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. *Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации*. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата посещения: 05.03.2024).

для парламентов форматов активности с разным статусом и ценностью как политического инструмента: например, дебаты в условиях разных предлагаемых палатой правил могут быть использованы с целью как донесения аргументированной позиции, так и затягивания процесса обсуждения конкретного закона [Pedrazzani, 2017; Fraccaroli et al., 2022].

Что касается вопроса включения новой нормы, то здесь могут преобладать разные мотивы парламентариев, начиная с формализации устоявшейся практики или закрепления отдельными игроками своего преимущества и заканчивая созданием нового порядка, помогающего впоследствии укрепить собственные позиции в политической борьбе¹.

Регламент работы палат парламента в законодательных исследованиях в последние годы привлекает все больше внимания: явление при более глубоком изучении оказалось политическим как по своей природе, так и по последствиям. Это позволяет представить Регламент как инструмент перераспределения полномочий между парламентом и кабинетом министров², государством и оппозицией, большинством и меньшинством, между партийной группой и отдельными депутатами, если все эти акторы считают правила легитимными [Muller, Sieberer, 2014].

Еще одной немаловажной чертой регламента как свода правил можно считать его возможность выступать дисциплинирующим механизмом в сплочении парламентариев. Если следовать каноническому определению Е. Озбудуна, то сплоченность – это степень, в которой в данной ситуации можно оценить совместную деятельность членов группы для достижения цели группы одним и тем же способом, а дисциплина – это особый тип сплоченности, достигаемой путем принуждения к повиновению, имеющий систему санкций, с помощью которых достигается такая принудительная сплоченность [Ozbudun, 1970]. Соответственно, регламентные нормы могут как расширять возможности для политиче-

¹ Появление новых норм можно рассматривать в общей логике формирования институтов. См.: [Мелешкина, 2012; De Jong, Lalenis, Mammadouth, 2002, p. 20].

² Особенно заметно усиление позиций парламента в случае применения инструментов ветирования законопроектов. Например, внедрение принципа дисконтинуитета снижает законодательные позиции исполнительной власти за счет ее зависимости от скорости рассмотрения инициатив парламентом [Помигуев, Алексеев, 2021].

ской борьбы, так и сужать их, определяя «границы дозволенного», в том числе с применением санкций за их нарушения.

Механизмы реализации подобных процессов крайне разнообразны между странами, однако для определения политической природы регламента палаты парламента будет достаточно обратить внимание на конкретные случаи его применения как инструмента политической борьбы. В представленной статье в качестве конкретного случая рассматривается динамика изменений правил игры в завершившемся VII созыве (2016–2021) и части VIII (с 2021 по апрель 2024 г.) Госдумы. Особое внимание в исследовании уделено способам обоснования и политическим последствиям поправок в регламент палаты.

Политические предпосылки изменений Регламента Госдумы

Российский парламентаризм занимает в дискуссии о «правилах игры» особое место. Обладающий небольшим опытом работы в начале XX века и богатым наследием советской системы принятия законов, отечественные институты в 90-е годы прошлого века довольно часто сравнивались с советскими аналогами, а само место парламента в политической системе – с порядками работы номенклатуры ЦК КПСС [Помигуев, 2016; Бусыгина, Филиппов, 2012]. Тем не менее за более чем тридцатилетний опыт работы парламента в России прошел долгий путь становления в качестве важного элемента политической системы России и площадки для политического диалога, представительства интересов граждан, принятия общеобязательных решений. В частности, подобную эволюцию отражает и динамика формальных правил работы палат парламента. Так, например, современная версия Регламента Госдумы была принята во II созыве (в январе 1998 г.), а впоследствии депутаты внесли в нее более 200 изменений [Помигуев, Зарипов, 2022]. Для понимания особенностей работы созывов необходимо обратить внимание на конъюнктуру, которую палата инерционно получила по итогам активности предыдущих созывов.

За скромную, но богатую на политические события историю работы Госдумы особый интерес политических ученых был прикован к трансформации роли палаты в отношениях с внешними участниками законодательного процесса – ряд исследователей от-

мечают постепенное повышение институционального контроля со стороны Правительства и Президента России, в том числе за счет контроля за внутрипарламентской деятельностью [Chaisty, Whitefield, 2023; Noble, 2020]. П. Чейсти при изучении работы Госдумы III–V созывов пришел к выводу, что большинство «Единой России» по факту привело сначала к неформальному, а потом и к формальному закреплению доминирования исполнительной (или президентской) власти [Chaisty, 2005; 2014]. Формальный процесс внесения инициативы остался без изменений, однако довольно значимым корректировкам были подвергнуты правила внутреннего распорядка работы парламента, которые затрагивают вопросы приоритетности рассмотрения правительственных и президентских инициатив, фракционной дисциплины, сроков рассмотрения законопроектов, процедуры формирования повестки дня и др. [Помигуев, Зарипов, 2022].

Роль формальной процедуры в политической эволюции Госдумы можно наблюдать и на примере работы внутриинституциональных структур, например Совета Думы, который после 2014 г. приобрел черты вето-игрока, способного оказывать влияние на законодательный процесс и выступать публичным политическим актором [Помигуев, 2016]. Отдельное внимание уделяется роли субститутов, например Совета Законодателей, деятельность которого изменила поведение региональных законодательных собраний с учетом лишь одного изменения в Регламенте Госдумы [Помигуев, Зарипов, 2022].

Деятельность Госдумы VII созыва ознаменовалась рядом значительных политических изменений, определивших его работу. С одной стороны, произошла смена Председателя палаты – спикером вместо С.Е. Нарышкина был избран бывший первый заместитель руководителя Администрации Президента РФ В.В. Володин. Смена политической конъюнктуры внутри палаты могла оказать влияние на внутренний институциональный дизайн и, как следствие, перестраивание работы всей системы принятия решений. Подобная импликация заметна при анализе риторики нового председателя, установившего на публичном уровне акцент на «эффективность» работы парламента. Последствия такого подхода могут отражаться в первую очередь на скорости рассмотрения законопроектов [Сох, 2006], что позволяет рассматривать некоторые характеристики обсуждения законопроектов, например, время как

политический индикатор структурных изменений парламентского процесса [Помигуев, Зарипов, 2022].

Вторым фактором выступил политический состав палаты – по результатам выборов 2016 г. партия «Единая Россия» закрепила за собой статус партии власти и получила конституционное большинство в парламенте. В продолжение предложенной П. Чейсти логики, сформированное большинство способно поддерживать высокое влияние исполнительной власти на деятельность парламента. Так, в VII созыве Правительство внесло в Госдуму 26,54% всех законопроектов (против 17,73% в предыдущем созыве), а доля принятых составила 84,60% [Chaisty, Whitefield, 2023]. В совокупности со стремлением нового председателя увеличить эффективность парламента возникает возможность беспрепятственного принятия поправок в Регламент, которые могут не поддерживаться остальными участниками процесса. Как отметил В.В. Володин во время ежегодного отчета Правительства РФ Госдуме 03.04.2024 г., «демократия – это процедуры, нормы и правила», что подчеркивает особую важность вопросов регламента для спикера парламента.

Наконец, третьим фактором выступает сам масштаб изменений «правил игры»: за весь созыв палатой было рассмотрено 49 постановлений, 44 из которых были приняты, что говорит о высоких темпах институциональных изменений, причину которых нам предстоит найти.

Отдельного внимания заслуживают инициаторы изменений регламента, которые можно разделить на две группы: к первой относятся инициативы от комитетов как профильных структур (в основном от председателей), а ко второй – условно «политической» – можно причислить руководителей и представителей фракций. В зависимости от авторов инициатив меняется и смысл поправок, и стратегии их обоснования.

Отметим также условие, при котором дискуссия о поправках обострялась: во время выступления с докладом, если инициатор отмечал факт предварительного согласования предлагаемых поправок с фракциями, дальнейшее обсуждение, как правило, сводилось к техническим вопросам и не носило сущностный характер. При иной ситуации продолжительность полемики могла достигать до 50 минут, а ее содержание затрагивало не столько *реализацию*, сколько *предназначение* вносимых изменений.

Важно указать, что среди участников обсуждения редко выступали парламентарии из «Единой России» (за исключением случаев, когда представитель фракции был инициатором поправок): основное взаимодействие происходило между депутатами от КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России», с одной стороны, и инициатором – с другой. В конце подобных дискуссий Председатель палаты обращался к полномочным представителям президента и правительства в Госдуме. Подобный состав участников во многом подчеркивает политический характер обсуждений, в основании которого лежат фракционные интересы.

Регламент Государственной думы VII–VIII созывов: тенденции изменений

Содержание и характер поправок отличаются неоднородностью и в каждом отдельном случае затрагивают интересы разных агентов. Тем не менее можно выделить несколько крупных блоков изменений. Блоки были сформированы на основании предмета регулирования и соотнесены с подходами к рассмотрению институтов, указанными выше. К первому блоку относятся **процедурные** аспекты законотворческого процесса самого по себе, его технологии и практики. Второй блок затрагивает **структуру** Госдумы: комитеты, комиссии и связанные с деятельностью парламента вспомогательные институты. Третий блок связан с **актерами** – участниками процессов разработки, рассмотрения и принятия законопроектов. Наконец, четвертый блок специфичен, его выделение обусловлено **адаптацией** палаты к внешним условиям. Представленная концептуальная рамка исчерпывает направления институциональных изменений в парламенте и может быть применена к анализу других институциональных структур.

Изменение общей процедуры законодательного процесса.

При изменении Регламента в VII–VIII созывах не остался в стороне и лейтмотив работы парламентариев – законотворческий процесс *per se*. Идея об «эффективности», выдвигаемая спикером палаты, во многом обозначила тренд на сокращение времени рассмотрения законопроектов. Однако наряду с техническим учетом сроков изменению подверглась и сама парламентская процедура. Так, в феврале 2017 г. из практики **убран** «час голосования» –

промежуток времени, когда парламентарии голосуют по всем рассмотренным в течение дня законопроектам. Теперь голосование по каждой инициативе проходит сразу после ее обсуждения, что не дает возможности депутатам долго отсутствовать в зале пленарных заседаний и приходить только к «часу голосования».

Заметным изменениям в течение созыва подверглась и другая технология парламентской работы – процедура соавторства. В марте 2017 г. в новой редакции Регламента было зафиксировано, что *включение в состав субъектов права законодательной инициативы нового субъекта допускается до окончания срока представления в ответственный комитет отзывов, предложений и замечаний на законопроект, установленного Советом Государственной думы*. В июле 2018 г. срок присоединения к законопроекту ограничили двумя днями с момента передачи председателем инициативы профильному комитету. Наконец, в январе 2020 г. указанный пункт был убран из Регламента, тем самым **исключив** практику из парламентского процесса. Обоснованием отмены стала бюрократическая логика: *такая практика часто не позволяет продолжать работу над законопроектом, затрудняет ее, а иногда и делает ее невозможной* (О.В. Савастьянова).

В этом блоке изменений стоит отметить и стилистические правки п. 7 статьи 118, позволяющей рассматривать законопроекты по упрощенной системе в случае отсутствия докладчиков (например, когда инициатива внесена депутатами предыдущего созыва) (09.06.2020). Во многом именно активное применение этой нормы в конечном итоге позволило избавиться от «законодательных завалов», наследованных из прошлых созывов¹.

Другой тенденцией изменений Регламента Госдумы стало **усиление дисциплины** рядовых депутатов. В октябре 2016 г. была принята поправка, исключаяющая право депутата на передачу своего голоса другому парламентария при голосовании на пленарном заседании, а также закрепляющая обязанность присутствовать на заседаниях комитета; в ноябре в Регламент была введена практика штрафа за отсутствие на указанных мероприятиях без уважитель-

¹ Вячеслав Володин рассказал о ходе разбора законодательных завалов // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – 16.12.2020. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/50289/> (дата посещения: 01.04.2024).

ной причины (за каждый пропуск заседания парламентарий лишился доли от ежемесячной зарплаты, соответствующей количеству пропущенных без уважительной причины заседаний).

Помимо процедуры участия была уточнена процедура внесения законопроектов отдельными депутатами, которые с мая 2017 г. обязаны предварительно уведомлять об этом фракцию. Иначе председатель палаты вправе не регистрировать и не направлять для дальнейшего рассмотрения законопроект, неформально согласовав этот вопрос с фракцией и самим депутатом: «...законопроект, который субъект права законодательной инициативы отзывает до его направления председателем Госдумы в профильный комитет, не считается внесенным в нижнюю палату»¹. Такая норма на первый взгляд незначима, однако у председателя и фракции появляется инструмент контроля за деятельностью депутатов, которые имеют безусловное конституционное право выступать субъектом законодательной инициативы.

Увеличение роли фракции наблюдается также в сокращении возможностей внефракционных депутатов выступать на пленарном заседании – с мая 2017 г. время таких выступлений было сокращено до пяти минут не чаще одного раза в два месяца.

Поправки были направлены и на деятельность депутатов в комитетах: с мая 2017 г. депутат больше не имел возможности передавать голос другим членам комитета, что подчеркивало необходимость физического присутствия парламентария. Отдельное внимание в изменении Регламента уделяется и личной ответственности депутата перед избирателями: с мая 2018 г. адресованные парламентарии обращения должны рассматриваться им лично, а в июне 2020 г. была введена практика публикации запросов депутатов на официальном сайте Госдумы. Последняя, по мнению руководителя фракции «Единая Россия» С.И. Неверова, вносится *для того, чтобы наш избиратель мог посмотреть, по каким вопросам обращается избранный им депутат, в какие структуры обращается*. Апелляция к связям парламентария с избирателями выступает одним из главных аргументов в отношении поправок, связанных с дисциплиной. Тем не менее, судя по реализуемой практике, вопрос

¹ ГД одобрила поправки об обязанности депутатов уведомлять фракцию о законопроектах // РАПСИ. – 19.05.2017. – Режим доступа: https://rapsinews.ru/legislation_news/20170519/278649136.html (дата посещения: 01.04.2024).

«опубличивания» депутатских запросов, которые можно считать своеобразной привилегией народных избранников, в настоящее время реализован не в полной мере и остается во многом на усмотрение парламентария¹.

Структурные изменения в парламенте. Вторым блоком поправок выступают структурные изменения. Классическим процессом, происходящим в начале каждого созыва, является перераспределение полномочий между комитетами и пакетное соглашение между фракциями о руководящем составе различных структур [Помигуев, Алексеев, 2021]. Общее число комитетов сократилось с 30 в VI созыве до 26 в VII, но уже в VIII их стало 32, не считая комиссий, которые являлись до 2023 г. незначимыми структурами с совещательными функциями.

Отдельный интерес в структурных изменениях в парламенте вызывает факт укрепления роли комиссий. В частности, в VIII созыве важнейшей структурой, контролирующей законотворческую процедуру, стала комиссия по Регламенту и обеспечению деятельности Государственной думы, ранее являвшаяся комитетом и исполнявшей контрольные функции парламента. В Регламенте последовательно укрепляли позиции отдельных комиссий, но апофеозом их роли в парламенте стала ситуация с депутатом Василием Власовым, лишенным депутатского мандата из-за «прогула» заседания комиссии². По состоянию на начало 2024 г. в Думе действуют восемь комиссий, причем семь из них возглавляют единороссы, а одну – справедливороссы Галина Хованская, до этого много лет занимавшая пост председателя комитета по ЖКХ и жилищной политике³. Руководящий состав комиссий свидетельствует о том, что пакетное соглашение фракций на них не распространяется, это дает дополнительные возможности фракции большинства использовать статусные позиции для поощрения своих депутатов

¹ Работа с обращениями граждан // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/representative/letters/session/> (дата посещения: 01.04.2024).

² Госдума досрочно лишила мандатов двух депутатов // Фонтанка.ру. – 01.11.2023. – Режим доступа: <https://www.fontanka.ru/2023/11/01/72870128/> (дата посещения: 01.04.2024).

³ Комиссии // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/duma/commissions/> (дата посещения: 01.04.2024).

без серьезного недовольства со стороны оппозиционных партий. Продолжающееся усиление политических позиций комиссий во многом сопровождается закреплением новых полномочий именно в Регламенте Госдумы, чаще всего объясняющихся необходимостью формального закрепления сложившейся практики¹.

Также отметим, что с 2016 г. происходит правовое закрепление научных и экспертных советов, особенно при спикере Госдумы, что находит отражение в регламентных нормах об обязательном учете мнений этих структур комитетами при рассмотрении инициатив. Фактически подобные процессы свидетельствуют о расширении количества субститутров, выполняющих в первую очередь символические (совещательные) функции [Помигуев, Зарилов, 2022], закрепляемые при этом официально в регламенте работы палаты.

Полномочия отдельных акторов. В данную категорию включены поправки, связанные с перераспределением полномочий между постоянными внутренними агентами – Председателем Госдумы, его заместителями, Аппаратом, Советом и другими структурами.

Фигуры **Председателя и его заместителей** привлекли особое внимание: спикер палаты, который имел другие взгляды насчет принципов функционирования Госдумы, предпринял серьезные шаги по реформированию палаты. В первый день работы созыва были приняты изменения, освобождающие заместителей Председателя и руководителей фракций от обязанности состоять в комитете (до этого подобной возможностью обладал только сам спикер), а в дальнейшем (в VIII созыве) такой привилегией стали обладать еще и председатели комиссий.

Что касается самого Председателя, он получил право первоочередного рассмотрения законопроектов, внесенных совместно со спикером Совета Федерации (02.12.2016)². Кроме того, были расширены полномочия – теперь он:

1) создает экспертные советы при Председателе и своих заместителях (14.04.2017);

¹ Регламент Госдумы приведет в соответствие с Конституцией // Ведомости. – 29.03.2024. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/03/29/1028910-reglament-gosdumi-privedut> (дата посещения: 01.04.2024).

² Здесь и далее – в скобках указана дата внесения поправок в Регламент Госдумы (См. Приложение).

2) вносит представления о назначении представителей Госдумы в наблюдательных советах организаций, в которых такой представитель предусмотрен законодательством (19.05.2017);

3) направляет законопроекты в профильные комитеты в случае нарушения внутренней логики разделов инициативы (19.05.2017); в данном направлении Председатель получил полномочия подписывать обращение в Совет Госдумы о снятии законопроекта с рассмотрения палатой;

4) принимает решение о предоставлении Аппарату отдельных бюджетных полномочий главного распорядителя бюджетных средств, главного администратора доходов и расходов федерального бюджета, получателя бюджетных средств (21.12.2017);

5) принимает решение об иных выплатах депутатам Госдумы (14.12.2022);

6) принимает решение об участии представителей региональных парламентов в «правительственном часе» (25.05.2023).

Благодаря новым полномочиям, у спикера появились дополнительные возможности оказывать непосредственное влияние на законотворческий процесс путем затягивания либо ускорения рассмотрения отдельных инициатив.

На пересечении структурных и агентивных групп изменений находится возникновение экспертных советов. В феврале 2017 г. возможность создавать подобную структуру получили заместители Председателя. При этом стоит рассмотреть историю их формализации: если первоначально цель работы совета была связана с профилем, который координирует Заместитель-организатор (например, экономической политикой), то уже в апреле 2017 г. указание предназначение из Регламента убирают, а сам совет образуется распоряжением спикера палаты. Окончательное закрепление порядка работы структуры происходит в июле 2020 г., согласно которому экспертный совет может создавать уже и сам Председатель (до этого имевший полномочия создавать только Научный совет по законотворчеству). Тренд на предоставление заместителям права создавать новые структуры был продолжен и в VIII созыве, в ходе которого им было предоставлено право инициировать организацию рабочих групп комитетами в пределах своих профильных направлений (01.12.2022).

В процессе работы VII–VIII созывов можно наблюдать продолжение тренда на усиление роли другой внутренней структуры –

Совета Думы [Помигуев, 2016]. С 2016 г. эта тенденция сохранилась. Совет Думы получил следующие значимые полномочия:

1) направлять по предложению ответственного комитета законопроект в Правительство для проведения оценки регулирующего воздействия (14.04.2017);

2) принимать решение о заслушивании позиции Правительства по отзыву при рассмотрении законопроекта на Пленарном заседании (14.04.2017);

3) принимать решение о снятии законопроекта с рассмотрения Госдумой в случае его отзыва инициатором (19.05.2017);

4) регулировать процедуру организации «правительственного часа» (27.07.2018);

5) создавать поручения Экспертному совету при первом заместителе председателя (23.06.2020).

Кроме того, Совет Госдумы получил полномочия изменять общий порядок выступлений на Пленарном заседании (22.09.2017). По результатам изменения Регламента в ходе VII созыва Совет усилил собственное участие в законотворческом процессе и получил механизмы дополнительного контроля деятельности отдельных депутатов и комитетов. Кроме того, он приобрел роль посредника во взаимодействии между Госдумой и Правительством, что в контексте российской специфики законотворческого процесса выступает важным индикатором политического влияния.

Немаловажной в законотворческом процессе является трансформация статуса **фракции**, получившей в самом начале созыва право выступать с обоснованием позиции перед голосованием во втором и третьем чтениях (21.10.2016). Дальнейшее расширение полномочий было связано с возможностью контролировать законодательную активность депутатов, фактическим правом давать согласие на досрочное прекращение полномочий депутата (как в случае с В. Власовым), увеличением продолжительности выступления представителей фракции на «правительственном часе» с 5 до 10 минут (20.09.2017). Отдельное внимание было уделено фигуре руководителя фракции, которому были предоставлены права не состоять в комитете (21.10.2016), выступать во внеочередном порядке (02.11.2016) и нанимать на гражданскую службу себе советников (10.02.2017). В рамках работы VIII созыва фракционные полномочия не подвергались значительным изменениям:

они были расширены за счет уточнения порядка работы в рамках подготовки к «правительственному часу» – теперь по их инициативе до дня встречи Госдумы с представителями Правительства может быть организована встреча последних с членами фракции (14.11.2023). В процессе обмена на усиление контроля и дисциплины по отношению к отдельным депутатам, о чем было упомянуто ранее, фракции как отдельные политические субъекты приобрели дополнительные рычаги контроля за входящими в их состав депутатами.

Возвращаясь к работе комитетов: заметные изменения произошли в полномочиях **Комитета по Регламенту и организации работы Госдумы**. Трансформация *предназначения* работы последней стала заметна после реорганизации комитета в сентябре 2017 г. в **Комитет по контролю и Регламенту** (а в VIII созыве – в Комитет по контролю). Компонент *контроля* увеличился в январе того же года после получения части полномочий Комитета по бюджету и налогам, связанных со взаимодействием со Счетной палатой. В июле 2020 г. структуре также предоставили ответственность определять порядок размещения *депутатских запросов*. Это позволило комитету принять участие в разработке стратегии размещения запросов в публичном доступе, что привело к их публикации на сайте Госдумы в январе 2021 г.¹ Внедрение подобной практики на уровне Регламента может оказать влияние на стратегию использования депутатами инструмента запросов.

Интересно изменение статуса ответственной за парламентскую процедуру структуры в VIII созыве: комитет был преобразован в Комиссию по Регламенту и обеспечению деятельности Госдумы, получившей в начале работы созыва полномочия регулировать составы других комиссий (12.10.2021). В дополнении к принципу представительства фракций, по которому должна Комиссия по Регламенту формироваться, подобные свойства становятся индикаторами политической природы указанной структуры. При этом важно отметить, что принципы представительства стали требованием для всех комиссий, которым в Регламенте были созданы отдельные статьи 30.1 – 30.3 (12.10.2021). В свою очередь,

¹ На сайте Государственной Думы появился раздел о запросах депутатов. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/50636/> (дата посещения: 01.05.2023).

за их председателями закрепился особый статус – они были освобождены от обязанности быть членами комитетов. Оформление в «правилах игры» уже существовавшей площадки работы депутатов также может стать сигналом к усилению подобной структуры в законотворческом процессе.

Последним, но не менее значимым разделом поправок выступает ресурсное обеспечение деятельности Госдумы, основная ответственность за которое лежит на **Аппарате палаты**. Главным изменением в работы структуры стало приобретение в декабре 2017 г. права по распоряжению Председателя Госдумы становиться получателем бюджетных средств.

10 февраля 2017 г. была принята поправка, приравнявшая статус первого заместителя главы фракции с числом депутатов больше 225 человек к руководителю фракции в части материально-технического обеспечения, что привело к увеличению доступности ресурсов палаты «партии власти».

Стоит отметить, что для «рядовых» депутатов были и хорошие новости. В частности, решением большинства в Госдуме было расширено количество ставок региональных помощников (с 3 до 5), а также значительно повышен размер фонда оплаты труда помощников, что расширяет возможности парламентариев нанимать новые кадры.

Таким образом, можно говорить об усилении централизации парламентской власти в руках небольшого количества руководящих лиц (фактически членов Совета Думы с правом решающего и частично совещательного голоса), достигаемого за счет усиления контроля за деятельностью «рядовых» депутатов.

Адаптация к внешним факторам. VII созыв в 2020 г. столкнулся с масштабным кризисом, вызванным сначала пандемией Covid-19, а затем и началом Специальной военной операции. Разработка мер поддержки населения и потребность в продолжении своей работы в условиях ограничений потребовали изменений в стандартном порядке законотворческой работы. Так, в ноябре 2020 г. Совет Думы, председатели комитетов и спикер палаты получили право организовывать заседания в режиме видеоконференции. Подобные форматы выступают «классическими», однако закрепление их организации за конкретными структурами также может становиться объектом политических дискуссий.

Изменение Регламента проходило в рамках еще одного значимого общественно-политического события – внесения поправок в Конституцию в 2020 г. Обновленный конституционный статус Госдумы в части получения полномочий по утверждению кандидатов на должности председателя правительства, его заместителей и федеральных министров потребовали пересмотра прежнего порядка. Стоит отметить, что изменения были внесены в декабре 2020 г., а поправки за предыдущие пять месяцев были посвящены адаптации к пандемии.

Заключение

«Между контролем и дисциплиной» – фраза, вынесенная в заголовок данной работы, – во многом отражает особенности обнаруженных институциональных изменений Госдумы за VII–VIII созывы. Незначительные для внешнего наблюдателя поправки заключают в себе политические причины и последствия, во многом оказывающие влияние на законодательный процесс. Исключение одних правил и закрепление других, усиление позиций определенных внутренних структур путем делегирования полномочий являются результатом выражения политической воли игроков внутри парламента. По результатам работы созыва можно выделить несколько тенденций.

Усиление дисциплины депутатов за счет внедрения новых инструментов контроля со стороны фракций в парламенте. В Госдуме был установлен тренд на усиление контроля за работой каждого депутата на уровне законотворческой активности и работы в комитете. При этом главным бенефициаром выступили руководство Думы и фракции, последние приобрели возможности контролировать своих членов во время выступления на пленарном заседании и определять судьбу инициатив парламентариев до момента ее регистрации в палате. В обмен на поддержку изменений фракции получили дополнительные полномочия и позиции в руководстве комитетов (согласно «пакетному соглашению»).

Идея усиления фракций является общим трендом среди всех представителей политических сил, что может говорить об отсутствии поляризации интересов в данном вопросе и своеобразном сращивании «парламентской» и «фракционной» дисциплины. В дополнение научной дискуссии о роли фракций и комитетов, наблюдения

за VII–VIII созывом проливают свет на природу взаимодействия политических сил в парламенте: процессы как между, так и внутри фракций необходимо рассматривать вместе с изменением юридических рамок законотворчества [Olson, 2003].

Увеличение полномочий Председателя и Совета Госдумы. Переданные внутренним структурам полномочия, по сути, изменяют законотворческий процесс на стадии рассмотрения инициатив в палате. В большинстве новых обязанностей спикер и Совет получают полномочия «посредников» («брокеров») между разными органами для согласования инициатив, что позволяет им контролировать повестку дня и регулировать порядок и скорость рассмотрения инициатив.

Такие изменения вызвали опасения со стороны системной оппозиции о возможном увеличении влияния на процесс внешними участниками – например, Правительства РФ. Время как политический индикатор позволяет определить приоритеты и опасения оппозиционных фракций, а также возможные мотивы, которые преследовали инициаторы поправок. Описанная тенденция и ее последствия становятся продолжением дискуссии о стратегиях законотворческого поведения депутатов: существующие наработки предлагают статичные модели принятия решений, однако интенсивность изменения парламентского процесса требует новых разработок, связанных с динамикой поведения в зависимости от норм Регламента.

При этом стоит отдельно выделить эпистемологическую ценность наблюдений. Политические системы необходимо рассматривать в тесной связи с внутренними правилами их работы входящих в нее институтов. Традиционный сравнительный анализ стран по типу избирательных и партийных систем, с одной стороны, и конституционных отношений между ветвями власти – с другой, требует дополнения важной составляющей их работы – процедуры. Проведенный анализ показывает, что распределение мандатов в законодательном органе – лишь начало реальной политики, которая выражается в борьбе за получение полномочий внутри института и установление контроля над процессом законотворчества.

Важен и другой аспект работы Регламента: он контролирует рамки дозволенного, перечень допустимых неформальных практик. Нарушение правил *fair play* – один из примеров возможности с помощью процедуры менять правила политического взаимодействия (подобная ситуация возникла при обсуждении процесса со-

авторства). Отсутствие регулирования в Регламенте определенных законодательных технологий является результатом сохранения статус-кво между политическими силами и также является индикатором для анализа политического процесса.

История изменения внутреннего порядка работы Госдумы проливает свет на значимость процедурного вопроса в институциональных исследованиях. Участники законотворчества заинтересованы не только в достижении персональных целей, но и получении новых прав и полномочий, позволяющих контролировать как сам процесс разработки и движения законопроектов внутри парламента, так и формы активностей других участников, что особенно явно наблюдается в отношениях между депутатом и фракцией. В этой рамке изменение Регламента может преследоваться конкретными агентами, однако результаты их активности становятся факторами перераспределения власти в будущем, что характеризует инерционность политических институтов. Процедуры парламента позволяют определить основных политических бенефициаров их изменений в моменте и предсказать формат отношения между структурами парламента в будущем, руководствуясь общими трендами развития парламентских институтов.

Стоит отметить, что обнаруженные импликации не являются специфическими особенностями российского парламента – подобные процессы можно обнаружить внутри любого парламента, что дает политическим ученым возможность расширить инструментарий для проведения сравнительных исследований за счет более глубокого погружения в процедурные аспекты деятельности законодательных органов.

I.A. Pomiguyev, N.A. Zaripov*
**Between control and discipline: the political nature
of the changes in the state Duma's regulations during
the VII–VIII convocations¹**

Abstract. The article defines the political nature of the processes of changing the parliamentary procedure for making legislative decisions in the context of modern

* **Pomiguyev Ilya**, Financial University under the Government of the Russian Federation; INION (Moscow, Russia), e-mail: pomilya@mail.ru; **Zaripov Nikita**, HSE University (Moscow, Russia), e-mail: nzaripov@hse.ru

¹ The study was supported by the Russian Science Foundation grant No. 22-78-00201, <https://rscf.ru/en/project/22-78-00201/>

trends in institution-building. Using the example of amendments to the Regulations of the State Duma of the Russian Federation of the VII–VIII convocations, the peculiarities of using the procedure as a tool for transforming the political statuses of participants in the legislative process, expressed in strengthening the discipline of deputies, expanding the possibilities of monitoring their activities by factions and the leadership of the Chamber, increasing the powers of the Chairman and the Council of the Duma, are studied. As a result, the leadership of the lower house strengthened control not only over «ordinary» deputies, but also over extra-parliamentary structures (within the framework of parliamentary control) and the legislative process as a whole. Separately, the growth of the political weight of the commissions and their chairmen in the VIII convocation is noted.

The article notes the trends of changing the logic of institutional transformations in Russia, characterized by the desire of individual political actors not so much to influence the results of the legislative process as to control the internal processes of parliamentary activity, building a kind of «intra-parliamentary vertical of power». Special attention in the study is paid to the relationship between formal procedures and informal practices: depending on the «type» of parliamentary activity and the interests of participants in the process, some established practices may acquire the status of a formally fixed rule, while others may be excluded from political practice. The definition of political implications in changing the procedure of work of legislative authorities offers researchers a new look at the trends of institutional transformations and institution-building in modern Russia.

Keywords: parliamentary procedure; Regulation; State Duma; parliament; legislative process, institutional transformation, legislative studies.

For citation: Pomiguyev I.A., Zaripov N.A. Between control and discipline: the political nature of changes in state Duma's regulations during the VII–VIII convocations. *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 161–184. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.07>

References

- Alekseev D.V. Possibilities of using political technologies in the legislative process (on the example of the State Duma of the 7 th convocation). *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 185–205. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.08> (In Russ.)
- Busygina I.M., Filippov M.G. *Political modernization of the state in Russia: necessity, directions, costs, risks*. Moscow: Liberal Mission Foundation. 2012, 224 p. (In Russ.)
- Chaisty P. Party cohesion and policy-making in Russia. *Party Politics*. 2005, Vol. 11, N 3, P. 299–318. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068805051783>
- Chaisty P. Presidential dynamics and legislative velocity in Russia, 1994–2007. *East European politics*. 2014, Vol. 30, N 4, P. 588–601. DOI: <https://doi.org/10.1080/21599165.2014.964393>
- Chaisty P., Whitefield S. Building voting coalitions in electoral authoritarian regimes: a case study of the 2020 constitutional reform in Russia. *Post-soviet affairs*. 2023, Vol. 39, N 4, P. 273–290. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586x.2023.2172945>

- Cox G.W. Organization of democratic legislatures. In: Weingast B.R., Wittman D.A. (eds). *The Oxford handbook of political economy*. Oxford: Oxford university press, 2006, P. 141–161.
- De Jong M., Lalenis K., Mammadouth V. (eds). *The theory and practice of institutional transplantation: Experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht: Kluwer academic publishers, 2012, 313 p.
- Fraccaroli N., Giovannini A., Jamet J.F., Persson E. Does the European Central Bank speak differently when in parliament? *The Journal of Legislative Studies*. 2022, Vol. 28, N 3, P. 421–447. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2022.2107809>
- Guy Peters B. Bureaucracy for democracy: administration in support of legislatures. *The journal of legislative studies*. 2021, Vol. 27, N 4, P. 577–594. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2021.1961411>
- Kayser M.A., Rehmert J. Coalition prospects and policy change: an application to the environment. *Legislative studies quarterly*. 2021, Vol. 46, N 1, P. 219–246. DOI: <https://doi.org/10.1111/lsq.12273>
- Meleshkina E.Y. *Formation of new states in Eastern Europe*. Moscow: INION RAS, 2012, 251 p. (In Russ.)
- Melville A.Y. Democratic transits, transitological theories and post-communist Russia. In: Larsen S.U. (ed.) *Political Science in Russia: intellectual search and reality: A Textbook*. Moscow: MONF; Publishing Center for Scientific and Educational Programs, LLC, 2000, P. 337–368. (In Russ.)
- Mickler T.A. What happens after assignments? The room for manoeuvre of committee members in the Bundestag and the Tweede Kamer. *Parliamentary affairs*. 2019, Vol. 72, N 2, P. 445–463. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsx080>
- Muller W.C., Sieberer U. Procedure and rules in legislatures. In: Martin S., Saalfeld T., Strøm K.W. (eds). *The Oxford handbook of legislative studies*. Oxford: Oxford university press, 2014, P. 311–321.
- Noble B. Authoritarian amendments: Legislative institutions as intraexecutive constraints in post-Soviet Russia. *Comparative political studies*. 2020, Vol. 53, N 9, P. 1417–1454. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414018797941>
- North D. *Institutions, institutional changes and the functioning of the economy*. Moscow: Foundation of the economic book «Beginnings», 1997, 190 p. (In Russ.)
- Norton P. Playing by the rules: the constraining hand of parliamentary procedure. *The journal of legislative studies*. 2001, Vol. 7, N 3, P. 13–33. DOI: <https://doi.org/10.1080/714003882>
- Olson D.M. Conclusion: Cohesion and discipline revisited: contingent unity in the parliamentary party group. *The journal of legislative studies*. 2003, Vol. 9, N 4, P. 164–178. DOI: <https://doi.org/10.1080/1357233042000306326>
- Ozbudun E. *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*. Beverly Hills: Sage, 1970, 85 p.
- Patty J.W., Turner I.R. Ex post review and expert policy making: when does oversight reduce accountability? *The journal of politics*. 2021, Vol. 83, N 1, P. 23–39. DOI: <https://doi.org/10.1086/708913>

- Pedrazzani A. Wasting or saving time? How government and opposition parties use time during legislative debates. Evidence from the Italian case. *The Journal of legislative studies*. 2017, Vol. 23, N 3, P. 439–464. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1361206>
- Pomiguyev I.A. Subject field of legislative studies in political science. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 16–41. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.01> (In Russ.)
- Pomiguyev I.A. The council of the State Duma: real veto player or a technical executive? *Polis. Political studies*. 2016, N 2, P. 171–183. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12> (In Russ.)
- Pomiguyev I.A., Alekseev D.V. Resetting bills: discontinuity as a political technology for blocking policy decision. *Polis. Political studies*. 2021, N 4, P. 176–191. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.04.13> (In Russ.)
- Pomiguyev I.A., Zaripov N.A. The influence of the Council of Legislators on the legislative activity of regional parliaments. *RUDN journal of political science*. 2022, Vol. 24, N 4, P. 619–633. DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-4-619-633> (In Russ.)
- Schwartz T. Parliamentary procedure: principal forms and political effects. *Public choice*. 2008, Vol. 136, N 3–4, P. 353–377. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11127-008-9300-3>
- Shaw M. Parliamentary committees: A global perspective. *The Journal of legislative studies*. 1998, Vol. 4, N 1, P. 225–251.
- Tilly C. *Democracy*. Cambridge: Cambridge university press, 2007, 234 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804922>

Литература на русском языке

- Алексеев Д.В. Возможности применения политических технологий в законодательном процессе (на примере Государственной думы VII созыва) // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 185–205. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.08>
- Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. Политическая модернизация государства в России: необходимость, направления, издержки, риски. – М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2012. – 224 с.
- Мелешикина Е.Ю. Формирование новых государств в Восточной Европе. – М.: РАН. ИНИОН, 2012. – 251 с.
- Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты, транзитологические теории и посткоммунистическая Россия // Политическая наука в России: интеллектуальный поиск и реальность: хрестоматия / отв. ред.-сост. А.Д. Воскресенский. – М.: МОНФ; ООО «Издательский центр научных и учебных программ», 2000. – С. 337–368.
- Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 190 с.
- Помигуев И.А. Совет Государственной Думы: реальный вето-игрок или технический исполнитель? // Полис. Политические исследования. – 2016. – № 2. – С. 171–183. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12>

- Помигуев И.А.* Предметное поле законодательных исследований в политической науке // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 16–41. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.01>
- Помигуев И.А., Алексеев Д.В.* Обнуление законопроектов: дисконтинуитет как технология блокирования политических решений // Полис. Политические исследования. – 2021. – № 4. – С. 176–191. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.04.13>
- Помигуев И.А., Зарипов Н.А.* Влияние совета законодателей на законодательную деятельность региональных legislatures // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2022. – № 24 (4). – С. 619–633. – DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-4-619-633>

ПРИЛОЖЕНИЕ¹

¹ Pomiguyev, Ilya; Zaripov, Nikita, 2024, Replication Data // Harvard Dataverse, V1. – 2024. – Mode of access: <https://doi.org/10.7910/DVN/VUTH2J> (accessed: 04.04.2024).

Д.Б. ТЕВ*

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ КАК КАНАЛ РЕКРУТИРОВАНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ЭЛИТЫ РОССИИ

Аннотация. Статья посвящена анализу роли парламентского опыта в предшествующей карьере членов правительства РФ. Эмпирической основой исследования служит биографическая база данных, включающая анкеты на 136 персон, входивших в правительство России в 2000–2021 гг. Автор делает вывод о том, что Федеральное собрание является второстепенным каналом рекрутирования правительственной элиты, которая в основном приходит из административных органов и нередко имеет опыт работы в бизнесе. Это неудивительно, поскольку парламент – слабый политический институт, контролируемый главой государства и не оказывающий большого влияния на формирование правительства. Впрочем, распространенность парламентского опыта варьируется в различных правительствах: относительно часто он встречается в кабинете М.М. Касьянова, втором правительстве В.В. Путина и первом правительстве Д.А. Медведева, тогда как у членов кабинета М.В. Мишустина он отсутствует вовсе.

Члены правительства с законодательным опытом обычно работали на руководящих позициях в легислатуре: вице-спикеров, председателей комитетов и руководителей фракций. Распространенность парламентского опыта также варьируется в зависимости от типа правительственной должности: заместители председателя правительства чаще являются выходцами из легислатуры, чем министры, особенно экономические и силовые. Для вице-премьеров опыт работы на руководящих должностях в парламенте и партиях, вероятно, более важен в силу специфики их функций в правительстве и роли во внутриэлитных сетях и взаимодействиях.

* **Тев Денис Борисович**, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник, Социологический институт РАН – филиал ФНИСЦ РАН (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: denis_tev@mail.ru

© Тев Д.Б., 2024

DOI: 10.31249/poln/2024.03.08

Ключевые слова: парламент; Федеральное собрание; Государственная дума; Совет Федерации; члены правительства; вице-премьеры; министры; карьера.

Для цитирования: Тев Д.Б. Федеральное собрание как канал рекрутирования правительственной элиты России // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 185–210. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.08>

Введение

Роль парламентского опыта в карьере членов правительства является значимым предметом исследования по ряду причин. Во-первых, как отмечает М. Котта, правительственная элита может рассматриваться как конечный продукт процессов политического рекрутирования и формирования кабинета и, следовательно, как переменная, зависящая от обуславливающих эти процессы факторов, включая распределение между различными акторами власти и контроля над ресурсами и пр. С этой точки зрения профессиональные характеристики министров могут использоваться в качестве показателя особенностей этих процессов и факторов [Cotta, 1991, p. 174–175]. В частности, анализ законодательного опыта правительственных деятелей позволяет лучше понять и точнее оценить форму правления и политический режим данного общества, место законодательной власти в политической системе, степень влияния легислатуры (и представленных в ней партий) и характер ее взаимоотношений с исполнительной властью, отражением и закреплении которых могут служить карьерные траектории министров.

Во-вторых, опыт членства министров в национальном парламенте может влиять на их политические установки и характер проводимой ими политики. Хотя эмпирических данных, систематически подтверждающих эту зависимость, обнаружить не удалось, есть исследования, показывающие влияние других типов профессионального опыта, например в силовых структурах [Horowitz, Stam, 2010] или бизнесе [Dreher, Lein, Lamla, Somogyi, 2009; Jochimsen, Thomasius, 2014; Scharfenkamp, 2016], на поведение государственных деятелей. В принципе, члены правительства с парламентским опытом, карьера которых в значительной степени зависела от прямой народной легитимации, могут быть более восприимчивы к предпочтениям избирателей и более привержены институтам представительной демократии, чем их коллеги, при-

шедшие из других сфер (государственной службы, бизнеса и пр.). Также в своей политике они могут быть склонны в большей степени учитывать мнение депутатского корпуса, с представителями которого у них в ходе карьеры, вероятно, сложились тесные знакомства и связи.

В связи с этим, в-третьих, исследование роли парламента как канала рекрутирования министров необходимо и для оценки степени межфракционной элитной интеграции, одним из показателей которой могут выступать переходы из представительной в исполнительную власть, создающие динамические переплетения законодательной и правительственной элит. Вообще, как отмечает У. Хоффман-Ланге, «элитные карьеры, включающие профессиональный опыт в различных секторах, который способствует отношениям сотрудничества между лидерами разных секторов и организаций, служат важным показателем элитной интеграции» [Hoffmann-Lange, 2018, p. 63].

Распространенность членства в национальном парламенте в предшествующей карьере правительственных деятелей за рубежом и в России: обзор исследований

Роль парламента как канала рекрутирования членов правительства за рубежом сильно варьирует. В странах Западной Европы общенациональная легислатура является одним из важнейших агентов социализации и поставщиков министров [De Winter, 1991]. Это, прежде всего, касается парламентских демократий, в которых правительство подотчетно легислатуре и зависит от доверия депутатов, например, таких, как Великобритания, ФРГ и Италия. В Великобритании все министры рекрутируются из парламента и являются его членами в период исполнения полномочий, а кроме того, обычно продолжают работать в нем и после отставки [Stolz, Kintz, 2014]. В ФРГ 77% министров были членами бундестага, причем 70% из них работали в нем более 8 лет [Fischer, Kaiser, 2009, p. 28]. В Италии до 1990-х годов наличие парламентского опыта было почти обязательным для министров, и, хотя затем доля выходцев из легислатуры существенно упала, она все же превышала половину [Cotta, Verzichelli, 2005, p. 117; Verzichelli, Cotta, 2018, p. 93]. Впрочем, и в западноевропейских государствах с по-

лупрезидентской формой правления парламентский опыт широко распространен среди правительственной элиты. Так, во Франции его имели примерно две трети министров [Kam, Indridason, 2009, p. 45], хотя и здесь доля выходцев из легислатуры резко (до 44%) сократилась в правительстве Э. Макрона, сформированном в 2017 г. [Заранкин, 2018, с. 74]. В сравнении со старыми европейскими демократиями, в постсоциалистической Восточной Европе парламентский опыт в целом реже, но тоже довольно широко распространен среди министров: в разных странах его имели от 35% до 56% членов правительства [Semenova, 2018, p. 181].

В США, по форме правления являющихся президентской республикой, в которой члены кабинета отбираются и назначаются главой государства и подотчетны ему, национальная легислатура, напротив, играет второстепенную роль в качестве источника рекрутирования министров. Так, в 1961–1992 гг. только 16% членов кабинета были выходцами из Конгресса – в основном из палаты представителей (среди министров лишь пятеро были сенаторами) [Bennett, 1996, p. 126–128].

В других странах мира роль парламента как канала рекрутирования министров также сильно различается. В частности, в таких президентских республиках Латинской Америки, как Аргентина [Camerlo, 2015, p. 231–232] и Чили [Siavelis, Galván, 2015, p. 253], законодательный опыт имеет только меньшинство министров, хотя в Аргентине оно значительно и составляет порядка трети. В то же время в таких парламентских демократиях, как Израиль [Kenig, Barnea, 2015, p. 187] и Япония [Masuyama, Nyblade, 2015, p. 69–72], законодательный опыт характерен для большей части членов правительства (причем в Японии избрание большинства министров из легислатуры предусмотрено Конституцией).

Следует отметить, что в последние несколько десятилетий во многих зарубежных странах, хотя и далеко не везде, в отборе министров наблюдается технократическая тенденция: роль парламента-ско-партийного канала рекрутирования снижается, и среди членов правительства растет доля «специалистов» – выходцев извне политической сферы: государственной администрации, бизнеса, академических кругов. В Европе эта тенденция отчетливо проявилась, например, во Франции и Италии. В качестве способствующих ей факторов называются усложнение современного правления, кризис партийной системы, «президентциализация» политики

(возросшая автономия премьер-министров), политические и экономические кризисы, распространение президентских и полупрезидентских форм правления и пр., хотя исследователи признают, что их влияние далеко не однозначно [Costa Pinto, Cotta, Tavares de Almeida, 2018; Semenova, 2020].

Что касается России, то здесь, как отмечал Ю. Хаски, легитимность правительственной элиты «зависит меньше от народного мандата, чем от претензии на техническую компетентность и широкого опыта государственного управления» [Huskey, 2010, p. 364]. Как показывают исследования, ведущим каналом рекрутирования членов правительства РФ является государственная служба (административные структуры), тогда как органы представительной власти, включая федеральный парламент, играют довольно скромную, второстепенную роль, и их значение падает. Так, по данным Е. Семеновой, если в период правления Б.Н. Ельцина каждый пятый министр имел опыт работы в федеральном парламенте, то при В.В. Путине и Д.А. Медведеве эта доля сократилась до 7% ([Semenova, 2015, p. 147], см. также: [Заранкин, 2018, с. 115]). В целом более значимую роль легислатуры как поставщика министров в 1990-е годы, вероятно, можно считать одним из показателей большей демократичности политического режима, существовавшего в то время. Впрочем, и в постельцинской России распространенность предшествующего членства в Федеральном собрании (ФС) среди министров существенно варьировалась в разные периоды [Заранкин, 2018, с. 115]. Также присутствие федерального законодательного опыта было неодинаковым и среди различных должностных сегментов правительственной элиты: он гораздо чаще встречался у вице-премьеров, чем у министров силового и особенно экономического блока [Semenova, 2015, p. 148].

Важный вклад в понимание факторов рекрутирования парламентариев в органы исполнительной власти, включая правительство РФ, внесло недавнее исследование А. Ширикова. Основываясь на материалах анализа карьер депутатов Госдумы 2004–2016 гг., он пришел к выводу, что усилия в законодательной работе не повышают вероятность такого рекрутирования, которому способствуют опыт работы в федеральной и региональной администрациях, предшествующий депутатству, а также личные связи [Shirikov, 2022]. Вместе с тем он отмечает, что «парламент все же может быть полезной ступенькой на пути к правительственной

карьере высокого уровня», поскольку работа в Думе позволяет «повысить личную известность и установить важные личные связи с правительственными чиновниками», а также «продемонстрировать руководству свои качества и опыт» [Shirikov, 2022, p. 571].

Следует, однако, отметить, что в вышеупомянутых исследованиях правительственной элиты РФ, результаты которых, безусловно, улучшили наше понимание рассматриваемого вопроса, парламентский опыт все же скорее затрагивался вскользь, наряду с другими типами профессионального опыта, предшествующего вхождению в правительственную должность. Что касается работы А. Ширикова, то там законодательный опыт хоть и анализируется подробно, но в связи с рекрутированием парламентариев не только в правительство, но и в аппарат федеральной исполнительной власти вообще, а также в администрацию президента и ряд других органов (ЦИК, Счетную палату). В связи с этим представляется необходимым исследование, специально посвященное роли федерального парламента как канала рекрутирования членов правительства РФ, с тем чтобы более подробно описать характеристики их опыта работы в легислатуре. В частности, важно ответить на вопросы о том, насколько часто парламентская должность служила прямым трамплином к правительственному посту, какова продолжительность членства в легислатуре, как законодательный опыт варьировался в разных кабинетах, какие именно позиции в парламенте занимали будущие министры, каково соотношение законодательного и административного опыта в их карьерах. Также следует проанализировать факторы, влияющие на распространенность и другие особенности парламентского опыта, и, прежде всего, роль формы правления и политического режима.

Форма правления и политический режим РФ как факторы распространенности парламентского опыта среди членов правительства

Структура возможностей правительственной карьеры в России, включая рекрутирование выходцев из парламента на министерские посты, может определяться рядом обстоятельств. Как представляется, особенно важную роль играют установленная конституцией форма правления (обзор зарубежных исследований

показал, что форма правления отчасти связана с долей законодателей среди министров) и фактически сложившийся в стране политический режим, задающие распределение власти в процессе формирования правительства.

Действующая Конституция РФ 1993 г. предусматривает смешанную, полупрезидентскую форму правления, особенностью которой является двойная ответственность правительства – перед президентом и парламентом. Однако решающая роль в процессе формирования правительства отводится именно президенту при слабом влиянии парламента (в этой связи см.: [Fish, Kroenig, 2009, p. 560–562]). До принятия в 2020 г. поправок в конституцию предусматривался порядок, при котором президент назначает премьер-министра и, по его предложению, других членов правительства (вице-премьеров и министров). Для назначения премьер-министра президенту требуется согласие нижней палаты парламента – Государственной думы (ГД), однако в случае трехкратного отклонения представленных президентом кандидатур он назначает премьер-министра и распускает ГД. Президент также принимает решение об отставке правительства, а парламент, хотя и может выразить недоверие правительству, не может самостоятельно отправить его в отставку¹. В отличие от парламентских демократий, в РФ срок полномочий правительства ограничен сроком полномочий президента, а не парламента; также недопустимо совмещение парламентской и правительственной позиций. Конституционные поправки 2020 г. изменили распределение полномочий². Госдума получила право утверждать кандидатуры вице-премьеров и министров (кроме глав МИД и «силовых» ведомств, которые теперь назначаются президентом после консультаций с СФ, ни к чему его, впрочем, не обязывающих), причем президент не вправе отказать в назначении их на должность. Но если Госдума трижды отклонит представленные премьер-министром кандидатуры, президент вправе назначить их. Кроме того, если после трехкратного отклонения ГД представленных кандидатур более

¹ См.: Конституция Российской Федерации. Главы 4, 5, 6. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/> (дата посещения: 23.11.2022).

² См.: «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Главы 4, 5, 6 // КоснультантПлюс. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата посещения: 23.11.2022).

одной трети должностей членов правительства (за исключением главы МИД и силовиков) остаются вакантными, президент вправе распустить Госдуму. В свою очередь, председатель правительства лишился права представлять президенту кандидатов на должности министров силового блока и главы МИД. С формально-правовой точки зрения эти новшества несколько усилили роль парламента в формировании правительства, и кроме того, ослабили и без того не слишком широкие полномочия премьер-министра¹. Следует, впрочем, отметить, что они относятся к самому концу исследуемого периода: всего несколько министров впервые вошли в правительство после вступления поправок в силу.

Однако помимо формального распределения полномочий, принципиально важно то, что в России сложился политический режим, в рамках которого президент доминирует, а парламент является слабым и зависимым институтом, контролируемым главой государства посредством пропрезидентской партии «Единая Россия» (представляющей собой, по сути, придаток административной власти [Golosov, 2011, p. 636–637; Makarenko, 2012, p. 43; Roberts, 2012, p. 230; Sakwa, 2012, p. 320]). Необходимо, впрочем, оговориться, что парламент в России отнюдь не просто *rubber stamp*, и выполняет ряд важных функций [Gandhi, Noble, Svolik, 2020; Помигуев, 2023, с. 27]. Одна из них – кооптация оппозиции (реальной или потенциальной) [Reuter, Robertson, 2015], представители которой получают парламентские должности (и, соответственно, некоторое политическое влияние и доступ к ренте) в обмен на лояльность. Также парламент служит ареной для переговоров и торга между различными акторами исполнительной власти; площадкой, на которой происходят и разрешаются споры и конфликты между ними (что находит свое выражение в поправках, которые Госдума часто принимает к законопроектам, инициированным исполнительной властью [Noble, 2020]). При этом фактическая роль федеральной легислатуры (и «партии власти») в формирова-

¹ Подробнее см.: Как поправки в Конституцию изменят систему управления страной // Ведомости. – 23.01.2020. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/01/23/821286-kak-popravki> (дата посещения: 01.11.2022); Комин М. «Супервето», отставка судей и слабый премьер. Пять главных изменений в Конституции, которые наделяют будущего президента почти безграничной властью // Новая газета. – 24.01.2020. – Режим доступа: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/24/83608-superveto-otstavka-sudey-i-slabyy-premier> (дата посещения: 01.11.2022).

нии правительства, как и ответственность кабинета перед ней, преимущественно декоративны, а президент пользуется широкой свободой в выборе кандидатур на правительственные должности.

Какое влияние на источники рекрутирования и карьеру министров в России может оказывать описанное выше распределение власти, заданное формой правления и политическим режимом? Учитывая слабость парламента (и представленных в нем партий), можно ожидать (и это показали предыдущие исследования), что опыт работы в ФС будет редко встречаться среди членов правительства РФ, что рекрутирование, особенно непосредственное, федеральных законодателей на правительственные должности будет нетипичной практикой и происходить скорее в исключительных случаях.

При малозначимой роли парламентского опыта решающими будут такие вытягивающие факторы рекрутирования его членов, как лояльность, близость к президенту и специализированная компетентность [Semenova, 2015, p. 147]. В этих условиях можно ожидать (что также продемонстрировали предыдущие исследования) широкого притока в кабинет высокопоставленных госслужащих из федеральных органов исполнительной власти и администрации президента (АП). Они, во-первых, обладают не только управленческим опытом, но и, что касается выходцев из аппарата соответствующих министерств, технической компетентностью. Здесь, кстати, важно добавить, что формированию правительственной элиты из бюрократов и технократов, сделавших внутриминистерскую карьеру (а также карьеру в подведомственных министерствам организациях), может способствовать и влияние наследия советского периода («эффект колеи»), когда такая практика была типичной [в этой связи см.: Huskey, 2010, p. 365; Semenova, 2020]. Во-вторых, президенты склонны «выбирать людей, которых они знают лично, поскольку гораздо легче оценить кого-то уже известного, чем собрать информацию, необходимую для оценки неизвестного» [Burstein, 1977, p. 194]. В этом смысле высокопоставленные чиновники, прежде всего, из администрации президента, также пользуются значительным преимуществом перед парламентариями. Ведь именно с ними президент, играющий решающую роль в формировании правительства, наиболее тесно и интенсивно взаимодействует при осуществлении своих полномочий (более того, он часто назначает их на свои должности), что способствует

складыванию знакомств и доверительных отношений, дает главе государства возможность непосредственно оценить их лояльность и деловые качества.

Кроме того, оба президента РФ (В.В. Путин и Д.А. Медведев), не имея опыта работы в парламенте, сделали в постсоветский период исключительно (в первом случае) или в основном (во втором случае) административную карьеру, которая благоприятствовала формированию у них связей именно среди административной, а не законодательной элиты.

Данные и метод

Объектом исследования стали члены правительств РФ, сформированных и действовавших в послеельцинский период, т.е. во время президентств В.В. Путина и Д.А. Медведева, в 2000–2021 гг. Согласно конституции, правительство России состоит из председателя правительства, его заместителей и федеральных министров. В исследуемую совокупность были включены все персоны (всего 136 человек), занимавшие указанные должности с 17 мая 2000 г., когда было образовано правительство М.В. Касьянова (предшествующее правительству В.В. Путина, подавляющее большинство членов которого были назначены еще в 1990-е годы, при президенте Б.Н. Ельцине, не рассматривалось) по начало января 2022 г., когда собиралась биографическая информация¹. Всего за это время функционировало восемь правительств РФ. Причем в анализ были включены только «полноправные» министры, а временно исполняющие обязанности не учитывались. Поскольку десять членов правительства входили в него в рассматриваемый период два раза с перерывом, они были учтены дважды, и общий объем исследуемой совокупности составил 146 единиц; количество членов различных кабинетов приведено в табл. 1.

¹ Следует отметить, что с этого момента до 7 мая 2024 г., когда правительство М.В. Мишустина ушло в отставку, в него вошел лишь один новый член – глава МЧС А.В. Куренков, не имеющий парламентского опыта, и учет этого случая не повлиял бы существенно на результаты исследования.

Таблица 1

**Количество членов различных правительств РФ
в 2000–2021 гг., человек**

Кабинет	Количество персон
Правительство М.М. Касьянова (2000–2004)	44
Первое правительство М.Е. Фрадкова (2004–2004)	17
Второе правительство М.Е. Фрадкова (2004–2007)	24
Правительство В.А. Зубкова (2007–2008)	22
Правительство В.В. Путина (2008–2012)	34
Первое правительство Д.А. Медведева (2012–2018)	42
Второе правительство Д.А. Медведева (2018–2020)	32
Правительство М.В. Мишустина (с 2020)	35

На каждого члена правительства была заполнена биографическая анкета, содержащая сведения о его карьерном пути. В качестве источников информации использовались сайты органов государственной власти и других организаций, материалы СМИ, биографические интернет-порталы (такие как viperson.ru, lobbying.ru).

Результаты исследования

*Количественные характеристики законодательного опыта
правительственной элиты.*

Таблица 2 показывает каналы рекрутирования правительственной элиты в 2000–2021 гг.

Как и предполагалось, доминирующую роль играют административные органы (в основном федерального уровня – опыт работы в них имеют 75%, причем 39% министров ранее работали в возглавляемом ими министерстве). Довольно распространена занятость в коммерческих организациях (бизнесе), причем нередко подведомственных соответствующим министерствам. В то же время представительные органы, как и ожидалось, имеют явно второстепенное значение в качестве поставщиков членов правительства. Из таблицы 2 также видно, что лишь в отдельных случаях правительственные деятели более или менее непосредственно приходили из легислатур, занимая в них позицию, предшествующую и предпредшествующую правительственной должности.

Таблица 2

Каналы рекрутирования членов правительства РФ, % (N=146)

Каналы рекрутирования	Наличие опыта работы	Половина и более постсоветской карьеры до вхождения в правительство	Должность, предшествующая вхождению в правительство	Должность, предшествующая вхождению в правительство
Административные органы (после 1991 г.)	87	58	69	74
Представительные органы (после 1993 г.)*	16	3	6	4
Коммерческие организации после 1991 г.	56 (68**)	22 (25**)	14 (18**)	11 (25**)
Научно-образовательные организации	49	9	7	10

** Если учитывать также опыт членства в ВС СССР (1989–1991), ВС РСФСР (1990–1993), а также региональных и местных советах (1990–1993), то доля членов правительства с законодательным опытом возрастет до 20%, а доля тех, в чьей предшествующей постсоветской карьере такой опыт доминирует, – до 4%.

* С учетом тех, кто входил в советы директоров в качестве чиновников.

В таблице 3 показано распределение законодательного опыта членов правительства между органами представительной власти разного уровня.

Таблица 3

**Опыт членства правительственной элиты РФ
в представительных органах различного уровня
до вхождения в правительство, % (N=146)**

Представительный орган	Наличие опыта	Должность, предшествующая вхождению в правительство	Должность, предшествующая вхождению в правительство
Федеральное собрание	12*	5	3
<i>В том числе</i>			
Совет Федерации	6	1	1
Госдума	8	4	2
Региональные ЗС	7	0	1
Местные думы	2	1	0
Всего	16**	6	4

* Сумма цифр в этой строке меньше суммы цифры в двух последующих строках, поскольку одна и та же persona могла иметь опыт работы и в Госдуме, и в Совете Федерации.

** Сумма цифр в этой строке меньше суммы цифры в предыдущих строках, поскольку одна и та же persona могла в разное время заседать в различных органах представительной власти.

Наиболее распространено членство в Федеральном собрании, причем немного чаще будущие члены правительства заседали в Госдуме, чем в Совете Федерации. Следует отметить, рекрутирование в правительство непосредственно из ФС происходило весьма редко. Кроме того, лишь у четырех (3%) правительственных деятелей опыт работы в ФС играл ведущую роль в постсоветской карьере, составляя не менее половины профессионального пути, и только семь (5%) министров и вице-премьеров провели в ФС свыше пяти лет (в том числе четверо заседали в ГД в течение хотя бы двух полных созывов). Важно отметить, что большинство членов правительства с парламентским опытом также имели более или менее длительный постсоветский опыт работы в административных органах (только у двоих он отсутствовал), как федерального, так и регионального (прежде всего, в качестве губернаторов – восемь человек) уровня, и именно административные (а не законодательные) посты в большинстве случаев служили для них прямым трамплином к правительственным должностям. Впрочем, как видно из таблицы 4, распространенность среди правительственных деятелей членства в ФС варьировалась в различных кабинетах.

Доля выходцев оттуда была сравнительно велика в кабинете М.М. Касьянова. Отчасти это могло отражать наследие периода правления Б.Н. Ельцина, когда парламент в целом играл более значимую роль в качестве канала рекрутирования правительственной и административной элиты, чем в последующие десятилетия. Кроме того, стоит отметить, что в это время только складывался контроль президента над законодательной властью, которая играла более самостоятельную роль. В последующих кабинетах М.Е. Фрадкова и В.А. Зубкова доля персон с парламентским опытом снизилась. Далее она существенно возросла во втором правительстве В.В. Путина и достигла максимума в первом правительстве Д.А. Медведева. Затем доля выходцев из федеральной законодательной власти вновь резко сократилась, и в нынешнем правительстве М.В. Мишустина их нет вообще (хотя несколько чиновников ранее заседали в региональных законодательных собраниях). При этом на протяжении всего рассматриваемого периода случаи прямого рекрутирования парламентариев в данный состав кабинета были весьма редки или вовсе отсутствовали. В правительстве М.М. Касьянова и первом кабинете М.Е. Фрадкова было по одному такому деятелю, в последующих кабинетах (второе правительство М.В. Фрадкова и правительство В.А. Зубкова) их вообще не было.

Максимума их присутствие достигло во втором правительстве В.В. Путина (двое – по одному из ГД и СФ). Вообще, нужно отметить, что в этом кабинете 2008–2012 гг. было сразу нескольких персон, в постсоветской предправительственной карьере которых парламентский (а также партийный) опыт доминировал, что можно отчасти объяснить особой важностью электоральных соображений для премьер-министра В.В. Путина, намеренного вновь баллотироваться на пост президента (далее это обстоятельство рассматривается подробнее). В следующем кабинете под председательством Д.А. Медведева был всего один прямой выходец из парламента, а в дальнейших правительствах их не было.

Таблица 4

**Предшествующий федеральный парламентский опыт
членов различных правительств РФ, %**

Кабинет	Членство в ФС (в том числе непосредственно перед вхождением в данный кабинет)	Депутаты ГД (в том числе непосредственно перед вхождением в данный кабинет)	Члены / депутаты СФ (в том числе непо- средственно перед вхождением в данный кабинет)
Правительство М.М. Касьянова (2000–2004) (n=44)	14 (2)*	9 (2)	7 (0)
Первое правительство М.Е. Фрадкова (2004–2004) (n=17)	6 (6)	6 (6)	0 (0)
Второе правительство М.Е. Фрадкова (2004–2007) (n=24)	8 (0)	4 (0)	4 (0)
Правительство В.А. Зубкова (2007–2008) (n=22)	5 (0)	5 (0)	0 (0)
Правительство В.В. Путина (2008–2012) (n=34)	15 (6)	9 (3)	6 (3)
Первое правительство Д.А. Медведева (2012–2018) (n=42)	19 (2)	12 (0)	10 (2)
Второе правительство Д.А. Медведева (2018–2020) (n=32)	6 (0)	3 (0)	3 (0)
Правительство М.В. Мишустина (с 2020) (n=35)	0 (0)	0 (0)	0 (0)

* Следует добавить, что еще два члена этого кабинета, не имея опыт членства в ФС, работали депутатами последнего созыва Верховного совета РСФСР, функционировавшего до 1993 г., а один – в Верховном совете СССР 1989–1991 гг.

Таблица 5

**Распределение предшествующего федерального
парламентского опыта членов правительства
по типу должности, %**

Тип правительственной должности	Членство в ФС	Депутаты ГД	Члены / депутаты СФ	Членство в ФС составляет не менее половины постсоветской карьеры до вхождения в правительство
Премьер-министры (n=6)	0	0	0	0
Вице-премьеры (n=41)	17	10	10	7
Экономические министры (n=46)	7	7	2	0
Социальные министры (n=23)	13	9	4	0
Силовые министры (n=14)	7	7	0	0
Вся правительственная элита (n=146)	12	8	6	3

Говоря подробнее об особенностях федеральной законодательной карьеры правительственных деятелей, следует отметить, что в большинстве случаев в правительство рекрутировались не рядовые парламентарии, а персоны, имевшие опыт работы на руководящих должностях в Госдуме или Совете Федерации. В сравнении с рядовыми законодателями, высокопоставленные парламентарии обычно более заметны для президента и других руководителей государства, отбирающих членов правительства. В общей сложности одиннадцать членов правительства ранее занимали в парламенте такие посты, как заместитель председателя палаты (двое), председатель комитета (девять) и руководитель фракции (трое). Причем в некоторых случаях специализация парламентского комитета, который возглавлял будущий министр или вице-премьер, соответствовала его функциям в правительстве. Что касается партийной принадлежности членов правительства, ранее заседавших в федеральном парламенте, то подавляющее большинство состояло в ЕР и/или ее предшественниках – ОВР и «Единстве». Восемь человек были связаны также с другими партиями и движениями (включая выдвижение от них в парламент и членство во фракциях), среди которых КПРФ, «Родина», СПС, ДПР, НДР, «Яблоко». Следует, однако, подчеркнуть, что к моменту вхождения в правительство они в основном утратили связь с ними, всту-

пив в ЕР, за исключением двух человек, состоявших в ДВР и «Родине – КРО». Как варьируется распространенность опыта членства в парламенте в зависимости от типа правительственной должности? Таблица 5 показывает, что вице-премьеры имеют его существенно чаще, чем экономические и силовые министры¹.

Причем если среди вице-премьеров есть деятели, в предшествующей постсоветской карьере которых парламентский опыт доминирует, то среди трех рассматриваемых категорий министров таких персон нет. Эти различия можно объяснить рядом факторов. Можно предположить, что для министров, отвечающих за конкретные направления политики, особенно важна специализированная (техническая) компетентность, приобретению которой наиболее способствует длительный опыт работы именно в данном министерстве и подведомственных ему организациях. Для них характерна внутриминистерская бюрократическая карьера и/или занятость в коммерческих и иных организациях, входящих в сферу ответственности данного органа исполнительной власти. Впрочем, следует заметить, что и работа в соответствующих парламентских комитетах также может в некоторой степени формировать соответствующие знания и навыки. В сравнении с министрами, заместители председателя правительства в большей степени политические фигуры. Вице-премьеры, которым поручено курировать широкие области политики, контролировать и координировать деятельность целого ряда министерств и ведомств, скорее должны быть генералистами (а не специалистами) [Semenova, 2015, p. 149], для них, вероятно, важнее наличие более общей политической компетентности, формированию которой способствует, в частности, и опыт работы в легислатуре и партиях (хотя в российских условиях гораздо важнее, конечно, занятость в АП). Кроме того, вице-премьеры занимают особое место во внутриэлитных сетях и взаимодействиях. Как отмечает Е. Семенова, они связывают различные сегменты властной элиты (экономической, политической, административной); также они могут влиять на политическую повестку и общественное мнение через парламент и партии и формируют различных политических акторов об интересах прези-

¹ Стоит отметить, что и в Западной Европе вице-премьеры чаще имеют парламентский опыт, чем большинство других членов правительства [Bakema, 1991, p. 94–95].

дента [Semenova, 2015, p. 149]. Эффективному функционированию вице-премьеров в этом качестве должно способствовать наличие у них разнообразного профессионального опыта, включая опыт руководящей работы в легислатуре и парламентских партиях, а значит, и соответствующих знаний различных сфер и связей в них.

Анализ случаев рекрутирования выходцев из парламента на правительственные посты

Некоторые случаи назначения в правительство персон с опытом работы в Федеральном собрании заслуживают особого рассмотрения. Как уже отмечалось, в большинстве их парламентская позиция не была непосредственным трамплином к правительственному посту, а в этом качестве выступала административная должность. В ряде случаев это был пост губернатора. Примерами служат министр строительства и ЖКХ М.А. Минь и министр сельского хозяйства А.Н. Ткачев. Оба были депутатами Госдумы задолго до того, как вошли в правительство. К моменту назначения министрами они длительный срок возглавляли регионы (Минь – Ивановскую область, Ткачев – Краснодарский край), причем уже давно утратили связь с теми партиями (соответственно с «Яблоком» и КПРФ), при поддержке которых избирались в нижнюю палату парламента, и вступили в ЕР. Сходным образом на момент назначения министрами продолжительное время работали губернаторами бывшие члены СФ В.А. Яковлев (Санкт-Петербург), В.И. Ишаев (Хабаровский край) и И.Н. Слюняев (Костромская область). Причем первые двое входили в верхнюю палату по должности (кроме того, Ишаев заседал в Совете Федерации первого созыва), а последний был ее членом до назначения губернатором. Очевидно, что во всех этих случаях именно пост губернатора, а не парламентская должность, открыл доступ к министерской позиции (вообще, централизация власти в 2000-е годы способствовала движению кадров между федеральной и региональной администрациями).

В случае Г.Н. Кареловой и А.П. Починка прямым трамплином к правительственной должности служила позиция не в региональной, а в федеральной администрации. Карелова в течение примерно шести лет работала в министерстве труда и социального

развития, а до этого несколько лет была депутатом Совета Федерации и Госдумы, а бывший депутат нижней палаты Починок до назначения министром был руководителем департамента аппарата правительства, а также главой Госналогслужбы. Депутатская позиция в этих случаях, видимо, открыла доступ к федеральной административной карьере, которая постепенно привела к членству в правительстве.

Как представляется, более значительное и прямое влияние парламентского поста на правительственную карьеру имеет место в случае министра национальной политики В.Ю. Зорина и министра культуры В.Р. Мединского. Оба к моменту назначения уже не были депутатами Госдумы: Зорин занимал пост в полпредстве президента в ПФО, а Мединский, проиграв выборы в Думу в 2011 г., работал в сфере высшего образования. Однако они заняли правительственные посты спустя сравнительно короткое время после выбытия из нижней палаты. Заседая в Думе, оба возглавляли комитеты, профиль которых соответствовал специализации тех министерств, которыми они позднее руководили (комитет по делам национальностей и комитет по культуре). Представляется, что в данных случаях компетенции, авторитет и связи, приобретенные на посту председателя комитета, существенно облегчили доступ к соответствующим правительственным должностям. Также работа на посту председателя комитета повысила заметность и известность этих депутатов президенту и другим руководителям государства, отбирающим министров.

Еще один интересный пример косвенного рекрутирования парламентария в правительство представляет собой Д.О. Рогозин. К моменту назначения вице-премьером он уже почти четыре года занимал пост постпреда РФ при НАТО, но до этого десять лет (половину предшествующей вхождению в правительство постсоветской карьеры) работал в Госдуме. При этом в разное время занимал ряд руководящих постов: председателя комитетов по международным делам и безопасности, руководителя фракции «Родина», заместителя председателя Думы. В прессе отмечалось, что одним из мотивов назначения Рогозина вице-премьером в декабре 2011 г., стало стремление премьер-министра Путина, собиравшегося баллотироваться в президенты, заручиться поддержкой национали-

стически настроенного электората партии «Родина»¹ (по существу, речь шла о кооптации оппозиции).

Немногочисленные примеры непосредственного рекрутирования парламентариев в правительство наиболее интересны, поскольку, как представляется, именно в этих случаях ресурсы, возможности и амбиции, сопряженные с законодательной позицией, могли сыграть наиболее значимую роль в достижении правительственного поста. Так, А.Д. Жуков, возглавлявший бюджетный комитет ГД (и являющийся, вместе с В.В. Володиным и Д.О. Rogozinym, одним из немногих членов правительства, в чьей постсоветской предправительственной карьере парламентский опыт доминировал), был назначен первым вице-премьером, курировавшим финансово-экономический блок. Как отмечали эксперты, в должности вице-премьера оказались востребованными не только техническая компетентность и репутация грамотного экономиста, приобретенная Жуковым на посту главы комитета, но и проявленная им в процессе работы над бюджетом способность согласовывать разнообразные интересы, договариваться с различными силами, находить компромисс². После работы в правительстве Жуков вернулся в Госдуму на пост вице-спикера.

Ключевая позиция в «партии власти» и ее парламентской фракции, по-видимому, сыграла решающую роль в назначении В.В. Володина вице-премьером – руководителем аппарата правительства. С одной стороны, это назначение было своего рода жестом в сторону ЕР, призванным продемонстрировать политическую субъектность и значимость этой партии и ее думской фракции (которые обычно считаются придатком административного аппарата),

¹ Курировать ВПК России назначен Дмитрий Рогозин // BBC. – 23.10.2011. – Режим доступа: https://www.bbc.com/russian/russia/2011/12/111223_rogozin_appointment_defence (дата посещения: 15.11.2022).

² См.: Александр Жуков стал единственным вице-премьером в новом правительстве. Не силовик, не питерский и даже не дзюдоист, а чем-то заслужил // VIPERSON.RU. – 05.04.2004. – Режим доступа: <http://viperson.ru/articles/aleksandr-zhukov-stal-edinstvennym-vitse-premierom-v-novom-pravitelstve-ne-silovik-ne-piterskiy-i-dazhe-ne-dzyudoist-a-chem-to-zasluzhil> (дата посещения: 27.11.2022); Александр Шохин: Влиятельные члены старого кабинета, занимающие посты вице-премьеров, станут министрами в новом // VIPERSON.RU. – 3.03.2004. – Режим доступа: <http://viperson.ru/articles/aleksandr-shohin-vliyatelnye-chleny-starogo-kabineta-zanimayuschie-posty-vitse-premierov-stanut-ministrami-v-novom> (дата посещения: 12.11.2022).

ее важность в качестве карьерного лифта. С другой стороны, важную роль сыграли и приобретенные Володиным на высших партийных и парламентских постах знание политических механизмов, опыт руководства избирательными кампаниями и кадровой политикой, репутация грамотного управленца, способного согласовывать различные интересы внутри «партии власти» и ее думской фракции. Новый вице-премьер был, прежде всего, призван заниматься предвыборной кампанией В.В. Путина, намеренного вернуться на пост президента и стремившегося «смотреть на работу правительства электоральными глазами»¹. После работы в правительстве, а затем на посту заместителя руководителя администрации президента, Володин вернулся в Думу, заняв пост спикера.

Также показателен пример Б.В. Грызлова, который перешел на должность министра внутренних дел непосредственно с поста руководителя фракции «Единство» в нижней палате. Как уже отмечалось, для министров, отвечающих за конкретные направления политики, особенно важна специализированная компетентность, приобретению которой наиболее способствует длительный опыт работы именно в данном министерстве и подведомственных ему организациях (причем особенно это характерно для министров-силовиков). Однако в ряде случаев президент сознательно ставил во главе министерства персону, вообще прежде не занятую в нем и курируемой им сфере, с тем чтобы такой министр обладал автономией от различных внутриведомственных интересов и твердо проводил политическую волю главы государства. К таким министрам и относился Б.В. Грызлов, которого называли «комиссаром» В.В. Путина, призванным реформировать МВД². Примечательно также, что после работы в правительстве он вернулся в Думу, став

¹ Становая Т. Электоральное правительство // ПОЛИТКОМ. RU. – 2010. – 25 октября. – Режим доступа: <http://politcom.ru/10933.html> (дата посещения: 25.11.2022); Самарина А., Веденская А. Володин перешел на премьерский график // Независимая газета. – 22.10.2010. – Режим доступа: https://www.ng.ru/politics/2010-10-22/1_volodin.html (дата посещения: 14.11.2022); Тирмастэ М.-Л. «С Вячеславом Викторовичем мы все проговорили» // Коммерсантъ. – 22.10.2010. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/1526108> (дата посещения: 14.11.2022).

² См.: Экс-«медведь» Грызлов дрессирует ментов. Реформа МВД начинается с генералов и губернаторов // Комсомольская правда. – 9.06.2001. – Режим доступа: <https://www.kp.ru/daily/22568/10044/> (дата посещения: 16.11.2022).

ее спикером (вообще рекрутирование правительственных деятелей на ключевые посты в парламенте можно рассматривать как форму проявления и одновременно способ упрочения контроля президента над Федеральным собранием). Вместе с тем следует отметить, что в случае Грызлова важную, вероятно, решающую, роль, как в парламентской, так и в правительственной карьере могли сыграть его личные связи с одним из ближайших соратников Путина Н.П. Патрушевым (они вместе учились в школе)¹. Кстати, то же, вероятно, можно сказать и о В.Л. Мутко, который перешел на пост министра спорта из верхней палаты парламента, а в 1990-е годы работал вместе с будущим президентом Путиным в мэрии Санкт-Петербурга.

В целом можно констатировать, что хотя в большинстве случаев рекрутирования в правительство выходцев из Федерального собрания парламентский опыт не был непосредственным и основным фактором их правительственной карьеры, иногда, несмотря на общую слабость парламента, высокопоставленным законодателям удавалось приобрести компетенции, репутацию, связи и влияние, сыгравшие прямую и решающую роль в их доступе к правительственным постам.

Заключение

Исследование показало, что парламент (Федеральное собрание) является второстепенным каналом рекрутирования правительственной элиты РФ, которая в основном приходит из административных органов (прежде всего, федерального уровня), а также часто имеет опыт работы в бизнесе. Только в отдельных случаях законодательная позиция была прямым трамплином к правительственной должности, и очень редко парламентский опыт играл доминирующую роль в постсоветской карьере будущих членов правительства. При этом следует отметить, что вице-премьеры и министры с парламентским опытом обычно также занимали и административные

¹ См.: Борис Грызлов уходит с поста спикера Госдумы. Кому и чему он обязан своей карьерой? // Forbes. – 14.12.2011. – Режим доступа: <https://www.forbes.ru/sobytiya/vlast/77549-boris-gryzlov-uhodit-s-posta-spikera-gosdumy-komu-i-chemu-obyazan-svoei-kareroi>

позиции (федерального или регионального уровня), которые играли, по-видимому, более важную роль в их карьерах, чаще выступая прямым трамплином к правительственной должности. Малозначимость федеральной легислатуры как источника рекрутирования министров неудивительна, учитывая тот факт, что она является подконтрольным президенту политическим институтом, который слабо влияет на формирование правительства.

Впрочем, роль парламентского опыта в карьерах правительственной элиты неодинакова в различных кабинетах. Он был относительно широко распространен среди членов кабинета М.М. Касьянова (первого сформированного после периода правления Б.Н. Ельцина, когда ФС вообще играло более значимую роль в качестве поставщика министров), а также во втором правительстве В.В. Путина и первом правительстве Д.А. Медведева. Впрочем, во всех правительствах прямое рекрутирование федеральных законодателей в данный состав кабинета происходило очень редко.

Следует отметить, что члены правительства, ранее заседавшие в ФС, обычно имели опыт работы на руководящих парламентских позициях (вице-спикеры, председатели комитетов, руководители фракций). В некоторых случаях на правительственной должности, по-видимому, оказывалась востребованной специфическая, «техническая» компетентность, приобретенная на посту главы комитета, специализация которого соответствовала специализации министерства. Однако важную роль в назначениях некоторых законодателей на правительственные посты могла играть и их более общая политическая компетентность (способность согласовывать различные интересы и находить компромисс внутри элиты, знание политических механизмов и электорального процесса и пр.), приобретенная на руководящих парламентских и партийных должностях.

Распространенность парламентского опыта варьирует в зависимости от типа правительственной должности. Вице-премьеры имеют его существенно чаще, чем министры экономического и особенно силового блока. Можно предположить, что для министров, отвечающих за конкретные направления политики, особенно важна специализированная, техническая компетентность, приобретению которой наиболее способствует опыт работы в данном министерстве и подведомственных ему организациях. Вице-

премьеры, курирующие широкие области политики, скорее должны быть генералистами, для которых важна более общая политическая компетентность, формируемая, в частности, и руководящей работой в законодательной и исполнительной власти. Также вице-премьеры занимают особое место во внутриэлитных сетях и взаимодействиях, связывая различные сегменты элиты (экономической, законодательной, административной), и эффективному функционированию их в этом качестве способствует наличие разнообразного профессионального опыта, включая парламентский и партийный, а значит, и знаний различных сфер и связей в них.

В целом можно предположить, что слабая распространенность опыта членства в ФС (и вообще законодательных органах) среди правительственной элиты России, при прочих равных условиях, негативно влияет на ее восприимчивость к предпочтениям избирателей и мнению депутатского корпуса, а также приверженность институтам представительной демократии.

D.B. Tev*

**The Federal Assembly as a channel of recruitment
of the Russian government elite**

Abstract. The article is devoted to the analysis of the role of parliamentary experience in the previous career of the Russian Federation government members. The empirical basis of the study is a biographical database that includes questionnaires for 136 persons who were members of the Russian government in 2000–2021. The author concludes that the Federal Assembly is a secondary channel of recruitment of the government elite, which mainly comes from administrative bodies and often has experience in business. This is not surprising, since parliament is controlled by the head of state and has little influence on the formation of the government. However, the prevalence of parliamentary experience varies in different governments: it is relatively common in the cabinet of M.M. Kasyanov, the second government of V.V. Putin and the first government of D.A. Medvedev, while it is absent among members of the current cabinet M.V. Mishustin. Members of the government with legislative experience usually served in senior positions in the legislature: vice-speakers, chairmen of committees and leaders of factions. The prevalence of parliamentary experience also varies depending on the type of government position: deputy prime ministers are more likely to come from the legislature than economic and power ministers. For deputy prime ministers, experience in senior

* **Tev Denis**, Sociological Institute of the Russian Academy of Sciences – a branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences (St. Petersburg, Russia), e-mail: denis_tev@mail.ru

positions in parliament and parties is more important due to the specifics of their functions in government and their role in intra-elite networks and interactions.

Keywords: parliament; Federal Assembly; State Duma; Federation Council; government members; vice-premiers; ministers; career.

For citation: Tev D.B. The Federal Assembly as a channel of recruitment of the Russian government elite. *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 185–210. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.08>

References

- Bakema W.E. The Ministerial Career. In: Blondel J., Thiebault J-L (eds). *The profession of government minister in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, 1991, P. 70–98.
- Bennett A.J. *The American President's cabinet: From Kennedy to Bush*. London: Palgrave Macmillan, 1996, 278 p.
- Burstein P. Political elites and labor markets: selection of American cabinet members, 1932–72. *Social forces*. 1977, Vol. 56, N 1, P. 189–201. DOI: <https://doi.org/10.1093/sf/56.1.189>
- Camerlo M. Argentina: The ministers of the president, 1983–2013. In: Dowding K., Dumont P. (eds). *The selection of ministers around the world*. London&New York: Routledge, 2015, P. 223–243. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315757865>
- Costa Pinto A., Cotta M., Tavares de Almeida P. Beyond party government? Technocratic trends in society and in the executive. In: Costa Pinto A., Cotta M., Tavares de Almeida P. (eds). *Technocratic ministers and political leadership in European democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2018, P. 1–27. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_1
- Cotta M. Conclusion. In: Blondel J., Thiebault J-L (eds). *The profession of government minister in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, 1991, P. 174–198.
- Cotta M., Verzichelli L. Ministers in Italy: notables, party men, technocrats and media men. In: Tavares de Almeida P., Costa Pinto A., Bermeo N. (eds). *Who governs Southern Europe? Regime change and ministerial recruitment, 1850–2000*. London: Frank Cass Publishers, 2005, P. 109–142. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203499665>
- De Winter L. Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet. In: Blondel J., Thiebault J-L (eds). *The profession of government minister in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, 1991, P. 44–69.
- Dreher A., Lamla M.J., Lein S.M., Somogyi F. The impact of political leaders' profession and education on reforms. *Journal of comparative economics*. 2009, Vol. 37, N 1, P. 169–193. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2008.08.005>
- Fischer J., Kaiser A. Hiring and firing ministers under informal constraints Germany. In: Dowding K., Dumont P. (eds). *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. London & New York: Routledge, 2009, P. 21–40.
- Fish M.S., Kroenig M. *The handbook of national legislatures: a global survey*. Cambridge: Cambridge university press, 2009, 810 p.
- Gandhi J., Noble B. Svolik M. Legislatures and legislative politics without democracy. *Comparative political studies*. 2020, Vol. 53, N 9, P. 1359–1379. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414020919930>

- Golosov G.V. The Regional roots of electoral authoritarianism in Russia. *Europe-Asia studies*. 2011, Vol. 63, N 4, P. 623–639. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/09668136.2011.566427>
- Golosov G. From post-democracy to dictatorship: consolidation of electoral authoritarianism in Russia. In: Rogov K. (ed.). *New reality: the Kremlin and the Golem. What do the election results say about the socio-political situation in Russia?* Moscow: Liberal mission, 2021, P. 98–112. (In Russ.)
- Hoffmann-Lange U. Theory-based typologies of political elites. In: Best H., Higley J. (eds). *The Palgrave handbook of political elites*. London: Palgrave Macmillan, 2018, P. 53–68. DOI 10.1057/978-1-137-51904-7_6
- Horowitz M., Stam A. *Does where you stand depend on if you served? How Military backgrounds influence the behavior of leaders*. Paper written for presentation at the American Political Science Association Annual Meeting. 2010. Mode of access: https://www.researchgate.net/publication/228160133_Does_Where_You_Stand_Depend_On_If_You_Served_How_Military_Backgrounds_Influence_The_Behavior_Of_Leaders (accessed: 09.09.2022).
- Huskey E. Elite recruitment and state-society relations in technocratic authoritarian regimes: The Russian case. *Communist and post-communist studies*. 2010, Vol. 43, N 4, P. 363–372. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2010.10.004>
- Jochimsen B., Thomasius S. The perfect finance minister: whom to appoint as finance minister to balance the budget. *European journal of political economy*. 2014, Vol. 34 (C), P. 390–408. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.11.002>
- Kam C., Indridason I. Cabinet dynamics and ministerial careers in the French Fifth Republic. In: Dowding K., Dumont P. (eds). *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. London & New York: Routledge, 2009, P. 41–57.
- Kenig O., Barnea S. Israel: the choosing of the chosen. In: Dowding K., Dumont P. (eds). *The selection of ministers around the world*. London & New York: Routledge, 2015, P. 178–198. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315757865>
- Makarenko B.I. The post-soviet party of power: united Russia in comparative context. *Russian social science review*. 2012, Vol. 53, N 4, P. 27–56. DOI: <http://dx.doi.org/10.2753/RUP1061-1940500103>
- Masuyama M., Nyblade B. Japan: Ministerial selection and de-selection. In: Dowding K., Dumont P. (eds). *The selection of ministers around the world*. London & New York: Routledge, 2015, P. 61–83. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315757865>
- Noble B. Authoritarian amendments: legislative institutions as intraexecutive constraints in Post-Soviet Russia. *Comparative political studies*. 2020, Vol. 53, N 9, P. 1417–1454. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414018797941>
- Pomiguyev I.A. Subject field of legislative studies in political science. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 16–41. DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2023.01.01> (In Russ.)
- Reuter O.J., Robertson G.B. Legislatures, cooptation, and social protest in contemporary authoritarian regimes. *The journal of politics*. 2015, Vol. 77, N 1, P. 235–248. DOI: <https://doi.org/10.1086/678390>
- Roberts S.P. United Russia and the dominant-party framework: understanding the Russian party of power in comparative perspective. *East European politics*. 2012, Vol. 28, N 3, P. 225–240. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/21599165.2012.684754>

- Sakwa R. Party and power: between representation and mobilisation in contemporary Russia. *East European politics*. 2012, Vol. 28, N 3, P. 310–327. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/21599165.2012.683784>
- Scharfenkamp K. It's About Connections – how the economic network of the German federal government affects the top earners' average income tax rate. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. 2016, Vol. 236, N 4, P. 427–453.
- Semenova E. Russia: cabinet formation and careers in a super-presidential system. In: Dowding K., Dumont P. (eds). *The selection of ministers around the world*. London & New York: Routledge, 2015, P. 139–155. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315757865>
- Semenova E. Recruitment and careers of ministers in Central Eastern Europe and Baltic Countries. In: Costa Pinto A., Cotta M., Tavares de Almeida P. (eds). *Ministers and political leadership in European democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2018, P. 173–202. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_7
- Semenova E. Expert ministers in new democracies: delegation, communist legacies, or technocratic populism? *Politics and governance*. 2020, Vol. 8, N 4, P. 590–602. DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v8i4.3397>
- Shirikov A. Who gets ahead in authoritarian parliaments? The case of the Russian State Duma. *The journal of legislative studies*. 2022, N 28 (4), P. 554–577. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2021.1940435>
- Siavelis P.M., Galván H.B. Chile: ministerial selection and de-selection. In: Dowding K., Dumont P. (eds). *The Selection of ministers around the world*. London & New York: Routledge, 2015, P. 244–263. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315757865>
- Stolz K., Kintz M. Post-cabinet careers in Britain and the US: theory, concepts and empirical illustrations. Paper prepared for the ECPR General Conference, Glasgow, September 3–6, 2014. Mode of access: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8127572d9f46-4c11-8238-2b6ca8e2e14a.pdf> (accessed: 11.11.2022)
- Verzichelli L., Cotta M. Shades of technocracy: the variable use of non-partisan ministers in Italy. In: Costa Pinto A., Cotta M., Tavares de Almeida P. (eds). *Technocratic ministers and political leadership in European democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2018, P. 77–110. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-62313-9_4
- Zarankin I.A. *Comparative analysis of models and factors of recruitment of government ministers of the Russian Federation and the French Republic*. Dissertation for the degree of candidate of political sciences. Moscow, 2018, 194 p. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Заранкин И.А. Сравнительный анализ моделей и факторов рекрутирования министров правительств Российской Федерации и Французской Республики. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. – М., 2018.–194 с.
- Помигуев И.А. Предметное поле законодательных исследований в политической науке // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 16–41. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.01>

М.В. ХАВРОНЕНКО*

**ПРОГНОЗИРОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ
РАССМОТРЕНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМОЙ РФ:
МОДЕЛЬ НЕЙРОННОЙ СЕТИ¹**

Аннотация. В данной статье на основе собранного массива данных с сайта Государственной думы РФ за период с 24 октября 1994 г. по 1 декабря 2022 г. настроены модели машинного обучения и нейронная сеть для прогнозирования итогов рассмотрения законопроектов нижней палатой парламента. Для предварительной обработки данных использовалась модель *rubert-tiny*, для прогнозирования – классификатор случайного леса, логистическая регрессия и модель нейронной сети из трех линейных слоев.

Модели продемонстрировали следующие результаты: 94% точности (метрика *F1* взвешенная) при прогнозировании на основе текстов прилагаемых к законопроекту документов и 87% точности при обучении на параметрах паспорта законопроекта. Обученные только на текстах законопроекта модели демонстрировали точность в 75,6%. Наиболее важным фактором, оказывающим влияние на результат прогноза, оказался текст заключения. Вторым по важности признаком стал «Субъект права законодательной инициативы» с 31,5% значимости в прогнозировании.

На основе объединенных текстовых данных и параметров паспорта законопроекта лучше всего проявил себя алгоритм случайного леса. Среди обученных только на текстовых параметрах алгоритмов на первое место вышла логистическая регрессия. На вероятность принятия законопроекта не оказали существенного влияния текст финансового обоснования, текст пояснительной записки или

* **Хавроненко Максим Викторович**, аспирант факультета политологии, МГУ им. М.В. Ломоносова (Москва, Россия), e-mail: mxavronenko@mail.ru

¹ Статья подготовлена при поддержке грантовой программы Российского общества политологов.

тематика законопроекта. Автором сделаны выводы о направлениях практического применения обученных моделей, а также определены дальнейшие научные проблемы в сфере математического анализа и прогнозирования законотворчества.

Ключевые слова: поименное голосование; Государственная дума; прогнозирование законотворчества; законодательные исследования; нейронные сети; *gu-BERT*; машинное обучение.

Для цитирования: Хавроненко М.В. Прогнозирование результатов рассмотрения законопроектов Государственной думой РФ: модель нейронной сети // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 211–240. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.09>

Введение

Государственная дума, состоящая из 450 депутатов и являющаяся наравне с Советом Федерации представительным и законодательным органом власти в Российской Федерации, каждый день принимает решения, от которых зависят жизни миллионов граждан. По данным «Официального интернет-портала правовой информации»¹, на апрель 2024 г. в Российской Федерации действует около 10,7 тыс. федеральных законов, во многие из которых ежегодно вносятся поправки. Несмотря на стремление законодательных органов сделать законотворчество более прозрачным, реальный процесс принятия законопроектов депутатами по-прежнему остается закрытым не только для обычных граждан, но и для многих специалистов.

Какие факторы оказывают влияние на процедуру принятия законопроекта и итоговое решение законодателя в России? Возможно ли прогнозировать вероятность принятия закона, и какие факторы могут являться определяющими?

Ответы на поставленные выше вопросы позволят не только исследовать процесс принятия решений и основные мотивации в голосовании законодателей, но также дадут возможность проследить изменения предпочтений политической элиты, влияющие на развитие страны.

Подобная научная и практическая проблема делает актуальной разработку математических моделей на основе архивных данных для прогнозирования будущих итогов рассмотрения законо-

¹ Официальный интернет-портал правовой информации // Результаты поиска по запросу: действующие Федеральные Законы. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/ips/> (дата посещения: 07.04.2024).

проектов. Построенные модели не только станут прикладным инструментом анализа работы отдельных депутатов, фракций и Государственной думы в целом, но и позволят количественно проследить закономерности и изменения российского парламентаризма, а также эффективность работы отдельных комитетов, что невозможно было бы достичь иными способами.

Обзор литературы

Направление прогнозирования результатов голосования парламента зародилось в мире совсем недавно. Только в конце 1960-х годов в США начали появляться работы, пытающиеся статистически описывать и прогнозировать деятельность законодательных органов власти. Работы таких авторов, как [Cherryholmes, Shapiro, 1969], а также [Matthews, Stimson, 1975] были первыми статьями, анализирующими с помощью методов симуляций и интервью результаты голосований депутатов в парламенте (или *roll-call* данные), определяя основные факторы (как личные, так и институциональные), оказывающие влияние на голосование американских парламентариев по законопроектам. Будущий комплекс теорий и направление по анализу голосований парламентариев получит название «анализ поименного голосования» (*roll call analysis*).

В скором времени появился более эффективный метод, математически описывающий процесс решения депутата – им стал основанный на концепции случайной полезности [McFadden, 1981] метод идеальной точки (*Ideal point model*). Метод идеальной точки утверждал, что у каждого парламентария имеется четкая политическая позиция, которую можно представить в виде точки в пространстве [Poole, Rosenthal, 1985] (см. также: [Clinton et al., 2004]). Эта позиция может отражать как предпочтения избирателей и самого депутата, так и другие факторы, стабильно оказывающие влияние на его позицию. В то время как одни исследователи считали, что эти точки отражают публично заявляемые позиции законодателей [Ansolabehere et al., 2001], другие ученые предполагали, что идеальные точки характеризуют истинные предпочтения депутатов [Chiou, Rothenberg, 2003].

В процессе рассматривания законопроекта каждый парламентарий решает, поддерживать ли ему законопроект, исходя из того, ка-

кое решение ему «ближе» – т.е. в мысленном пространстве сравнивая расстояние от точки, обозначающей его политическую позицию до точек в пространстве, обозначающих голоса за и против. Расстояния в таком случае представляются в виде детерминанты при наличии случайной переменной, обозначающей ошибку.

Эта модель столкнулась с критикой ряда исследователей. Так, она не только не учитывала внешние факторы, способные существенно изменить позицию законодателя с течением времени [Clinton et al., 2004], но также игнорировала возможность единоразового лоббизма [Snyder, Groseclose, 2000], воздержания законодателей от голосования по законопроекту и нехватки данных. Описанные недостатки привели к последующему дополнению модели и разработке новых методов анализа политических предпочтений законодателей.

Дальнейшим развитием теории стали (1) *метод пространственного голосования* (Spatial Voting Model) [Ladha, 1994] (см. также: [Clinton et al., 2004]), представляющий каждого законодателя в виде двух точек в пространстве: одну точку для его голосов за, а другую – для голосов против и вычисляющий на координатном поле дистанции до законопроекта; (2) *тематически настроенный метод идеальной точки* (Issue-adjusted model Ideal point model) [Gerrish, Blei, 2012], где для каждого законодателя линейным дискриминантным анализом уточняется его позиция в пространстве, учитывая уже анализ текстов законопроектов; и (3) *разреженный факторный анализ* (sparse factor analysis) [Kim et al., 2018], определяющий позицию парламентариев и законопроектов в пространстве, исходя из текстов документа и голосов соответствующего партийного руководства.

Последующее развитие метода идеальной точки строилось на формировании многомерного пространства признаков и введении дополнительных параметров в определении позиции депутата (*multidimensional ideal vectors model*) [Kraft et al., 2016], а также внедрения Байесовских методов при оценке позиции депутата по законопроекту (*Bayesian ideal point model*) [Gerrish, Blei, 2011].

С развитием технологий, а также увеличением количества доступной информации о заседаниях парламентов, исследователи стали использовать методы обработки больших данных и машинного обучения для прогнозирования результатов голосования депутатов. В качестве данных чаще всего использовали 106–111 сессии

конгресса США, которые включали в себя 4447 законопроектов, 1269 законодателей и 1 837 033 голоса за или против. Основными методами, использованными для прогнозирования результатов голосования депутатов, стали:

- метод байесовской симуляции (*Bayesian simulation*) для уточнения положения законопроектов в многомерном пространстве законодателей метода идеальной точки [Jackman, 2001] (см. также: [Gerrish, Blei, 2011; Wang et al., 2013]) и анализа изменяющихся бинарных матриц и текстов законопроектов [Wang et al., 2010];

- метод опорных векторов (*Support Vector Machines*) для уменьшения размерности параметров документов с последующим прогнозированием на основе алгоритма обратного распространения ошибки (*back propagation learning algorithm*) [Khashman, Khashman, 2016] и алгоритма случайного леса (*Random forest sentiment analysis*) итогов голосования депутатов [Budhwar et al., 2018];

- сверточные нейронные сети (*Convolutional Neural Networks*) [Korn, Newman, 2020] и рекуррентные нейронные сети (*recurrent neural networks*) [Yang et al., 2021].

После 2012 г. исследователи решили обратить внимание не только на описание и прогнозирование голосов парламентариев, но и на общую вероятность принятия законопроекта. Этому способствовало то, что ранее использованные параметры для обучения моделей могли быть использованы повторно в процессе решения смежной задачи. На данный момент существует три такие научные работы. Поскольку наша работа непосредственно относится к этому направлению исследований, разберем каждую из них.

«Текстовые предикторы выживания законопроекта в комитетах Конгресса» [Yano et al., 2012]

Целью работы является определение основных факторов, способствующих «выживанию» законопроекта в профилированном комитете Конгресса США. В данной работе авторами рассматриваются почти 52 тыс. законопроектов, из которых 6828 получили одобрение комитетов и были рассмотрены законодателями.

Логистическая регрессия была использована для классификации законопроектов на основе таких параметров как: характеристики закона, название комитета, субъект законодательной инициати-

вы, количество членов в комитете, их партийная принадлежность и текст законопроекта.

Авторами разработана модель, прогнозирующая результаты рассмотрения комитетами законопроектов с 83% точности на Десятикратном перекрестно-проверенном эксперименте (*ten-fold cross-validated experiment*). Наиболее важными признаками в прогнозировании являлись: членство субъекта законодательной инициативы в партии большинства (0,525), членство субъекта в партии большинства и комитете одновременно (0,233) и партийная принадлежность субъекта законодательной инициативы к демократам (0,135). Данная работа является единственным исследованием, фокусирующим внимание на прохождении законопроекта в комитете.

«Прогнозирование и анализ законотворчества с помощью векторных представлений слов и ансамблевой модели» [Nay, 2017]

Целью работы является разработка модели прогнозирования результата принятия законопроектов Конгрессом США на основе 70 тыс. законопроектов, внесенных за период 2001–2015 гг., среди которых только 2513 были приняты.

В качестве данных использовались параметры и преобразованные в векторное представление с помощью модели нейронной сети тексты законопроектов. Из всех версий выдвигаемых законопроектов автором использовалась только первая. Параметрами законопроектов являлись: регион субъекта законодательной инициативы, партийная принадлежность автора, время нахождения законодателя в парламенте и другие характеристики.

Для прогнозирования итогов принятия законопроектов автором использовались модель случайного леса и ансамбли других моделей машинного обучения. Качество моделей оценивалось с помощью логарифмической оценки (*log score*), Бриеровской оценки (*brier score*) и метрики площади под кривой ошибок *Roc Auc*, позволяющих работать с вероятностными прогнозами.

Выводом этой статьи стало то, что модель, обученная на данных последних конгрессов США и использующая только текст законопроекта, превосходит модель, использующую только параметры законопроекта. В то же время модель, обученная на более

старых заседаниях и использующая только контекст законопроекта, превосходит модель, использующую только тексты законопроектов. Но во всех случаях использование текста как дополнительного параметра добавляет модели прогностическую силу. Текст законопроекта и доля членов палаты от партии большинства среди субъектов законодательной инициативы оказали наибольшее влияние на прогностический потенциал модели. При этом полный текст законопроекта является самым важным предиктором в модели.

**«Использование искусственного интеллекта
для прогнозирования голосования в законодательных
органах Конгресса США» [Bari et al., 2021]**

Целью работы также являлось проверка прогностического потенциала моделей машинного обучения на данных о результатах рассмотрения законопроектов в Сенате США. Для этого были использована информация за 113–115 конгрессы США (2013–2019 гг.), включавшие в себя 32 тыс. законопроектов, из которых 1031 документ прошел обе палаты Конгресса, в то время как 31578 не были приняты ни одной из палат. Основными параметрами законопроектов являлись номер законопроекта, тип, название, субъект законодательной инициативы, дата внесения в парламент, комитет, короткая справка о законопроекте и другие.

L2-логистическая регрессия, линейный метод опорных векторов, лес решений, многослойный перцептрон, метод K-ближайших соседей и ансамблевые методы были использованы для прогнозирования итогов принятия законопроектов.

Наиболее эффективные результаты показали ансамблевые методы (80% доля правильных ответов (*accuracy*), 94% точность (*precision*) и полнота (*recall*)), многослойный перцептрон (79% доля правильных ответов, 94% точность и полнота) и дерево решений (75% доля правильных ответов, 92% точность и полнота). Определяющими признаками стали субъект законодательной инициативы, время года, в которое законопроект был предложен, и извлеченные из краткого описания текста законопроекта признаки.

Подводя итог: среди всех работ рассматриваемого направления, наилучшее значение качества продемонстрировано в модели [Yano et al., 2012] – 83%. Их собранная база данных насчитывала

51,762 законопроекта. Основным выводом статей, использовавших описанную выше методологию, стало то, что помимо общих параметров законопроектов необходимо также использовать их текст, поскольку он позволяет улучшить качество предлагаемых моделей и обнаруживает закономерности, недоступные при поверхностном рассмотрении условий внесения законопроектов. Более подробно литература обоих направлений исследований представлена в таблицах 1 и 2 в приложении.

Как законопроекты становятся законами в Российской Федерации

Процесс прохождения всех необходимых стадий рассмотрения законопроекта и его принятие в Российской Федерации регулируется Конституцией Российской Федерации, регламентами обеих палат Федерального собрания, Федеральными законами «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О парламентском контроле», а также другими нормативными актами¹.

Согласно Конституции РФ, правом законодательной инициативы обладают следующие субъекты: Президент РФ, Совет Федерации РФ, члены Совета Федерации РФ, депутаты Государственной думы РФ, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также Конституционный и Верховный суды РФ по вопросам их ведения.

Законопроект рассматривается в трех чтениях в Государственной Думе РФ, затем направляется на рассмотрение в Совет Федерации, после этого Президенту РФ и в случае поддержки всеми законодательными органами и президентом вступает в силу. Рассмотрим процесс прохождения подробнее, остановившись на деталях, которые могут быть полезны при построении модели.

При первоначальном внесении в Государственную думу законопроекта субъект законодательной инициативы также должен предста-

¹ Официальный интернет-портал Совета Федерации // Страница энциклопедического справочника: Законодательный процесс. – Режим доступа: <http://council.gov.ru/services/reference/9373/> (дата посещения: 31.03.24).

вить (1) текст законопроекта, (2) пояснительную записку с изложенной концепцией предлагаемого законопроекта и обоснованием необходимости его принятия, (3) финансово-экономическое обоснование и, при необходимости, согласно 104 статье (части 3) Конституции РФ, отзыв правительства, список актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием федерального закона, а также другие документы¹. Помимо этого, свои заключения на законопроект дают комитеты-исполнители, Счетная палата, а также правовое управление Государственной думы. Мы обращаем на это внимание, поскольку тексты именно этих документов будут являться одними из параметров, используемыми для прогнозирования результатов принятия законопроектов в Государственной Думе.

Во время пленарного заседания депутаты заслушивают выступления и вопросы относительно вносимого законопроекта и принимают решения голосовать за, против или воздержаться от голосования. В отдельных случаях воздерживающаяся позиция депутата может препятствовать прохождению законопроекта в парламенте, поскольку для принятия законопроекта не будет набрано минимальное число голосов [Карягин, 2023].

После обсуждения законопроекта в первом чтении, кроме определенных случаев, устанавливается срок представления поправок к законопроекту. Поправки рассматриваются во втором чтении, и законопроект со всеми внесенными изменениями принимается или отклоняется. При этом третье чтение служит для коррекционных изменений правового и лингвистического характера, и внесение правок концептуального характера в законопроект не допускается.

Одобренные в трех чтениях законопроекты направляются в течение пяти дней на рассмотрение в Совет Федерации, где за 14-дневный срок должны быть рассмотрены. Подобная же процедура действует и в отношении Президента РФ перед финальным опубликованием закона. Президент также вправе обратиться в

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД // СПС КонсультантПлюс.

Конституционный суд РФ для проверки конституционности представленного закона¹.

Совет Федерации и Президент могут отклонить направленный им закон. В таком случае, кроме варианта снятия законопроекта, также предполагается создание согласительной комиссии между Государственной думой и Советом Федерации, которая, доработав спорные части законопроекта, повторно направляет законопроект согласно процедуре его принятия.

Понимание процедуры принятия законопроектов чрезвычайно важно, поскольку позволяет сформулировать следующие **гипотезы**, далее проверяемые с помощью математической модели.

Гипотеза 1: Логистическая регрессия и алгоритм случайного леса являются эффективными методами бинарной классификации законопроектов на принятые и не принятые.

Гипотеза 2: Субъект законодательной инициативы является одним из важнейших параметров, оказывающих влияние на принятие законопроекта.

Гипотеза 3: Текст законопроекта является одним из важнейших параметров, оказывающих влияние на принятие законопроекта.

Гипотеза 4: Текст пояснительной записки к законопроекту является одним из важнейших параметров, оказывающих влияние на принятие законопроекта.

Гипотеза 5: Текст финансового обоснования к законопроекту является одним из важнейших параметров, оказывающих влияние на принятие законопроекта.

Гипотеза 6: Текст заключений к законопроекту является одним из важнейших параметров, оказывающих влияние на принятие законопроекта.

Гипотеза 7: Модель рассмотрения законопроектов в различных созывах Государственной думы отличается, поэтому качество прогнозов вырастет при использовании данных только последних созывов.

Гипотеза 8: Использование параметров паспорта законопроекта совместно с текстовыми данными приложенных документов приведет к улучшению качества прогнозов в сравнении с опорой только на одно направление.

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД // СПС КонсультантПлюс.

Данные и их анализ

Получение данных

С помощью программы автоматического сбора данных на языке программирования *Python* с использованием библиотеки *Beautiful Soup* нами получены данные по всем законопроектам, вносимым в Государственную думу РФ и размещенных на интернет портале¹ за период 24.10.1994–01.12.2022. Общее количество законопроектов составило 27 176.

На странице каждого законопроекта нами была собрана информация о номере закона, его названии, комментарии к названию, паспортных данных законопроекта, в том числе о (1) субъекте права законодательной инициативы, (2) предмете ведения, (3) форме законопроекта, (4) ответственном комитете, (5) отрасли законодательства, (6) тематическом блоке законопроекта, (7) профильном комитете. Помимо этого, также была собрана информация о датах рассмотрения законопроекта в каждом чтении, а также документах, которые прикладываются к каждому рассматриваемому законопроекту (тексте законопроекта, финансового обоснования, пояснительной записки и всех заключений разных организаций).

Далее вся информация была занесена в единую базу для последующего анализа с помощью библиотек машинного обучения. База данных насчитывает 75 параметров, примерное количество единиц информации составило 1 млн 588 тыс.²

Статистический анализ

Проведем общий статистический анализ процесса принятия законопроектов Государственной думой РФ за период с 17 декабря 1995 г. до 1 декабря 2022 г.

¹ Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа: sozd.duma.gov.ru (дата посещения: 08.05.2024).

² Собранные данные и код размещены по ссылке: [Duma_law_prediction_model // GitHub](https://github.com/Onroof/Duma_law_prediction_model). – Mode of access: github.com/Onroof/Duma_law_prediction_model (accessed: 24.05.2024).

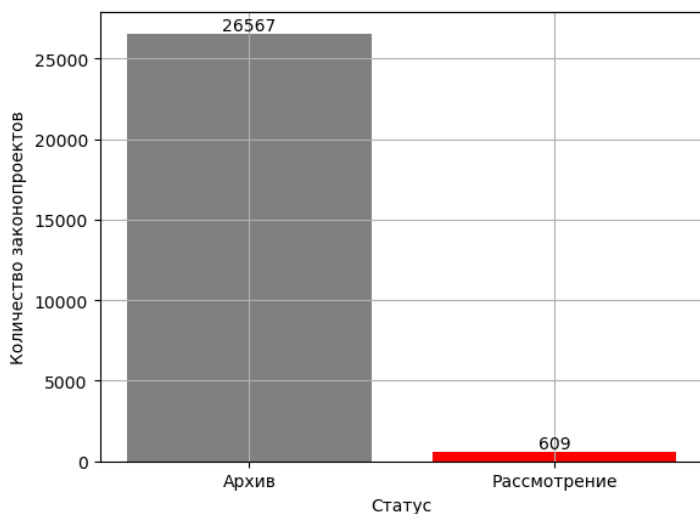


Рис. 1
**Распределение законопроектов:
архив и рассмотрение (все созывы)**

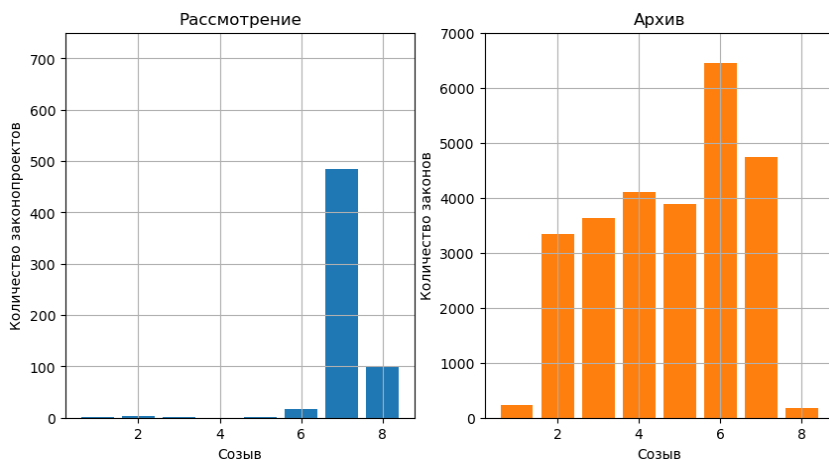


Рис. 2
**Распределение рассматриваемых и архивных законопроектов
(все созывы)**

Таблица 1

**Распределение рассматриваемых
и архивных законопроектов (все созывы)**

	1 созыв	2 созыв	3 созыв	4 созыв	5 созыв	6 созыв	7 созыв	8 созыв
Рассм.	0	2	3	1	2	17	484	100
Архив	239	3342	3628	4101	3877	6454	4745	181

Общее количество рассмотренных за все созывы законопроектов – 27 176 (см. рис. 1). При этом количество законопроектов, имеющих статус «в рассмотрении», насчитывает 609, где 484 законопроекта остались в работе с VII созыва Государственной думы РФ (см. табл. 3 и рис. 2).

Если не учитывать первый созыв, информации по которому недостаточно на сайте sozd.duma.gov, и последний созыв, который до сих пор идет, среднее количество законопроектов, рассматриваемых в каждом созыве, – 4357.

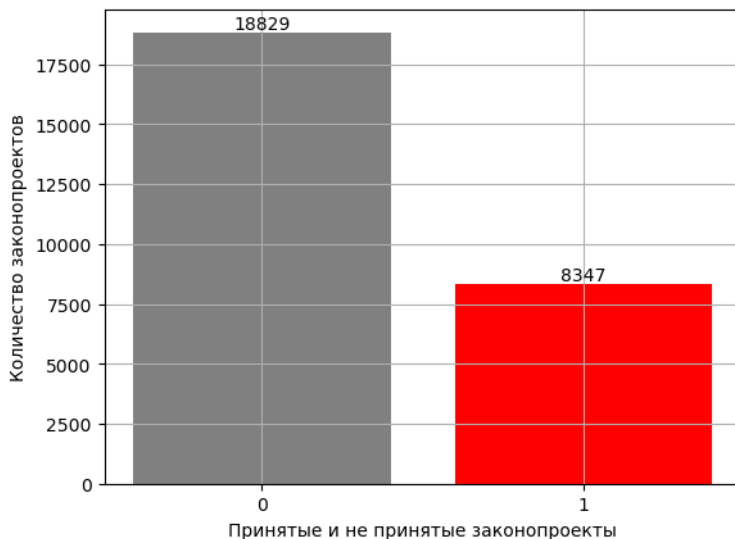


Рис. 3

**Распределение законопроектов:
принятые и не принятые (все созывы)**

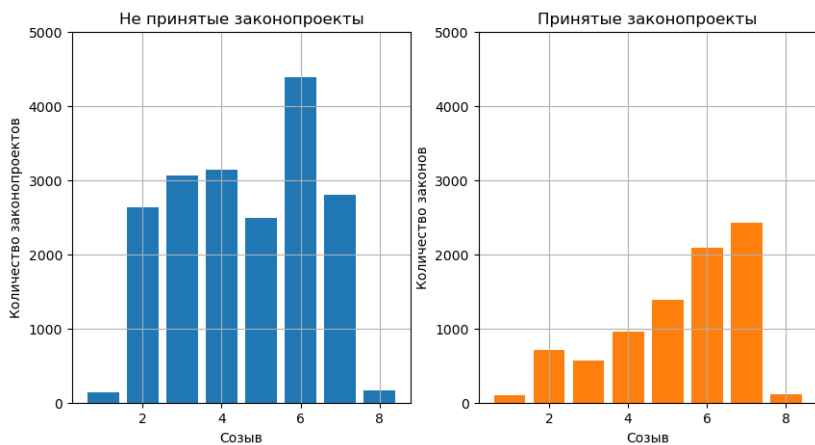


Рис. 4.
Распределение принятых
и не принятых законопроектов: 8 созывов

Таблица 2
Распределение принятых и не принятых законопроектов:
8 созывов

	1 созыв	2 созыв	3 созыв	4 созыв	5 созыв	6 созыв	7 созыв	8 созыв
Не принят	140	2636	3059	3141	2495	4388	2806	164
Принят	101	709	570	960	1384	2083	2423	1117

В свою очередь, распределение по принятию законопроектов следующее: общее количество принятых законопроектов за восемь созывов насчитывает 8347, а не принятых законопроектов – 18 829 (см. рис 3). Средний же процент принятия законопроектов 31% (см. рис. 5 и табл. 2).

При этом заметен тренд на увеличение количества принятых законопроектов в Государственной думе за один созыв (см. рис. 4, прав.) Это может являться как следствием того, что все больше мест в парламенте занимает партия власти, что увеличивает вероятность принятия выдвигаемых ей законопроектов, так и повышением общей эффективности рассмотрения законопроектов в парламенте или стремлением разобрать накопившиеся завалы. При этом пик непринятых законопроектов в VI созыве связан с воз-

росшим числом выдвигаемых законопроектов в этот созыв (см. рис. 2). Вопрос дисконтинуитета как средства активизации рассмотрения законопроектов и блокирования политических решений рассмотрен в работе [Помигуев, Алексеев, 2021].

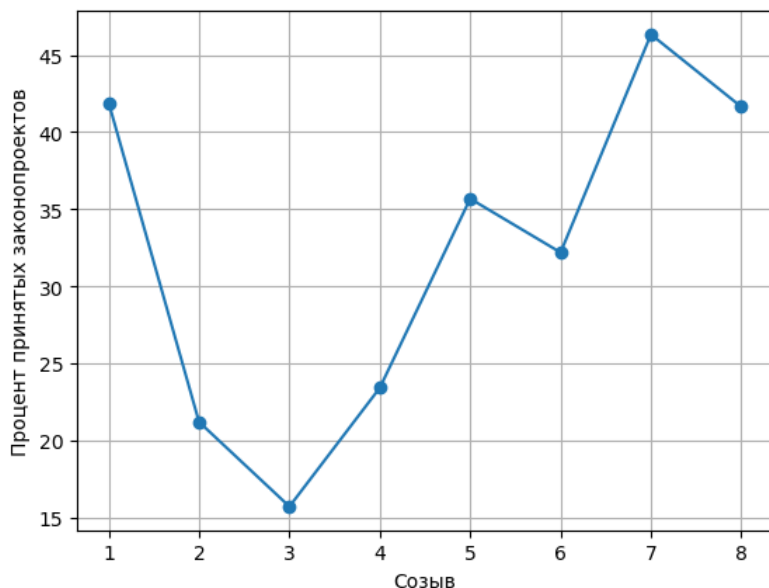


Рис. 4

Процент принятых в трех чтениях законопроектов по созывам

Таблица 3

Процент принятых в трех чтениях законопроектов по созывам

	2	3	4	5	6	7	8
Процент	21.19	15.7	23.4	35.68	32.19	46.34	41.64

Подготовка данных

Прежде чем передавать собранные данные модели машинного обучения, необходимо их предварительно обработать. Процесс

преобразования данных для нашей модели можно разделить на работу (1) с параметрами законопроектов и (2) с текстами вносимых документов.

Работа с параметрами законопроектов. Поскольку большинство моделей показывает лучшие результаты при работе с численными данными, мы трансформировали классы таких параметров как «Субъект права законодательной инициативы», «Предмет ведения», «Тематический блок законопроектов», «Отрасль законодательства» и других в численный вид с помощью функции *CountEncoder* библиотеки *scikit-learn Python* (Для категориального признака она заменяет названия групп на их количество). В то же самое время мы разделили все данные, связанные с датами прохождения каждого чтения, на год-месяц-день и выделили их в отдельные столбцы для того, чтобы иметь единый тип данных.

Работа с текстами вносимых документов. После скачивания всех прилагаемых к законопроектам документов и обновления *doc* форматов в *docx*, с помощью алгоритмов автоматического сбора данных были получены и занесены в базу тексты документов, формируя четыре столбца значений: «Текст законопроекта», «Пояснительная записка», «Финансовое обоснование» и «Текст заключений». Если в большинстве столбцов информация ячейки формировалась из текста одного прилагаемого документа (в случае дублирования нами была использована последняя версия документа), то ячейка «Текст заключения» формировалась путем сложения текстов всех заключений на законопроект. Помимо текстов документов нами также были введены параметры, отвечающие за длину текста в соответствующих ячейках.

Методология

Языковая модель RuBERT-tiny

Поскольку многие модели машинного обучения не могут использовать необработанные текстовые данные для прогнозирования и классификации, мы использовали модель *rubert-tiny* (на основе модели *BERT*), чтобы преобразовать тексты документов в одномерный массив, который, совместно с параметрами законо-

проекта, задали в качестве независимой переменной для определения результатов принятия законопроекта.

BERT (Bidirectional Encoder Representations from Transformers) – это нейронная сеть на основе трансформеров, которая была обучена на огромном корпусе текстовых данных для представления слов в контексте. В отличие от ранних моделей, *BERT* использует двунаправленную модель языка, что позволяет учесть контекст как слева, так и справа от рассматриваемого слова. Это делает *BERT* очень эффективным инструментом для широкого спектра задач, таких как создание вопросно-ответной системы, классификации текстов, извлечения именованных сущностей и многих других [Devlin et al., 2018].

Модель *BERT* использовалась нами для преобразования текстов прилагаемых к законопроекту документов в векторы. Она была выбрана из-за способности модели учитывать контекст и захватывать более сложные взаимосвязи между словами, а также из-за отсутствия необходимости предварительной обработки данных, такой как создание словарей или учет частеречной разметки.

Таким образом, с помощью предварительно обученной модели *ru-BERT* мы выполнили деление текстов прилагаемых к законопроектам документов на отдельные слова, и сгенерировали на их основе векторное пространство признаков с сохранением контекстуального смысла предложений. Общим итогом работы стало получение 1872 признаков.

Для последующего запуска нейронной сети и моделей машинного обучения мы преобразовали все полученные признаки (1872 из текстов документов и 30 из параметров законопроекта) в единую одномерную матрицу и провели разделение данных на обучающую и тестовую выборки в соотношении 75:25. Подготовив данные, мы стали тестировать их на разных алгоритмах.

Метрики качества

Для оценки качества прогнозирования и классификации моделей могут использоваться различные метрики в зависимости от характеристик используемых данных. Наша база данных являлась несбалансированной не только по количеству законов – в первом и последнем созывах их на порядок меньше, но и по факту принятия –

на 8347 принятых законопроектов приходится 18 829 не принятых. Поэтому в качестве метрики оценки качества моделей был использован **F1 макробалл** (*F1 macro score*), который является балансом между полнотой (*recall*) и точностью (*precision*) и наиболее актуален для оценки качества моделей на несбалансированных данных. Напишем его формулу:

$$F1_{\text{macro}} = \Sigma (F1 \text{ scores}) / \text{количество классов}.$$

Поскольку *micro F1 score* придает одинаковое значение всем наблюдениям вне зависимости от их количества (что может повлиять на конечный результат), *macro F1* приравнивает все классы между собой, тем самым позволяя уменьшить влияние несбалансированности на результаты модели. В рамках эксперимента кроме *F1 macro score* нами также была применена метрика F1 взвешенная (*F1 weighted score*), которая также учитывает роль каждого класса в распределении данных (при этом не отдавая большого предпочтения только одному). F1 метрика принимает значения от 0 до 1, где значения близкие к 0 означают плохой прогностический потенциал модели, а значения, близкие к 1 – очень хороший.

Кроме метрики макро F1, мы также использовали такие метрики как сбалансированная доля правильных ответов (*balanced accuracy*), *roc auc* и метрика перекрестной проверки. Такие метрики как чувствительность (*sensitivity*) и специфичность (*specificity*) не использовались из-за несбалансированности данных, о чем мы написали выше.

Нейронная сеть

Помимо известных моделей машинного обучения, таких как логистическая регрессия и алгоритм случайного леса, нами также была использована модель нейронной сети, имеющей следующую структуру:

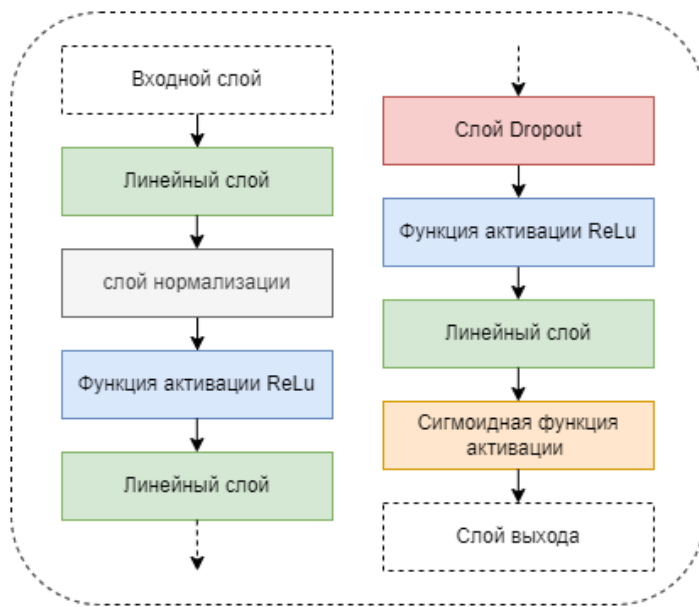


Рис. 6

Схема структуры многослойной нейронной сети

Линейные слои являются основным строительным блоком нашей нейронной сети. Они представляют собой матричные операции, в которых каждый нейрон в слое получает входные значения от предыдущего слоя, умножает их на свои веса и передает результат следующему слою. Линейные слои обычно состоят из нескольких нейронов и каждый нейрон имеет свои собственные веса, которые нужно подобрать во время обучения сети. Эти слои позволяют моделировать нелинейные зависимости в данных. Поскольку каждый нейрон в слое может вычислять линейную комбинацию входных значений, а затем передавать результат через нелинейную функцию активации, такую как *ReLU* или сигмоид, модель способна обучиться распознавать сложные нелинейные зависимости между входными данными и выходными метками. В нашей модели мы использовали всего три линейных слоя, чтобы избежать усложнения модели (и ее переобучения соответственно) [Montufar et al., 2014].

Следующим составным элементом нашей нейронной сети являются *слои нормализации*. Они использованы для того, чтобы улучшить производительность модели, обеспечить ее стабильность и скорости сходимости, что, соответственно, улучшает ее точность. Существует несколько вариантов слоев нормализации, одним из которых является пакетная нормализация (Batch Normalization), которая работает с «пакетами» данных. Слои нормализации позволяют уменьшить переобучение, что улучшает качество предсказаний модели на новых данных [Ba et al., 2016].

Слои *функции активации* также являются необходимыми компонентами нейронной сети, так как они вводят нелинейность в вычисления и позволяют модели аппроксимировать сложные нелинейные отображения между входом и выходом. Без функции активации все линейные слои в нейронной сети могут быть объединены в один линейный слой, что значительно снизит способность модели к обучению сложных отображений. Нами в процессе построения модели были выбраны две функции активации *ReLU* и одна сигмоидная функция активации. Кратко опишем каждую из них:

- Слои функции активации *ReLU (Rectified Linear Unit)* позволяют вводить нелинейность в модель и захватывать сложные зависимости в данных. Эти слои отбрасывают все отрицательные значения входа, а положительные значения передают без изменения. Это означает, что слои *ReLU* могут улучшать способность модели выделять важные признаки и снижать влияние шума в данных [Sharma et al., 2017].

- Сигмоидный (*Sigmoid*) слой функции активации используется в конце нейронной сети для задач бинарной классификации, чтобы ограничить выход модели в диапазоне от 0 до 1. Это позволяет интерпретировать выход модели как вероятность отнесения объекта к нужному классу [Sharma et al., 2017].

Исключающие слои (Dropout layers) используются для борьбы с переобучением в нейронных сетях. Во время обучения *Dropout* случайным образом отключает некоторые нейроны в сети, что позволяет избежать сильной корреляции между ними и уменьшить эффект переобучения. Во время прямого прохода через слой *Dropout* каждый нейрон имеет определенную вероятность p быть отключенным (в нашем случае стоял $p = 0.2$). Таким образом, для каждой эпохи обучения разные подмножества нейронов будут

отключены, что уменьшает эффект переобучения и способствует обобщению нейронной сети [Srivastava, 2013].

Функция потерь. В качестве функции потерь нами была использована бинарная потеря перекрестной энтропии (*BCELoss binary cross-entropy loss*) – функция, используемая в задачах бинарной классификации. Функции потерь необходимы нейронным сетям для того, чтобы определять, насколько хорошо модель выполняет поставленную задачу. Она вычисляет разницу между предсказаниями модели и правильными ответами (так называемыми метками или метками классов) на обучающих данных [Ruby, Yendapalli, 2020].

В случае же *BCELoss* вычисление потери идет на каждом примере, сравнивая прогнозы модели с соответствующими метками классов и усреднением их по всей выборке. Эта функция потерь имеет преимущество перед другими в том, что она хорошо работает с вероятностными выходами, которые можно интерпретировать как вероятности принадлежности к каждому классу, что очень полезно для нашей задачи.

Оптимизатор. Оптимизаторы в нейронных сетях используются для обновления параметров модели (например, весов и смещений) в процессе обучения таким образом, чтобы минимизировать функцию потерь и повысить точность предсказания модели на новых данных.

В качестве оптимизатора нами была использована Адаптивная оценка моментов *Adam (Adaptive Moment Estimation)* – один из наиболее популярных оптимизаторов в нейронных сетях. Он автоматически настраивает скорость обучения в соответствии с градиентами каждого параметра и приводит к быстрой сходимости при обучении на больших данных. Этот оптимизатор эффективно сочетается с бинарной потерей перекрестной энтропии (*Binary Cross Entropy Loss*) для задач бинарной классификации.

Результаты

На основе собранных и предварительно обработанных данных с помощью описанных в прошлом параграфе моделей мы прогнозировали итоговое значение принятия законопроекта: будет он принят или нет. Таким образом, значения «х» принимает одномер-

ный массив признаков, среди которых (1) текстовые признаки, преобразованные в векторы с помощью *rubert_tiny* и (2) признаки на основе характеристик законопроекта: его тематики, внесшего субъекта и так далее, а значения «у» принимают значения 0 или 1, характеризующие то, был ли законопроект принят или нет. Для определения основных параметров модели мы также варьируем набор признаков, попеременно исключая характеристики законопроектов, тексты приложенных документов, а также варьируя блок данных созывов для обучения. Рассмотрим подробно результаты классификации моделей, представленные в табл. 4.

Первоначально мы запустили модель на основе данных всех созывов, но вскоре обнаружили, что качество модели растет, если анализировать данные только пятого созыва и позднее. Это подтверждается двумя моментами: (1) неравномерностью распределений данных с пробелами между первыми и последними четырьмя созывами и (2) характерными чертами последних созывов: возросшую роль партии «Единая Россия» в парламенте, большее количество законов в шестом созыве, а также председательство В.В. Володина – неформальные процедуры принятия законопроектов при нем претерпели изменения. Таким образом, для обучения моделей мы решили использовать только данные 5–8 созывов, что увеличило качество модели минимум на 3% (см. табл. 10).

Качество прогнозов. Лучшие результаты были получены при обучении логистической регрессии на текстах всех прилагаемых к законопроекту документов (93,7% точности) и обучении только на текстах заключений (92% точности). Алгоритм случайного леса показал лучшие результаты на параметрах законопроектов (87,3% точности), а также на текстах заключений (87,7% точности). Нейронная сеть показала лучшие результаты на текстах заключений и всех текстах, прилагаемых к законопроектам (92% точности). Наиболее точные предсказания по обоим направлениям: как анализу текстов прилагаемых документов, так и анализу параметров законопроектов дают модели, которые первоначально вводились нами как дополнительные: логистическая регрессия и случайный лес.

Таблица 4

Оценка качества классификации различных алгоритмов в зависимости от стартовых параметров модели

Входящие параметры	Алгоритмы классификации		
	Случайный лес	Логистическая регрессия	Нейронная сеть (1000 эпох)
Тексты документов и параметры законопроектов всех созывов	F1 macro: 0.825 F1 weight: 0.853 Bal. acc: 0.8 roc_auc: 0.99 cross_val_score: [0.72, 0.88, 0.84, 0.77, 0.47]	F1 macro: 0.824 F1 weight: 0.836 Bal. acc: 0.785 roc_auc: 0.89 cross_val_score: [0.81, 0.84, 0.835, 0.775, 0.635]	F1 Macro: 0.737 F1 Weighted: 0.784 Bal. acc.: 0.715 roc_auc: 0.824
Тексты документов и параметры законопроектов только 5–8 созывов	F1 macro: 0.864 F1 weight: 0.872 Bal. acc: 0.857 roc_auc: 0.99 cross_val_score: [0.83, 0.85, 0.89, 0.84, 0.85]	F1 macro: 0.842 F1 weight: 0.853 Bal. acc: 0.83 roc_auc: 0.92 cross_val_score: [0.837, 0.825, 0.835, 0.846, 0.82]	F1 macro: 0.821 F1 weight: 0.830 Bal. acc.: 0.815 roc_auc: 0.909
Только тексты всех документов 5–8 созыва	F1 macro: 0.869 F1 weight: 0.876 Bal. acc: 0.86 roc_auc: 0.99 cross_val_score: [0.83, 0.84, 0.87, 0.8, 0.86]	F1 macro: 0.934 F1 weight: 0.937 Bal. acc: 0.93 roc_auc: 0.986 cross_val_score: [0.927, 0.91, 0.94, 0.91, 0.92]	F1 macro: 0.917 F1 weight: 0.921 Bal. acc.: 0.915 roc_auc: 0.976
Только параметры законопроектов 5–8 созыва	F1 macro: 0.865 F1 weight: 0.873 Bal. acc: 0.86 roc_auc: 0.99 cross_val_score: [0.56, 0.81, 0.8, 0.8, 0.68]	F1 macro: 0.84 F1 weight: 0.85 Bal. acc: 0.83 roc_auc: 0.92 cross_val_score: [0.84, 0.826, 0.83, 0.84, 0.82]	F1 macro: 0.831 F1 weight: 0.839 Bal. acc.: 0.828 roc_auc: 0.912
Только текст законопроектов 5–8 созыва	F1 macro: 0.657 F1 weight: 0.686 Bal. acc: 0.654 roc_auc: 0.96 cross_val_score: [0.65, 0.64, 0.645, 0.654, 0.66]	F1 macro: 0.735 F1 weight: 0.756 Bal. acc: 0.73 roc_auc: 0.81 cross_val_score: [0.74, 0.72, 0.73, 0.725, 0.71]	F1 macro: 0.722 F1 weight: 0.741 Bal. acc.: 0.714 roc_auc: 0.810
Только текст финансового обоснования 5–8 созыв	F1 macro: 0.65 F1 weight: 0.68 Bal. acc: 0.647 roc_auc: 0.95 cross_val_score: [0.6, 0.62, 0.615, 0.62, 0.61]	F1 macro: 0.7 F1 weight: 0.72 Bal. acc: 0.687 roc_auc: 0.792 cross_val_score: [0.685, 0.69, 0.69, 0.7, 0.68]	F1 macro: 0.698 F1 weight: 0.721 Bal. acc.: 0.692 roc_auc: 0.780
Только текст пояснительной записки 5–8 созыва	F1 macro: 0.68 F1 weight: 0.7 Bal. acc: 0.67 roc_auc: 0.96 cross_val_score: [0.69, 0.67, 0.67, 0.64, 0.67]	F1 macro: 0.753 F1 weight: 0.77 Bal. acc: 0.746 roc_auc: 0.84 cross_val_score: [0.75, 0.76, 0.76, 0.74, 0.74]	F1 macro: 0.746 F1 weight: 0.763 Bal. acc.: 0.738 roc_auc: 0.833
Только текст заключений 5–8 созыва	F1 macro: 0.869 F1 weight: 0.877 Bal. acc: 0.862 roc_auc: 0.991 cross_val_score: [0.856, 0.855, 0.89, 0.827, 0.864]	F1 macro: 0.916 F1 weight: 0.92 Bal. acc: 0.915 roc_auc: 0.97 cross_val_score: [0.9, 0.885, 0.917, 0.885, 0.917]	F1 macro: 0.914 F1 weight: 0.917 Bal. acc.: 0.921 roc_auc: 0.975

На основе *всех параметров* модели прогнозируют результаты принятия законопроектов с 87,2% точности (случайный лес); *только на основе текстов законопроектов* – с 75,6% точности (логистическая регрессия); *финансового обоснования и пояснительной записки* – 72 и 77% точности соответственно (логистическая регрессия). Лучшие результаты выделены в табл. 10 жирным шрифтом.

В случае работы как с текстовыми данными, так и параметрами законопроектов лучше всего проявил себя алгоритм случайного леса. В случае работы с текстами на первое место вышла логистическая регрессия, а за ней следовала нейронная сеть и случайный лес соответственно.

Одним из главных аспектов работы с моделями является определение признаков, оказывающих наибольшее влияние на результаты прогнозирования. Поскольку текстовые данные документов были преобразованы в одномерный набор признаков, выделить наиболее важные слова и предложения на данном этапе не представляется возможным, однако мы можем рассмотреть влияние «глобальных» факторов на результаты прогнозирования.

Так, важнейшим глобальным признаком модели является текст всех заключений на законопроект. Этот признак включал в себя как заключения комитетов-исполнителей и правового управления, так и правительства и Центрального банка. Этот параметр является определяющим для модели, поскольку только на его основе возможно прогнозирование с 92%-ной точностью. Можно с уверенностью сказать, что *законопроекты в Государственной думе принимаются, во многом опираясь на позицию органов исполнительной власти и других компетентных институтов*. Более подробно выводы о влиянии каждого типа заключений будут сделаны в следующих работах.

Вторым по важности признаком на основе параметров законопроектов является «Субъект права законодательной инициативы». В моделях классификации по карте характеристик законопроектов этот параметр имеет 31,5% значимости в прогнозировании. Это объясняется наличием парламентского большинства у партии власти и общим консенсусом, выработанным между партиями с начала нулевых годов [Панов, Сулимов, 2023] (см. также: [Помигуев, 2016]). Следующим по важности является признак «Длина текста заключений», имеющий 20% значимости (что коррелирует с

результатами, озвученными ранее). Остальные параметры играют не столь важную роль в прогнозировании: так, «Год первого чтения» имеет 6% значимости, длина текста законопроекта – 4, «ответственный комитет» – 3,7, длина финансового обоснования – 3,3% и так далее.

Таким образом, ожидаемое наибольшее влияние на вероятность принятия законопроекта оказывает такой параметр, как текст заключения и субъект законодательной инициативы. Интересным результатом является слабая роль длины финансового обоснования, поскольку предполагалось, что в случае наличия короткого комментария про отсутствие необходимости выделения дополнительных средств после принятия законопроекта шанс принятия законопроекта значительно увеличится.

Таким образом, **подтверждаются** следующие заявленные нами гипотезы.

- **Гипотеза 1** об эффективности методов Логистической регрессии и алгоритма случайного леса в решении задач бинарной классификации законопроектов на принятые и не принятые.

- **Гипотеза 2** о существенном влиянии субъекта законодательной инициативы на вероятность его принятия.

- **Гипотеза 6** о существенном влиянии текста заключений к законопроекту на вероятность его принятия.

- **Гипотеза 7** о повышении качества прогностического потенциала модели при использовании данных только последних созывов.

- **Гипотеза 8** о повышении качества прогностического потенциала модели при одновременном использовании как параметров паспорта законопроекта, так и текстовых параметров.

Следующие гипотезы на основании полученной информации **нами отклоняются**.

- **Гипотеза 3** о существенном влиянии текста законопроекта на вероятность его принятия.

- **Гипотеза 4** о существенном влиянии пояснительной записки законопроекта на вероятность его принятия.

- **Гипотеза 5** о существенном влиянии финансового обоснования законопроекта на вероятность его принятия.

Обсуждение

В рамках развития направления математического анализа и прогнозирования законотворческой деятельности Федерального собрания Российской Федерации также возможна разработка следующих научных направлений.

1. Прогнозирование голосования депутатов Государственной думы. Используя имеющиеся данные по результатам голосований конкретных депутатов по законопроектам и характеристикам законопроектов, возможно создание реляционной базы с последующим прогнозированием результата голосования отдельного парламентария на основе прошлой истории его голосов и характеристик законопроекта.

2. Прогнозирование времени принятия законопроектов. На основе статистики прохождения каждого чтения возможна разработка модели машинного обучения, прогнозирующей время принятия законопроектов. Сложности данного направления заключаются в необходимости предварительной обработки данных, поскольку они будут иметь распределение с длинным хвостом из-за имеющихся выбросов – «долгих» законопроектов.

3. Сетевой анализ законопроектов. Используя тексты принятых федеральных законов и информации о принадлежности их к конкретному направлению, возможно построение сети внутритекстовых ссылок для последующего сетевого анализа влияния каждого законопроекта для всей сети законотворчества и кластеризации законопроектов по их тематическим блокам.

4. Автоматическая генерация текстов законопроектов. На основании базы собранных текстов законопроектов и прилагаемых к ним документам возможна разработка нейронной модели, генерирующей по запросу пользователя макет законопроекта, текст заключения, финансовое обоснование или пояснительную записку. Данное направление столкнется с рядом сложностей технического характера, таких как оформление ссылок на законопроекты или формирование разметки документов, однако данные проблемы возможно решить за счет генерации сети ссылок законопроектов и обращения к ресурсам *html* разметки.

5. Определение эффективности комитетов. Используя данные о количестве и текстах законопроектов, а также общем числе комитетов, возможно разработать модель машинного обуче-

ния, уменьшающую пространство размерностей законопроектов и рассчитывающую наиболее эффективное количество и тематические направления комитетов Государственной думы РФ.

M.V. Khavronenko*

**Predicting the outcomes of consideration of bills
in the State Duma using a neural network model¹**

Abstract. In this paper, we trained our machine learning and neural network models to predict the outcome of the bills' consideration in the Russian State Duma. We used data collected from October 24, 1994 to December 1, 2022. A ruBERT-tiny model was used for data preprocessing, a random forest classifier, logistic regression and a neural network model of 3 linear layers were used for prediction.

The models demonstrated qualitative results on real-life data: 94% accuracy was achieved by using attached documents' texts as the models' parameters and 87% accuracy by training on the data from the bill's passport. Based on the text of the draft alone, the model's accuracy accounted for 75.6%. The most important factor influencing the prediction result was the text of the Governmental conclusion. The second most important parameter influencing the results was the "Subject of the right of legislative initiative" with 31.5% of significance in the models' prediction.

Random forest algorithm performed best when working with combined text data and bill passport parameters while logistic regression and neural network showed promising results based on textual parameters alone. The probability of bill's adoption was not significantly influenced by the financial justification text, the explanatory note text or the subject matter of the bill. The author draws conclusions about the practical applications of the trained models, as well as identifies further scientific problems in the field of mathematical analysis and prediction of lawmaking.

Keywords: roll-call voting; Russian Federation State Duma; forecasting of lawmaking; legislative research; neural networks; RuBERT; machine learning; legal tech.

For citation: Khavronenko M.V. Predicting the outcomes of consideration of bills in the State Duma using neural network model. *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 211–240. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.09>

* **Khavronenko Maxim**, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia),
e-mail: KhavronenkoMax@gmail.com

¹This article was supported by the Russian Society of Political Scientists grant program.

References

- Ansolabehere S., Snyder Jr J.M., Stewart III C. Candidate positioning in US House elections. *American journal of political science*. 2001, Vol. 45, N 1, P. 136–159. DOI: <https://doi.org/10.2307/2669364>
- Ba J.L., Kiros J.R., Hinton G.E. Layer normalization. *arXiv preprint arXiv:1607.06450*. 2016.
- Bari A., Brower W., Davidson C. Using artificial intelligence to predict legislative votes in the United States congress. *2021 IEEE 6 th International Conference on Big Data Analytics (ICBDA)*. 2021, P. 56–60.
- Budhwar A., Kuboi T., Dekhtyar A., Khosmood F. Predicting the vote using legislative speech. *Proceedings of the 19 th annual international conference on digital government research: governance in the data age*. 2018, P. 1–10.
- Cherryholmes C.H., Shapiro M.J. Representatives and roll calls: a computer simulation of voting in the eighty-eighth congress. *Bobbs-Merrill*, Indianapolis, 1969, 196 p.
- Chiou F.Y., Rothenberg L.S. When pivotal politics meets partisan politics. *American journal of political science*. 2003, Vol. 47, N 3, P. 503–522. DOI: <https://doi.org/10.2307/3186112>
- Clinton J., Jackman S., Rivers D. The statistical analysis of roll call data. *American political science review*. 2004, Vol. 98, N 2, P. 355–370. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0003055404001194>
- Devlin, J., Chang, M.W., Lee, K., Toutanova, K Bert: Pre-training of deep bidirectional transformers for language understanding. *arXiv preprint arXiv:1810.04805*. 2018.
- Gerrish S.M., Blei D.M. Predicting legislative roll calls from text. *Proceedings of the 28 th International Conference on Machine Learning*. ICML 2011, 2011.
- Gerrish S., Blei D. How they vote: Issue-adjusted models of legislative behavior. *Advances in neural information processing systems*. 2012, Vol. 25, P. 2753–2761.
- Jackman S. Multidimensional analysis of roll call data via Bayesian simulation: Identification, estimation, inference, and model checking. *Political analysis*. 2001, Vol. 9, N 3, P. 227–241. DOI: <https://doi.org/10.1093/polana/9.3.227>
- Karyagin M.E. The deputies voting strategies: what open data says about the work of the State Duma? *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 303–321. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.13> (In Russ.)
- Khashman Z., Khashman A. Anticipation of political party voting using artificial intelligence. *Procedia computer science*. 2016, Vol. 102, P. 611–616. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.procs.2016.09.450>
- Kim I.S., Londregan J., Ratkovic M. Estimating spatial preferences from votes and text. *Political analysis*. 2018, Vol. 26, N 2, P. 210–229. DOI: <https://doi.org/10.1017/pan.2018.7>
- Korn J.W., Newman M.A. A deep learning model to predict congressional roll call votes from legislative texts. *Machine learning and applications: an international journal (MLAIJ)* 2020, Vol. 7, N 3–4.
- Kraft P., Jain H., Rush A.M. An embedding model for predicting roll-call votes. *Proceedings of the 2016 conference on empirical methods in natural language processing*. 2016, P. 2066–2070.
- Ladha K.K. Coalitions in congressional voting. *Public choice*. 1994, Vol. 78, P. 43–63. DOI: <https://doi.org/10.1007/bf01053365>

- Matthews D.R., Stimson J.A. Yeas and nays: Normal decision-making in the US House of Representatives. New York: Wiley-Interscience, 1975, 190 p.
- McFadden D. Econometric models of probabilistic choice. In: Manski C., McFadden D. (eds). *Structural analysis of discrete data with econometric applications*. Cambridge: MIT Press, 1981, P. 198–272.
- Montufar, G.F., Pascanu, R., Cho, K., & Bengio, Y. On the number of linear regions of deep neural networks. *Advances in neural information processing systems*. 2014, Vol. 4, P. 2924–2932.
- Nay J.J. Predicting and understanding law-making with word vectors and an ensemble model. *PloS one*. 2017, Vol. 12, N 5, P. e0176999. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0176999>
- Panov P.V., Sulimov K.A. Ideological «harmony» in the State Duma: emergence, content, boundaries. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 61–91. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.03> (In Russ.)
- Pomiguyev I.A. The Council of the State Duma: real veto player or a technical executive? *Polis. Political studies*. 2016, N 2, P. 171–183. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12> (In Russ.)
- Pomiguyev I.A., Alekseev D.V. Resetting bills: discontinuity as a political technology for blocking policy decision. *Polis. Political studies*. 2021, N 4, P. 176–191. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.04.13> (In Russ.)
- Poole K.T., Rosenthal H. A spatial model for legislative roll call analysis. *American journal of political science*. 1985, P. 357–384. DOI: <https://doi.org/10.2307/2111172>
- Ruby, U., Yendapalli, V. (Binary cross entropy with deep learning technique for image classification. *International journal of advanced trends in computer science and engineering*. 2020, Vol. 9, N 10. DOI: <https://doi.org/10.30534/ijatcse/2020/175942020>
- Sharma S., Sharma S., Athaiya A. Activation functions in neural networks. *International journal of engineering applied sciences and technology*. 2017, Vol. 6, N 12, P. 310–316. DOI: <https://doi.org/10.33564/ijeast.2020.v04i12.054>
- Snyder Jr J.M., Groseclose T. Estimating party influence in congressional roll-call voting. *American journal of political science*. 2000, Vol. 44, N 2, P. 193–211. DOI: <https://doi.org/10.2307/2669305>
- Srivastava N. *Improving neural networks with dropout*. Toronto, 2013, 26 p. Mode of access: https://www.cs.toronto.edu/~nitish/msc_thesis.pdf (accessed: 28.05.2024)
- Wang, E., Liu, D., Silva, J., Carin, L., Dunson, D. Joint analysis of time-evolving binary matrices and associated documents. *Advances in neural information processing systems*. 2010, Vol. 23.
- Wang, E., Salazar, E., Dunson, D., Carin, L. Spatio-temporal modeling of legislation and votes. *Bayesian analysis*. 2013, Vol. 8, N 1, P. 233–268. DOI: <https://doi.org/10.1214/13-ba810>
- Yang, Y., Lin, X., Lin, G., Huang, Z., Jiang, C., Wei, Z. Joint representation learning of legislator and legislation for roll call prediction. *Proceedings of the Twenty-Ninth International Conference on Artificial Intelligence*. 2021, P. 1424–1430. DOI: <https://doi.org/10.24963/ijcai.2020/198>
- Yano T., Smith N.A., Wilkerson J. Textual predictors of bill survival in congressional committees. *Proceedings of the 2012 conference of the North American chapter of*

the Association for computational linguistics: human language technologies. 2012, P. 793–802.

Литература на русском языке

- Карягин М.Е.* Индивидуальные стратегии голосования парламентариев: что открытые данные говорят о работе депутатов Государственной думы? // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 303–321. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.13>
- Панов П.В., Сулимов К.А.* Идеологическая «гармония» в Государственной думе: возникновение, содержание, границы // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 61–91. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.03>
- Помигуев И.А.* Совет Государственной думы: реальный вето-игрок или технический исполнитель? // Полис. Политические исследования. – 2016. – № 2. – С. 171–183. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.12>
- Помигуев И.А., Алексеев Д.В.* Обнуление законопроектов: дисконтинуитет как технология блокирования политических решений // Полис. Политические исследования. – 2021. – № 4. – С. 176–191. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.04.13>

ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

Я.П. КУЗНЕЦОВ*

«МАГИЧЕСКАЯ ФОРМУЛА» КАК СПОСОБ ФОРМИРОВАНИЯ ШВЕЙЦАРСКОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Аннотация. В статье рассматривается процедура формирования швейцарского правительства с целью выявления механизмов распределения политического влияния в условиях гетерогенности парламентской коалиции. Успешное функционирование полупарламентской системы Швейцарии обеспечивается благодаря консенсусной модели демократии, основанной на принципе *power-sharing*. Посредством анализа эволюции парламентской системы Швейцарии обозначены конкретные этапы внедрения *power-sharing* для распределения власти между основными партиями в парламенте и в правительстве. К основным формам проявления принципа *power-sharing* отнесены федеративное устройство, институты референдумов, пропорциональная избирательная система и «большая коалиция» в парламенте. Эти элементы обеспечивают стабильность политического процесса в Швейцарии, участники которого значительно отличаются по языковым, социальным и идеологическим признакам. Особое внимание в работе уделяется «магической формуле» – способу формирования и функционирования швейцарского правительства (Федерального совета). «Магическая формула», основанная на принципе *power-sharing*, обеспечивает пропорциональное представительство в Федеральном совете основных политических партий, культурно-языковых групп и наиболее населенных кантонов. Благодаря «магической формуле» швейцарское правительство принимает решения, руководствуясь принципом консенсуса, несмотря на то что министры являются представителями разных партий. Через

* Кузнецов Ярослав Петрович, аспирант кафедры политологии, Казанский (Приволжский) федеральный университет (Казань, Россия), e-mail: YaPKuznetsov@yandex.ru

исследование последних тенденций в швейцарской парламентской системе, таких как рост популярности и радикализация Швейцарской народной партии, появление новых парламентских партий и общей поляризации фракций парламента, охарактеризована устойчивость «магической формулы» к внешним и внутренним вызовам. На основе анализа результатов электоральных циклов последних лет оценена перспектива дальнейшей корректировки «магической формулы» и ее место в политической системе Швейцарии.

Ключевые слова: парламентаризм; полупарламентская система; парламентская коалиция; power-sharing; пропорциональное представительство; Швейцария.

Для цитирования: Кузнецов Я.П. «Магическая формула» как способ формирования швейцарского правительства // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 241–260. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.10>

Изучение той или иной парламентской системы, как правило, начинается с рассмотрения характеристик парламента как центрального элемента. Одной из отличительных черт парламента как органа государственной власти является его представительность. При этом в обществах, явно разделенных по классовому, этническому, религиозному, языковому и иным признакам, значение имеет не столько политическое представительство как таковое, сколько его пропорциональность. Соразмерное представительство в парламенте необходимо не только для выражения интересов большей части общества, но и для устранения возможности концентрации власти в руках меньшинства. В условиях многосоставного общества очевидным считается использование пропорциональной системы на выборах в парламент для обеспечения представительства как большинства населения, так и различных меньшинств. Вместе с тем высокая степень плюрализма в парламенте приводит к распылению влияния между партиями и поляризации парламентской системы. Идеологическая разнородность снижает шансы на создание устойчивой парламентской коалиции, необходимой для формирования правительства, что в конечном итоге может привести к политическому кризису.

Однако мы можем наблюдать кейс Швейцарии, где с 1959 г. существует стабильное правительство (Федеральный совет), формируемое коалицией из четырех партий разной идеологической направленности. Примечательно, что Социал-демократическая

партия Швейцарии (СДПШ)¹ и Швейцарская народная партия (ШНП)² – крупнейшие партии коалиции – придерживаются прямо противоположных взглядов по многим политическим вопросам [Bochsler et al., 2015, p. 483]. Кроме того, в Федеральном совете, состоящем из семи министров, соразмерно представлены все четыре партии, а также три культурно-языковые группы страны и крупнейшие по численности населения кантоны. Вопрос состоит в том, как такой баланс сил успешно поддерживается и функционирует в условиях отсутствия какого-либо формального закрепления и как отвечает на возможные вызовы внутри парламентской системы, такие как появление новых влиятельных партий, значительное изменение соотношения депутатских мест и уход той или иной парламентской фракции в оппозицию.

Прежде всего стоит отметить, что Швейцарская Конфедерация не считается однозначно парламентской системой, что демонстрируется спецификой взаимодействия правительства и парламента. Швейцарское правительство представляет собой коллегиальный орган из семи министров, который также выполняет функции коллективного главы государства. Принцип коллективного президентства, закрепленный Конституцией Швейцарии, соответственно, устанавливает равенство всех членов правительства между собой [Зазнаев, Сидоров, 2020, с. 296]. Правительство руководит федеральной администрацией, в то время как каждый из семи министров возглавляет отдельный департамент. Каждый год один из министров занимает должность президента, который обладает скорее формальными обязательствами, нежели реальной политической властью [Linder, Mueller, 2021, p. 176]. Хотя и роль Федерального совета как органа исполнительной власти не столь значительна, что характерно для парламентских республик, швейцарское правительство достаточно независимо по отношению к парламенту. Несмотря на то, что Федеральный совет избирается парламентом, семь министров остаются на своем посту в течение фиксированного четырехлетнего срока и не могут быть отстранены путем вынесения вотума недоверия со стороны парламента. В связи с этим А. Лейпхарт относит Швейцарию к гибридной системе, сочетающей в себе элементы парламентаризма и президенциализма

¹ Здесь и далее для обозначения партии используется аббревиатура СДПШ.

² Здесь и далее для обозначения партии используется аббревиатура ШНП.

[Lijphart, 2012, p. 108]. М. Шугарт и Дж. Кэри используют термин «ассамблейно-независимая система» (*assembly-independent regime*), подчеркивая отсутствие четкой подотчетности исполнительной власти швейцарскому парламенту [Shugart, Carey, 1992, p. 26]. О.И. Зазнаев характеризует Швейцарию как «чистую» полупарламентскую систему, выделяя отсутствие всеобщих выборов главы государства и ответственности кабинета перед парламентом [Зазнаев, 2005, с. 160].

Основной отличительной чертой швейцарской модели парламентаризма является использование принципа *power-sharing*, что предполагает распределение власти между участниками политического процесса. Основными формами выражения данного принципа в парламентской системе являются создание «большой коалиции», возможность взаимного вето и пропорциональность представительства [Lijphart, 2002, p. 37].

В случае со швейцарским парламентом *power-sharing* выражается в форме уже упомянутой правящей коалиции, сформированной четырьмя крупнейшими партиями. Аналогичным образом власть распределена и в правительстве страны, члены которого являются выходцами из основных парламентских партий. Эта система, при которой не только федеральное, но и кантональные и муниципальные правительства состоят из представителей основных политических партий, охватывающих весь политический спектр, получила название *Konkordanzdemokratie* [Stojanovic, 2009, p. 16], которое можно перевести как «Консенсусная демократия». Этим же термином А. Лейпхарт характеризует модель демократии в Швейцарии, противопоставляя ее соревновательной мажоритарной (Вестминстерской) системе, в которой исполнительная власть концентрируется в руках партии, набравшей минимально необходимое большинство голосов [Lijphart, 2012, p. 10]. Частным проявлением консенсусной демократии как черты швейцарской политической системы является механизм формирования швейцарского правительства, о котором речь пойдет ниже.

Интеграция оппозиции в правительство Швейцарии

Power-sharing как основа соразмерного распределения власти между основными акторами парламентской системы Швейцарии

был имплементирован не сразу, как и принцип представительства. В 1840-е годы в стране назрел раскол между двумя политическими силами: католиками-консерваторами, отстаивающими конфедеративное устройство, и протестантским либерально-радикальным лагерем, что разработал новый проект Конституции с целью централизации власти в государстве [Kölz, 1992, S. 374]. В 1845 г. католические кантоны в ответ на центростремительные тенденции заключили отдельное соглашение для защиты своих региональных интересов. Высшей точкой противостояния стал 1847 г., когда представители католических кантонов покинули парламент, что было воспринято протестантскими кантонами как акт сепарации и привело к гражданской войне. Результатом конфликта стала победа радикалов над консерваторами и трансформация Швейцарии из конфедерации кантонов в единое федеративное государство. По Конституции 1848 г. в стране была установлена федеративная демократия с гарантиями политических и гражданских прав, разделением властей, свободными выборами в парламент и институтом референдумов [Linder, Mueller, 2021, p. 16]. Хотя католики получили места в парламенте, они не имели представительства в правительстве на протяжении последующих 43 лет.

Однако в период между 1874 и 1891 гг. католическое меньшинство, что к тому моменту организовало собственную Христианско-демократическую народную партию Швейцарии (ХДНПШ)¹, неоднократно препятствовало работе либерально-радикального правительства. Ввиду обозначенного в Конституции института референдумов как инструмента политического участия граждан принятие любого закона в Швейцарии в конечном итоге зависит не от решения парламента, но от воли всех швейцарцев. Именно на всенародном голосовании по парламентскому законопроекту швейцарцы решают, будет ли закон принят или отклонен. Изначально Конституция предусматривала обязательные референдумы по вопросам изменения Конституции или присоединения к международным организациям. Но в 1874 г. в рамках поправок в Конституцию был введен т.н. факультативный референдум, что может быть инициировано по требованию хотя бы 50 тыс. швейцарцев или

¹ Здесь и далее для обозначения партии используется аббревиатура ХДНПШ.

8 кантонов в течение 100 дней после обнародования парламентом законопроекта [Linder, Mueller, 2021, p. 121].

Институт референдумов, таким образом, является еще одним проявлением принципа *power-sharing* в швейцарской политической системе, поскольку наделяет население страны правом оспаривать решения властей и обеспечивает возможность участия различных социально-политических групп в политическом процессе. После введения факультативных референдумов парламентская оппозиция в лице христианских демократов стала регулярно блокировать решения либерально-радикального большинства через всенародные голосования [Steiner, 1991, p. 139]. В частности, используя возможность инициировать референдумы, ХДНПШ смогла заблокировать план по национализации железных дорог, что привело к кризису в государственном аппарате.

Выходом из кризиса стало предоставление в 1892 г. ХДНПШ места в Федеральном совете. Представитель христианских демократов Й. Цемп стал министром департамента почт и путей сообщения¹. Примечательно, что, получив министерское кресло, Цемп отказался от оппозиционной политики и стал главным инициатором проекта национализации железных дорог, который изначально был заблокирован ХДНПШ. Так был сформирован принцип консенсуса в работе правительства Швейцарии. Хотя в Федеральный совет входят представители разных партий, решения принимаются единогласно. Министры голосуют между собой по тому или иному вопросу, но, когда решение принято, с ним согласны все члены совета, что является результатом переговоров и компромисса.

Следующим шагом к обеспечению соразмерного представительства стал переход от мажоритарной избирательной системы к пропорциональной по результатам референдума 1918 г., инициированного оппозицией в лице ХДНПШ и социал-демократами [Linder, Mueller, 2021, p. 168]. Следствием этого стали внеочередные выборы 1919 г., на которых Свободная демократическая партия (либералы) впервые в истории потеряла абсолютное большинство в парламенте, хотя осталась крупнейшей парламентской

¹ Joseph Zemp. The Federal Council // The portal of the Swiss government. – Mode of access: <https://www.admin.ch/gov/en/start/federal-council/members-of-the-federal-council/joseph-zemp.html> (accessed: 12.01.2024).

партий. Благодаря усилению влияния в парламенте, ХДНПШ получила второе министерское кресло в Федеральном совете. В 1929 г. место в парламенте получила еще одна крупная парламентская партия – Партия крестьян, ремесленников и бюргеров. Реализация принципа *power-sharing* путем создания в парламенте «большой коалиции» позволила распределить власть между основными партиями Швейцарии, представляющими большинство населения. Так, либеральная, христианско-демократическая и крестьянско-бюргерская партии составили правящую коалицию и в парламенте, и в правительстве.

Формирование «магической формулы»

Однако после создания правящей коалиции оставалась еще одна крупная парламентская партия в лице социал-демократов, которые так не получили своей «доли» власти и своего представителя в правительстве, несмотря на многочисленное швейцарское рабочее движение. Кандидаты от СДПШ закономерно не получали министерских должностей на федеральном уровне из-за приверженности партии идее «диктатуры пролетариата», от которой социал-демократы не отказались даже после размежевания с коммунистическим крылом в начале 1920-х годов. Только в 1930-е годы в результате внутрипартийных дискуссий с участием одного из организаторов партии Э. Ноббса социал-демократы отказались от диктатуры пролетариата [Neue Deutsche Biographie, 1999, S. 305]. На выборах 1943 г. СДПШ получила 28,6% и стала крупнейшей партией в Федеральном собрании. Вслед за этим Ноббс был выбран министром департамента финансов. Однако в 1953 г. из-за сопротивления политических оппонентов провалилась инициированная СДПШ финансовая реформа, и М. Вебер, в свое время сменивший Ноббса на посту министра, подал в отставку, в результате чего социал-демократы вновь ушли в оппозицию. Сложившаяся политическая ситуация, при которой крупнейшая партия страны оказалась не представлена в Федеральном совете, стала предпосылкой для имплементации принципа *power-sharing* в механизм формирования швейцарского правительства.

Однако само создание правительственного консенсуса было обусловлено не столько необходимостью интеграции в правительство

социал-демократов, сколько продолжавшимся противостоянием либеральной и консервативной фракций [Stojanovic, 2016, p. 55]. На внеочередных выборах в правительство либералы добились избрания собственного представителя на освободившееся место в Федеральном совете. С их точки зрения, это было возвращение к конфигурации правительства, что существовала до 1943 г. Однако с позицией либералов едва ли могли согласиться остальные крупные парламентские партии. Свободная демократическая партия получила 24% голосов на выборах и четыре места в правительстве, в то время как ХДНПШ получила 22,5% голосов и лишь два места в правительстве. Кроме того, представитель либералов получил и место федерального канцлера.

В этих условиях глава ХДНПШ М. Розенберг вместо того, чтобы стремиться выиграть одно место у либералов на следующих выборах для создания паритета, осознал необходимость нового соглашения, что исходило бы из логики политической ситуации в Швейцарии. Именно Розенберг разработал систему распределения мест в правительстве, получившую известность как «магическая формула» [Rosenberg, 1968, S. 158]. Сформулированная главой ХДНПШ «магическая формула» выглядела следующим образом: либералы, христианские демократы и социал-демократы получают по два места в правительстве, а партия фермеров – одно место. Такое соотношение не только соответствовало результатам парламентских выборов, но и отражало социально-политическое деление швейцарского общества. Во-первых, в противовес трем министрам от правых партий (либералов и фермеров) были два министра от левой партии (социал-демократов). Во-вторых, исторически несоразмерно представленные христианские демократы, имея два места в правительстве, выступали в качестве решающей балансирующей силы, способной сформировать коалицию либо с либералами, либо с социал-демократами.

Проблема заключалась в реализации такой комбинации в правительстве с учетом пропорционального представительства всех социально-политических групп Швейцарии, что требовало соблюдения ряда условий.

Во-первых, помимо партийной принадлежности состав правительства должен соответствовать языковому составу: как правило, минимум два министра должны быть выходцами из франкоязычных или италияязычных кантонов.

Во-вторых, в правительстве должны заседать министры, представляющие самые крупные по численности населения кантоны (Цюрих, Берн и либо Женева, либо Во). При этом, согласно Конституции, от одного кантона не может быть более одного представителя в Федеральном совете (это правило было отменено в результате принятия новой Конституции в 1999 г.) [Linder, Mueller, 2021, p. 46].

И, наконец, министр избирается абсолютным большинством обеих палат парламента. А поскольку ни одна парламентская группа не обладала абсолютным большинством, для избрания кандидата было необходимо согласие всех участников коалиции.

Хотя такой список требований делал весьма проблематичным подбор хотя бы одного кандидата на место министра, все облегчало одно обстоятельство – кандидат не обязан быть членом парламента.

Ввиду этих условий и того факта, что социал-демократы добивались двух мест в правительстве, любая попытка изменить конфигурацию Федерального совета требовала длительных переговоров и доверительного отношения между политическими оппонентами. Розенбергу также приходилось противостоять оппозиции внутри ХДНПШ, которая была согласна дать социал-демократам максимум одно место. В итоге ХДНПШ заключила политическое соглашение с социал-демократами, обещая реализовать их требования [Ganghof, 2021, p. 25]. СДНПШ должна была поддержать на предстоящих выборах кандидата от христианских демократов, когда один из министров от либералов подаст в отставку. Взамен ХДНПШ пообещала, что один ее министр подаст в отставку вслед за еще одним министром из Свободной демократической партии. Таким образом, освободится два места в Федеральном совете для социал-демократов.

Первая часть плана была реализована в 1954 г., когда подал в отставку министр от либералов. С поддержкой социал-демократов ХДНПШ заняла освободившееся место, и ее стали представлять три министра в правительстве. Следующим шагом должна была стать отставка министра от ХДНПШ Ф. Эттера, ради чего он отказался от должности вице-президента на 1956 г. и, сле-

довательно, от поста президента на 1957 г.¹ Подходящий момент пришелся на 1959 г., когда сразу четыре министра подали в отставку. Все шло согласно плану, пока социал-демократы не выдвинули кандидатом своего лидера В. Брингольфа, который из-за своего коммунистического прошлого был неприемлем для большей части парламента. Когда за Брингольфа не проголосовали даже парламентарии из его партии, он снял свою кандидатуру. Вместо него министром стал умеренный кандидат от социал-демократов Х.-П. Чуди, и СДПШ добились соразмерного представительства в Федеральном совете [Linder, Mueller, 2021, p. 45]. С тех пор «магическая формула» поддерживалась на протяжении 44 лет. За этот период каждый министр либо переизбирался на новый срок, либо уходил в отставку, а на его место избирался кандидат от той же партии. Таким образом, введение «магической формулы» завершило формирование в Швейцарии консенсусной демократии, основанной на принципе *power-sharing*, что обеспечило стабильность парламентской системы страны.

Таблица 1

**Распределение мест в парламенте
и правительстве Швейцарии по итогам выборов 1959 г.²**

Партия	Результаты выборов, в %	Места в Национальном совете (из 196)	Места в Федеральном совете
Социал-демократическая партия (СДПШ)	26,38	51	2
Свободная демократическая партия	23,67	51	2
Христианско-демократическая народная партия (ХДНПШ)	23,32	47	2
Партия крестьян, ремесленников и бюргеров	11,56	23	1

¹ Schicksalsschläge im Bundesrat – Wenn gesundheitliche Probleme zum Ausscheiden aus der Regierung führen // NZZ. – Mode of access: https://www.nzz.ch/schicksalsschlaege_im_bundesrat-ld.526694 (accessed: 13.01.2024).

² Источник: здесь и далее – Nationalratswahlen chronologisch // Bundesamt für Statistik – Mode of access: https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/12/de/14578_14573_14572_242/23140.html (accessed: 15.01.2024).

Кризис консенсусной модели

При характеристике «магической формулы» и консенсусной модели в целом важно рассмотреть, как швейцарская парламентская система поддерживает устоявшийся консенсус и как справляется с акторами, что не желают следовать «правилам игры». Как правило, такими акторами являются оппозиционные партии и политики, стремящиеся изменить свое положение в устоявшейся системе, руководствуясь собственными политическими амбициями. Однако приведенные выше попытки консерваторов и социал-демократов, пытавшихся для создания оппозиции использовать инструменты прямой демократии, закончились их плавной интеграцией в правительственную коалицию. В связи с этим считается, что существующая в Швейцарии полупрямая и полупредставительная система исключает создание политически значимой оппозиции [Kriesi, Trechsel, 2008, p. 97–98].

В то же время ряд исследователей утверждают, что консенсусизм вкупе с федерализмом, напротив, создают потенциал для популистской оппозиции, поскольку снижают прозрачность, оперативность и подотчетность системы [Neidhart, 2002, S. 351; Caramani, Mény, 2005, p. 71]. В таких условиях весьма вероятно появление политика, который станет позиционировать себя в качестве «гласа народа» и «борца с системой». В Швейцарии таким политиком стал предприниматель К. Блохер, которого С. Бэннон, занимавший в 2017 г. должность советника президента США, назвал «Трампом до Трампа»¹. В 1972 г. Блохер вступил в ШНП, в которую в 1971 г. трансформировалась Партия крестьян, ремесленников и бюргеров. В 1977 г. он был выбран главой отделения партии в Цюрихе и начал преобразовывать ШНП в правопопулистскую партию, за несколько лет до того, как такие партии стали популярны в Европе.

Подъём ШНП начался в 1992 г., когда Блохер, ставший де-факто лидером партии, мобилизовал электорат проголосовать на референдуме против присоединения Швейцарии к Европейской экономической зоне [Linder, Mueller, 2021, p. 190]. Постепенно Блохером была сформулирована риторика партии: евроскепти-

¹ Capodici V. «Blocher war Trump Vor Trump» // Der Bund.–7.03.2018. – Mode of access: <https://www.derbund.ch/blocher-war-trump-vor-trump-571624582076> (accessed: 14.01.2024).

цизм, критика миграционной и социальной политики, а также критика сложившейся системы консенсуса в Швейцарии. Меняться стала и позиция партии по отношению к правительству: если в 1970-е годы позиция ШНП по законопроектам зачастую совпадала с позицией правительства, то с середины 1990-х годов партия стала демонстрировать более критическое отношение к законодательным актам, поддержанным Федеральным советом [Klöti, 2007, p. 485–486]. По мере того как ШНП стала перенимать программу Блохера, ее электорат продолжал увеличиваться, и в 1999 г. некогда самый маленький партнер по правящей коалиции получил 22,5% голосов и стал крупнейшей партией в парламенте.

На парламентских выборах 2003 г. ШНП, получив 26,7% голосов, лишь усилила свои позиции. Примечательно, что ШНП, взяв на вооружение протекционистскую и изоляционистскую риторику, переманила часть консервативного электората ХДНПШ [Siaroff, 2000, p. 447–448]. После парламентских выборов Блохер был избран на должность министра юстиции и полиции, которую до этого как раз занимал член ХДНПШ, утратившей свои позиции в парламенте. Третий раз за историю Швейцарии член Федерального совета не был переизбран на новый срок, а его преемником стал представитель иной партии. С одной стороны, ввиду нового соотношения мест в парламенте ШНП имела право уже на два места в правительстве. С другой стороны, был нарушен устоявшийся баланс между правыми и левыми, поддерживаемый магической формулой. Соотношение между правыми (ШНП + либералы) и левыми (СДПШ) стало 2:1, а у партии центра (ХДНПШ), что ранее могла сыграть решающую роль в принятии решений, осталось только одно место, т.е. правые оказались в абсолютном большинстве в правительстве.

Таблица 2

**Распределение мест в парламенте
и правительстве Швейцарии по результатам выборов 2003 г.**

Партия	Результаты выборов, в %	Места в Национальном совете (из 200)	Места в Федеральном совете
Швейцарская народная партия (ШНП)	26,68	55	2
Социал-демократическая партия (СДПШ)	23,33	52	2
Свободная демократическая партия	17,34	36	2
Христианско-демократическая народная партия (ХДНПШ)	14,35	28	1

Однако проблема заключалась не в изменении распределения министерских кресел, что отражало изменения соотношения мест в парламенте, но в самой фигуре Блохера, который, заняв министерское кресло, отказался следовать принципам коллегиальности и консенсуса. Поскольку члены Федерального совета не могут быть отстранены от должности, их партийная принадлежность отходит на второй план, и в рамках правительства министры представляют интересы страны в целом, а не отдельной партии или социальной группы. Однако Блохер, став федеральным министром, начал демонстративно высказываться против решений Федерального совета на голосованиях и по-прежнему позиционировал себя в качестве лидера оппозиции¹.

На выборах 2007 г. ШНП получила еще больше голосов (29%), в то время как Блохер продолжал оппозиционную политику, отстаивая повестку своей партии вразрез с позицией остальных членов Федерального совета. Тем не менее ожидалось, что он будет переизбран на новый срок, согласно традиции выборов в правительство. Однако недовольство Блохером в парламенте привело к созданию коалиции из членов СДПС и ХДНПС, планировавших найти ему замену на предстоящих выборах. И вновь подходящий кандидат должен был удовлетворять нескольким требованиям.

Во-первых, он должен был быть из ШНП, иначе последняя, как крупнейшая партия в парламенте, будет против его кандидатуры, понижая шансы на избрание.

Во-вторых, ШНП объявила, что любой парламентарий, номинированный на место Блохера, будет исключен из парламентской фракции [Church, Vatter, 2009, p. 416]. Было очевидно, что член парламента от ШНП не согласится стать министром, даже если победит на выборах. Следовательно, кандидат не должен быть членом парламента.

В-третьих, кандидат должен обладать политическим опытом, необходимыми компетенциями для должности министра и, в отличие от Блохера, придерживаться принципов коллегиальности и консенсуса Федерального совета.

¹ Rohr M. Frau Widmer-Schlumpf sticht Blocher aus // Der Spiegel. – Mode of access: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/regierungskrise-in-der-schweiz-frau-widmer-schlumpf-sticht-blocher-aus-a-523002.html> (accessed: 13.01.2024).

Социал-демократы нашли подходящую кандидатуру в лице Э. Видмер-Шлумпф из умеренного крыла ШНП. На тот момент времени она не была парламентарием, а потому на нее не действовал ультиматум Блохера. Кроме того, Видмер-Шлумпф уже имела опыт в большой политике, поскольку ранее занимала должность президента Совета кантональных министерств финансов – органа власти национального уровня, но не входящего в системы федеральной власти. Связавшись с руководством ХДНПШ, социал-демократы предложили вместо Блохера кандидатуру Видмер-Шлумпф и получили поддержку центристов. Даже среди либералов, бывших на стороне Блохера, нашлись отдельные парламентарии из франкоязычных и италияязычных кантонов, готовые проголосовать против него. В 2007 г. результате голосования казавшаяся аутсайдером Видмер-Шлумпф была выбрана новым представителем ШНП в правительстве вместо Блохера¹.

Однако Блохер не смирился с поражением. Когда Видмер-Шлумпф получила министерское кресло, он стал добиваться ее исключения из партии, как и другого министра от ШНП С. Шмида, отказавшегося уйти в отставку в пользу Блохера. Но ввиду того что ШНП, как и любая швейцарская партия, представляет собой объединение кантональных отделений, конкретных членов нельзя исключать напрямую. Руководства отделений партии в Граубюндене и Берне отказались исключить Видмер-Шлумпф и Шмида соответственно, а в 2008 г. оба региональных отделения покинули ШНП и создали собственную Консервативно-демократическую партию, членами которой стали и Видмер-Шлумпф, и Шмид [Church, Vatter, 2009, p. 422]. Таким образом, действия руководства ШНП привели к тому, что крупнейшая партия полностью лишилась представительства в правительстве Швейцарии.

В 2008 г., когда Шмид, уже будучи членом Консервативно-демократической партии, подал в отставку, ШНП сперва выдвинула на его место кандидатуру Блохера. В этой связи социал-демократы были готовы повторить свой «трюк» и выдвинули в качестве альтернативы Блохеру умеренного кандидата от ШНП. После первого тура голосования ШНП сняла кандидатуру Блохера

¹ Blocher ousted by Swiss parliament // Swissinfo.ch. – Mode of access: https://web.archive.org/web/20071226133925/http://www.swissinfo.org/eng/front/Blocher_ousted_by_Swiss_parliament.html?siteSect=105&sid=8522133 (accessed: 12.01.2024).

и выдвинули вместо него главу партии У. Маурера, который был выбран в третьем раунде голосования с отрывом в один голос [Church, Vatter, 2009, p. 425]. В отличие от Блохера, Маурер принял «правила игры» Федерального совета в качестве министра и не препятствовал работе кабинета. Так, швейцарская парламентская система в конечном итоге исключила из политического процесса актора, что пытался нарушить устоявшийся консенсус. Однако баланс «магической формулы» еще не был восстановлен.

В 2011 г. после очередных выборов набравшая 26,6% голосов ШНП, апеллируя к соблюдению «магической формулы», попыталась вновь заполучить второе место в Федеральном совете путем смещения Видмер-Шлumpf, что теперь представляла консервативных демократов, набравших всего 5,43% голосов. Однако когда парламентариям был дан выбор между традицией «магической формулы» и традицией переизбрания министров, решение было принято в пользу второго варианта, и Видмер-Шлumpf осталась в должности министра. Из-за этого «магическая формула» была по-прежнему нарушена: в правительстве была несоразмерно представлена крупнейшая парламентская партия, в то время как одно из министерских кресел осталось за малочисленной Консервативно-демократической партией.

Таблица 3

**Распределение мест в парламенте
и правительстве Швейцарии по результатам выборов 2011 г.**

Партия	Результаты выборов, в %	Места в Национальном совете (из 200)	Места в Федеральном совете
Швейцарская народная партия (ШНП)	26,61	54	1
Социал-демократическая партия (СДНПШ)	18,76	46	2
Свободная демократическая партия. Либералы	15,13	30	2
Христианско-демократическая народная партия (ХДНПШ)	12,33	28	1
Консервативно-демократическая партия	5,43	9	1

Лишь в 2015 г., когда ШНП показала лучший результат за всю свою историю (29,43%), а Консервативно-демократическая партия набрала только 4,11%, Видмер-Шлumpf приняла решение уйти в отставку. В 2016 г. ее место занял умеренный представитель от ШНП Г. Пармелен из франкоязычного кантона Во, благо-

даря чему за партией вновь оказались два министерских кресла [Linder, Mueller, 2021, p. 21]. Таким образом, конфигурация «магической формулы» образца 2003 г. была восстановлена.

Перспективы «магической формулы»

На сегодняшний день «магическая формула» в Швейцарии поддерживается в нынешней конфигурации, несмотря на появление в парламентской системе новых игроков. После выборов 2019 г. все четыре партии правящей коалиции лишились нескольких мест в парламенте, в то время «зеленые» партии почти вдвое увеличили свой электорат. Влияние зеленых стало сопоставимо с правительственными партиями, и они выдвинули своего кандидата на выборы в правительство, однако большинство парламента не поддержало их кандидатуру [Ganghof, 2021, p. 26]. В 2023 г. зеленым не удалось повторить свой успех, из-за чего вопрос об их представительстве в Федеральном совете снят с повестки дня.

В то же время на последних выборах либералы и центристы (бывшие христианские демократы) получили почти одинаковое количество голосов (14,25% и 14,06% соответственно), хотя либералы по-прежнему занимают два места в правительстве, а центристы – только одно. В связи с этим глава Партии Центра Г. Пфистер высказался о необходимости дальнейшего обсуждения корректировки «магической формулы»¹. Очевидно, что значительное изменение соотношения мест в парламенте между правительственной «четверкой» вновь актуализирует тему корректировки сложившейся конфигурации Федерального совета.

Кроме того, лидер ШНП М. Кьеза после выборов заявил о «меньшей политической корректности» в политике партии и намерении провести «значительные реформы» при поддержке центристов² [Henley, 2023]. Из этого можно сделать вывод, что тенденция

¹ Bund hat sich verrechnet – Mitte nun doch nicht stärker als FDP im Nationalrat – auch SVP mit weniger Gewinn // Tages-Anzeiger – Mode of access: <https://www.tagesanzeiger.ch/bund-hat-sich-verrechnet-mitte-nun-doch-nicht-staerker-als-fdp-im-nationalrat-auch-svp-mit-weniger-gewinn-807385669070> (accessed: 12.01.2024).

² Henley J. Switzerland's populists promise «less political correctness» after election win // the Guardian. – 23.10.2023. – Mode of access:

отхода ШНП от общепринятого принципа консенсуса в принятии решений, заложенная еще Блохером в 1990-е годы, по-прежнему сохраняется.

Подводя итоги, стоит еще раз подчеркнуть, что парламент Швейцарии характеризуется высокой степенью гетерогенности: в обеих палатах у власти находится большая коалиция из четырех партий, представляющих разные области идеологического спектра. Такая фрагментация характерна и для швейцарской политической системы в целом, что обусловливается федеративным устройством и культурно-языковым разнообразием страны. Как ни парадоксально, именно многоплановая разнородность обеспечивает стабильность политической системы Швейцарии, что объясняется реализацией принципа *power-sharing* в нескольких измерениях политического процесса. Федерализм и институт референдумов позволяют кантонам и отдельным социально-политическим группам оспаривать решения федеральной власти, в связи с чем любой законотворческий процесс начинается с предпарламентских консультаций для нахождения компромисса между всеми группами интересов и политическими партиями.

В Швейцарии каждая политическая группа является меньшинством, но при этом обладает возможностью влиять на принятие решений. И наиболее явно это демонстрирует принцип формирования Федерального совета. Как показал пример Блохера, для получения и удержания министерского недостаточно быть самым влиятельным лицом самой влиятельной парламентской партии, потому что в случае Швейцарии даже такая партия не обладает достаточным влиянием внутри парламента и вынуждена учитывать интересы остальных участников коалиции. Швейцарская парламентская система, выстроенная на принципе консенсуса, обуславливает необходимость заключения компромиссов между парламентскими фракциями для принятия того или иного решения и избрания того или иного кандидата на должность министра.

Однако сложившаяся система консенсуса, в том числе и в правительстве, не является статичной и подвержена изменению политической ситуации в Швейцарии. За два десятилетия XXI в. швейцарская парламентская система столкнулась с несколькими

вызовами. Во-первых, кратковременный уход в оппозицию одной из правительственных партий, вызванной ростом ее популярности и радикализацией. Во-вторых, рост влияния новых парламентских игроков в виде зеленых партий, что стали претендовать на места в правительстве. В-третьих, снижение влияния в парламенте правительственных партий, что актуализировало вопрос соразмерности их представительства в Федеральном совете. Дальнейшее обсуждение «магической формулы» как устоявшегося элемента парламентской системы Швейцарии остается открытым, однако продолжающаяся поляризация парламента и возможное переформатирование состава правящей коалиции могут способствовать отходу от принципа консенсуса в принятии решений, что долгое время являлся основой швейцарского политического процесса.

Y.P. Kuznetsov*

«Magic formula» as a way of the Swiss government formation

Abstract. The article examines the forming procedure of the Swiss government in order to identify mechanisms for the distribution of political influence in conditions of heterogeneity of the parliamentary coalition. Successful operation of the Swiss semi-parliamentary system is maintained due to the consensual model of democracy based on the principle of *power-sharing*. The analysis of the Swiss parliamentary system outlines the main stages of *power-sharing* implementation for the distribution of power between the constitutional parties in parliament and in government. The main forms of manifestation of *power sharing* include the federal structure, the institution of referendums, the proportional electoral system and the «grand coalition» in parliament. These elements ensure stability of the Swiss political process, which participants differ in language, social status and ideology. Particular attention is focused on the “Magic Formula” – the way of formation and function of the Swiss government (Federal Council). The “Magic formula”, based on the principle of *power sharing*, ensures proportional representation of the main political parties, linguistic groups and the most populous cantons in the Federal Council. Due to the “Magic formula”, the Swiss government makes decisions based on the principle of consensus, despite the fact that the ministers belong different parties. The “Magic Formula's” resistance to external and internal challenges characterized through the research of the recent changes in the Swiss parliamentary system, such as the rise and radicalization of the Swiss People's Party, the emergence of new parliamentary parties and the general polarization of parliamentary factions. Basing on the analysis of the recent Swiss elections, the

* Kuznetsov Yaroslav, Kazan federal university (Kazan, Russia), e-mail: YaPKuznetsov@yandex.ru

prospects for further adjustment of the Magic Formula and its place in the Swiss political system are assessed.

Keywords: parliamentarism; semi-parliamentary system; parliamentary coalition; separation of power; proportional representation; Switzerland.

For citation: Kuznetsov Y.P. «Magic formula» as a way of the Swiss government formation. *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 241–260. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.10>

References

- Bochsler D., Hänggli R., Häusermann S. Introduction: consensus lost? Disenchanted democracy in Switzerland. *Swiss political science review*. 2015, N 21, (4), 475–490. DOI: <https://doi.org/10.1111/spsr.12191>
- Caramani D., Mény Y. (eds). *Challenges to consensual politics*. Brussels: Peterang, 2005, 257 p.
- Church C., Vatter A. Opposition in consensual Switzerland: a short but significant experiment. *Government and opposition*. 2009, N 44(4), P. 412–437. DOI: <https://doi.org/10.5167/uzh-24938>
- Ganghof S. *Beyond presidentialism and parliamentarism: democratic design and the separation of powers*. Oxford: Oxford university press, 2021, 199 p.
- Klöti U. *Handbook of Swiss politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Verlag, 2007, 799 p.
- Kölz A. *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*. Bern: Verlag Stämpfli + Cie AG, 1992, 374 s. (In German)
- Kriesi H.P., Trechsel A. *The politics of Switzerland: continuity and change in a consensus democracy*. Cambridge: Cambridge university press, 2008, 223 p.
- Lijphart A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries. Second edition*. New Haven: Yale university press, 2012, 348 p.
- Lijphart A. The wave of power-sharing democracy. In: Reynolds A. (ed.). *The architecture of democracy: constitutional design, conflict management, and democracy*. 2002, P. 37–54. DOI <https://doi.org/10.1093/0199246467.003.0003>
- Linder W., Mueller S. *Swiss democracy: possible solutions to conflict in multicultural societies. 4 th ed*. Gewerbestrasse: PalgraveMacmillan, 2021, 295 p.
- Neidhart L. *Die politische Schweiz*, Zurich: NZZ, 2002, 414 s. (In German)
- Neue Deutsche Biographie (NDB). Band 19*. Berlin: Duncker & Humblot, 1999, 816 s. (In German)
- Rosenberg M. *Im Spannungsfeld der Politik. – Konservativ-Christlichsoziale Volkspartei der Schweiz*. Bern: Verlag Buchdruckerei Maihof; o. J., 1968, 180 s. (In German)
- Shugart M.S., Carey J.M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge university press, 1992, 332 p.
- Siaroff A. *Comparative European party systems*. New York: Garland Publishing Inc., 2000, 484 p.

- Steiner J. *European democracies*. London: Longman, 1991, 356 p.
- Stojanovic N. Is democracy possible in a multilingual country? The Swiss experience and the paradox of direct democracy. In: Sinardet D. Hooghe M. (eds). *Is democracy viable without a unified public opinion*. Re-Bel e-book, 2009, P. 10–18.
- Stojanovic N. Party, regional and linguistic proportionality under majoritarian rules: Swiss Federal Council Elections. *Swiss political science review*. 2016, N 22 (1), P. 41–58. DOI: <https://doi.org/10.1111/spsr.12208>
- Zaznaev O.I. Mixed forms of government, or how oil will mix with water. *Polis. Political Studies*. 2005, N 4, P. 158–171. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2005.04.12> (In Russ.)
- Zaznaev O.I., Sidorov V.V. Presidential or parliamentary system: what hinders an ethnic conflict? *Political science (RU)*, 2020, N 4, P. 290–308. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2020.04.14> (In Russ.)

Литература на русском языке

- Зазнаев О.И. Смешанные формы правления, или Как масло соединяется с водой // Полис. Политические исследования. – 2005. – № 4. – С. 158–171. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2005.04.12>
- Зазнаев О.И., Сидоров В.В. Президентская или парламентская система: что препятствует этническому конфликту? // Политическая наука. – 2020. – № 4. – С. 290–308. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2020.04.14>

А.К. МИХЕЕВ*

ВЛИЯНИЕ ПРОГРАММНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ «ЗЕЛЕННЫХ» ПАРТИЙ НА УЧАСТИЕ В ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ КОАЛИЦИЯХ В ПАРЛАМЕНТСКИХ СТРАНАХ ЗАПАДНОЙ И СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ¹

Аннотация. Возникшие в 1980-е годы как разновидность «нишевых» партий, «зеленые» в настоящее время превратились в значимых политических игроков в странах Западной и Северной Европы. Они увеличивают свое представительство в национальных парламентах и достаточно часто участвуют в коалиционных правительствах. Для увеличения шансов на вхождение в правительство у них возникает стимул расширять политическую повестку для привлечения новых избирателей. В этой статье ставится вопрос, каким образом программные трансформации «зеленых» влияют на их участие в правительственных коалициях в странах Западной и Северной Европы. Исследование проведено на основе базы данных Manifesto Project Main Dataset методом логистического регрессионного анализа. Наряду с трансформацией программ «зеленых» тестируются факторы, вытекающие из классических теорий формирования правительственных коалиций: политический вес партии в национальном парламенте и идеологическая близость партнеров по коалиции. Проведенное исследование, подтверждая значимость этих факторов, позволяет сделать вывод, что расширение «зелеными» политической повестки, т.е. сни-

* **Михеев Андрей Константинович**, младший научный сотрудник Института гуманитарных исследований, Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения РАН, аспирант, ассистент кафедры политических наук, Пермский государственный национальный исследовательский университет (Пермь, Россия), e-mail: andreymikheev17@gmail.com

¹ Исследование выполнено в рамках государственного задания № 124021400020–6 темы «Многоуровневая политика в современном мире: институциональное и социокультурное измерения».

© Михеев А.К., 2024

DOI: 10.31249/poln/2024.03.11

жение доли вопросов окружающей среды в предвыборной программе по сравнению с предыдущим электоральным циклом, повышает их шансы на вхождение в правительственную коалицию. Таким образом, «зеленые» демонстрируют прагматизм, адаптируясь к политической повестке потенциальных партнеров по коалиции.

Ключевые слова: «зеленые»; парламентская система; правительственные коалиции; минимально выигрышная коалиция; идеологическая близость; нишевая партия; Западная Европа; Северная Европа; логистическая регрессия.

Для цитирования: Михеев А.К. Влияние программных трансформаций «зеленых» партий на участие в правительственных коалициях в парламентских странах Западной и Северной Европы // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 261–279. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.11>

Введение

В 1980-х годах в странах Западной и Северной Европы появились новые политические партии – «зеленые». Они образовались из среды активистов, которые стремились обратить внимание на загрязнение окружающей среды, и именно эта общественно значимая проблема оказалась в центре внимания «зеленых» партий. В настоящее время «зеленые» превратились в важных политических игроков в странах Западной и Северной Европы. Они пользуются значительной поддержкой избирателей, представлены в парламентах и достаточно часто участвуют в коалиционных правительствах.

Для увеличения шанса на вхождение в правительство в парламентских системах партии стремятся занять как можно больше мест в законодательном органе власти. Будучи изначально «нишевыми партиями» (*niche parties*), «зеленые» пытаются «вырасти» из этого статуса, стараясь расширять политическую повестку для привлечения новых избирателей. Однако в силу своих особенностей «нишевые партии» могут столкнуться с противоречивыми результатами от подобных трансформаций, поскольку это может привести к снижению поддержки избирателей, интересующихся теми проблемами, на которые, в отличие от мейнстримных, делают акцент «нишевые партии». В данной статье предпринята попытка выявить влияние программных трансформаций «зеленых» партий на участие в правительственной коалиции.

Нишевые партии

Один из первых исследователей «нишевых партий» К. Мудде подчеркивает, что такие партии не представляют комплексную идеологическую программу, а вместо этого концентрируются на единственной проблеме, которая имеет общественное значение [Mudde, 1999, p. 183]. Именно эта характеристика стала ключевой для концептуализации феномена «нишевой партии». Б. Мегид, развивая идеи К. Мудда, утверждает, что «нишевые партии» отклоняются от традиционного классово-ориентированного подхода в политике. Они выдвигают в повестку новые проблемы, зачастую не соответствующие существующим политическим разногласиям [Meguid, 2005, p. 349]. Д. Бишоф характеризует «нишевость» как конкуренцию в конкретных политических сегментах, игнорируемых другими партиями, и безразличие к дискуссиям по более широкому кругу вопросов [Bischof, 2015, p. 224]. По мнению Т. Майера и Б. Миллера, «нишевые партии» характеризуются вниманием к вопросам, которыми пренебрегают остальные акторы [Meyer, Miller, 2013, p. 261]. В подтверждение можно привести лозунг канадских «зеленых»: «Не левые. Не правые. Вместе вперед»¹.

За последние четыре десятилетия «нишевые партии» укоренились практически во всех партийных системах стран Европы. Исследователи выделяют среди «нишевых партий» «аграриев», которые сосредоточены на сельском хозяйстве и расколе между городом и деревней [Batory, Sitter, 2004, p. 524]; «регионалистов», акцентирующих внимание на автономии или сепаратизме как инструментах решения социальных и экономических проблем на определенной территории [Muller-Rommel, 1998]; «антииммигрантские» партии, которые подчеркивают соответствие между государством и нацией и «монокультурализм», включающий гомогенизацию граждан [Mudde, 1999, p. 187]; «евроскептиков», выступающих против Европейского союза как наднационального института и за протекционизм собственного рынка [Taggart, 1998, p. 364–367]; «пиратов», стремящихся привлечь внимание к гражданским правам в цифровой сфере и демократическим практикам

¹ Quebec's Green Party leader eyeing federal job if Elizabeth May steps down // CBC – 3.11.2019. – Mode of access: <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/green-party-elizabeth-may-alex-tyrrell-leadership-race-1.53463240> (accessed: 29.02.2024).

прямого участия в политической жизни государства [Khutkyu, 2019, p. 50]; «зоозащитников», которые руководствуются в своей политической деятельности ценностью животных и взаимозависимостью их с людьми и окружающей средой [Lucardie, 2020, p. 214]; «зеленых», концентрирующихся на защите окружающей среды, устойчивом развитии и пацифизме¹.

Именно последние являются наиболее успешными и влиятельными среди всех «нишевых партий». Начиная с 1980-х годов «зеленые» постепенно увеличивали свой электоральный вес. В Финляндии, например, они увеличили долю мест в парламенте с 1% в 1983 г. до 10% в 2021 г. Уже в 1990-е годы «зеленые» стали обладать коалиционным потенциалом. Так, в Финляндии в 1995 г. и в Германии в 1998 г. они впервые вошли в национальные правительства, а в XXI в. «зеленые» регулярно участвуют в правительственных коалициях в самых разных странах Европы. Их лидеры занимают важные министерские посты, например, министерство иностранных дел в Германии в 1998 г. возглавил Й. Фишер, представляющий Bündnis 90 / Die Grünen. На данный момент представители «зеленых» есть в 16 европейских парламентах и в 6 правительствах.

Вместе с тем М. Вагнер обращает внимание на то, что «нишевые партии» – не бинарная категория, а «вопрос степени» [Wagner, 2012, p. 851]. Это значит, что степень акцента «зеленых» партий на проблеме окружающей среды варьируется под влиянием разных факторов. Как подчеркивал Э. Даунс, для привлечения избирателей необходимо стремиться к медианному голосующему [Downs, 1957, p. 138] и уделять внимание широкому спектру вопросов. Вместе с тем многие исследователи полагают, что это может привести к снижению поддержки ядерного электората, который голосует за партию только из-за вопроса, который не освещают другие акторы. Поэтому «нишевые партии» не склонны трансформироваться вслед за медианным избирателем [Ezrow, Adams, Clark, Glasgow, 2006, p. 525], они скорее чувствительны к своему ядерному электорату и меняются вслед за ним, при этом сохраняя свои акценты на узком круге вопросов [Ezrow, De Vries, Steenbergen, Edwards, 2010, p. 288]. Другие исследователи считают,

¹ OUR MISSION // Global Greens. – Mode of access: <https://globalgreens.org/about/> (accessed: 29.02.2024).

что «нишевые» партии ставят свои политические цели выше, чем получение голосов или министерской должности. Это предположение было подтверждено на примере выборов в десяти западно-европейских демократиях (Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Ирландия, Нидерланды, Швеция и Великобритания) с 1976 по 1998 г. [Schumacher, de Vries, Vis, 2013, p. 465].

Ряд авторов обращают внимание на структуру самой организации и ее влияние на изменение программных предпочтений. В партии с преобладанием активистов принятие внутренних решений распределяется между субъектами (такими как региональные и местные отделения). Это сдерживает руководство партии, поскольку оно нуждается в одобрении со стороны активистов при определении политики [Schumacher, de Vries, Vis, 2013, p. 474]. «Нишевые партии» заинтересованы в своем основном вопросе и поэтому не будут уделять внимание изменению общественного мнения в более широком лево-правом измерении. Более того, игнорирование трансформации медианного избирателя вряд ли будет «дорогостоящим» для этих партий, поскольку их репутация строится на отличительном акценте [Meguid, 2005, p. 357]. Исследователи обнаружили, что сторонники «нишевой» партии, как правило, разделяют схожие взгляды по ее основным вопросам, но идеологически расходятся по второстепенным вопросам. Именно поэтому изменения программных установок может привести к снижению электорального веса. [Rovny, Polk, 2020, p. 264].

Однако среди исследователей есть противоположная точка зрения. Первоначально «нишевые партии» получают электоральное преимущество от акцента на одной всеобъемлющей проблеме, но положительные эффекты уменьшаются по мере того как партии проходят несколько электоральных циклов. Представители этих партий в парламентах не могут в одиночку решить главный вопрос, что приводит к разочарованию избирателей [Zons, 2016]. Поэтому для налаживания взаимодействий с другими партиями «нишевые партии» могут либо изменить позицию по своему основному вопросу и сделать ее менее радикальной из-за опасения потери голосов в будущем (см., например: [Elias, Tronconi, 2011, p. 513; Adams, 2012, p. 34]), либо уменьшить акцент на главной проблеме, по которой были достигнуты результаты (например, достижение децентрализации для региональных партий) и обра-

тить внимание на другие аспекты (см., например: [De Winter, 2011; Gomez-Reino, 2002; Meguid, 2023]). Такая стратегия может привести к увеличению доли голосов, если среди ядерного электората есть консенсус относительно новых вопросов [Spoon, Williams, 2022].

Таким образом, «нишевые партии» оказываются перед дилеммой. С одной стороны, трансформация повестки из узконаправленной в более широкую может привести к снижению поддержки со стороны ядерного электората, сокращению доли мест в парламенте, снижению шансов на участие в правительственных коалициях. С другой стороны, «нишевость» мешает обретению поддержки среди новых сегментов электората, а статичность программы препятствует формированию коалиций по широкому спектру идеологических проблем. «Зеленые» по-разному решают эту дилемму. Некоторые продолжают делать акцент на экологическую повестку. В качестве примера можно привести Бельгию, где важность экологических вопросов остается неизменной со времени первых национальных выборов. И наоборот, некоторые расширяют свою повестку, демонстрируя значительное сокращение доли экологических проблем, как, например, в Финляндии, с 39,6% в 1983 г. до 17,62% в 2021 г. Таким образом, возникает вопрос, как процессы трансформации влияют на политические успехи, в частности – на перспективы участия в правительственных коалициях.

Теоретические подходы к формированию правительственных коалиций в парламентских системах

Главная особенность парламентских систем состоит в формировании правительства партией или партиями, получившими большинство мест в легислатуре по результатам парламентских выборов. В условиях, когда на выборах используется пропорциональная система, как правило, ни одна партия не получает абсолютного большинства, что ведет к необходимости создания правительственных коалиций. В результате многочисленных исследований формирования правительственных коалиций сложились два основных теоретических объяснения. Одна группа ученых исходит из предположения, что политические субъекты действуют рационально, стремясь максимизировать свои преимущества при минимизации затрат. Этот принцип первоначально предполагал формирование

союза, который обладает минимумом парламентских голосов, необходимых для большинства, что означает контроль в размере 50% + 1 место в законодательном органе. Цель каждого участника – получить от вхождения в правительство наибольшую выгоду, часто измеряемую министерскими портфелями. Размер коалиции играет решающую роль, поскольку более крупная конфигурация приводит к меньшим индивидуальным выгодам. В результате была сформулирована гипотеза У. Райкера, известная как «принцип размера»: «...для любой коалиции, превышающей минимум, ее члены могут, исключив одного или нескольких своих партнеров, увеличить сумму, подлежащую разделению между ними» [Riker, 1962, p. 39], и, следовательно, «среди рациональных игроков с совершенной информацией возникают только минимальные выигрышные коалиции» [Riker, 1962, p. 46].

Альтернативный подход к объяснению формирования правительственных коалиций в парламентских системах разработал А. де Сваан. Он утверждал, что цель актора состоит в том, чтобы участвовать в коалиции, максимально соответствующей преференциальной политике. Модель учитывает несколько предположений: (1) участники коалиции могут быть ранжированы на одномерной оси на основе политических предпочтений, (2) акторы ожидают, что политика коалиции будет соответствовать медиане предпочтений присоединяющихся партнеров, и (3) партии обладают полной информацией о ресурсах и политических наклонностях друг друга во всех потенциальных коалициях [de Swaan, 1990]. Исходя из этого, Де Сваан заключает, что акторы стремятся минимизировать идеологическую дистанцию между участниками коалиции, что потенциально может привести к формированию «сверхразмерной коалиции» [de Swaan, 1990, p. 429].

Таким образом, теоретические подходы формирования правительственных коалиций выделяют два основных фактора: политический вес, выраженный в доле контролируемых мест в законодательном органе, и идеологическая близость. Исходя из предыдущих исследований, можно говорить, что они не противоречат, а дополняют друг друга (см., например: [Dumont, Falcó-Gimeno, Indridason, Bischof, 2024; Сидоров, 2015; Сидоров, 2014; Амиантова, 2010; Артюшин, 2006; Мютцених, 2006]). Однако эти предикторы не единственные и не обладают исчерпывающими объяснениями. Так, П. Митчелл и Б. Найблейд, применив данные

теории к 415 правительствам в 17 странах с парламентскими системами за период с 1945 по 1999 гг., обнаружили, что минимально выигрышная коалиция была в 30,5% исследуемых случаев, а идеологически близкая коалиция – в 19,3% [Mitchell, Nyblade, 2008]. Несмотря на то что в комбинации эти два подхода объясняют лишь половину случаев, они сохраняют свою значимость, и их необходимо учитывать, в том числе в исследовании участия зеленых партий в правительственных коалициях. Вместе с тем результаты исследования П. Митчелла и Б. Найблея нацеливают на поиск иных факторов формирования правительственной коалиции. Для участия в коалициях «нишевых партий», в том числе «зеленых», таким фактором, исходя из размышлений, представленных выше, может быть динамика их программных предпочтений.

Операционализация модели и эмпирические данные

Под «зеленой» обычно понимается партия, одним из приоритетов деятельности которой является защита окружающей среды, и, хотя сегодня проблемы экологии являются значимыми для многих политических партий, не всех их можно определить как «зеленые». В данном исследовании операционально «зеленые» определяются как партии, подписавшие «Глобальную хартию зеленых», принятую в 2001 г. в Канберре более чем 800 делегатами из 72 стран. Хартия была подготовлена членом австралийских «зеленых» Луизой Кроссли и основывалась на более ранних совместных заявлениях экологов на Саммите Земли 1992 г. в Рио-де-Жанейро, а также на региональных манифестах «зеленых» партий.

Единицами наблюдения в данном исследовании выступают коалиционные правительства в странах Западной и Северной Европы с парламентской системой с 1981 по 2021 г. Период исследования обусловлен первым участием «зеленых» в федеральных выборах (Бельгия, 1981) и последними парламентскими выборами. Всего в выборке 91 единица наблюдения в 9 странах: Австрия, Бельгия, Германия, Дания, Ирландия, Люксембург, Нидерланды, Финляндия и Швеция.

Зависимой дихотомической переменной является участие или не участие (случаям присваивается 1 и 0 соответственно) «зе-

ленных» в правительстве. При определении независимых переменных учитываются классические подходы к объяснению формирования правительственных коалиций в парламентских системах. В соответствии с теорией минимальной выигрышной коалиции значимым фактором участия «зеленых» в правительственной коалиции должен быть их политический вес. Он измеряется как доля мест «зеленых» в парламенте, расчет сделан на основе базы данных «ParlGov»¹.

Гипотеза 1: чем больше доля мест в парламенте у «зеленых» партий, тем выше вероятность их вхождения в правительственную коалицию.

Кроме того, ряд авторов указывают на важность предыдущего опыта участия в правительственной коалиции [Martin, Stevenson, 2010]. Например, С. Андерсон и С. Гуиллори, исследовав правительства европейских стран с 1945 по 1990 г., пришли к выводу, что если члены действующего кабинета министров довольны друг другом, результаты выборов не слишком неблагоприятны для них, и правительственные партии контролируют законодательное большинство, то действующий состав исполнительного органа власти вполне может принять решение остаться у власти [Anderson, 1997]. Эта переменная операционализирована в бинарной шкале: 1 присваивается, если «зеленые» участвовали в предыдущем правительстве, 0 – в остальных случаях.

Следует также принимать в расчет партийную композицию парламентов в целом. В частности, П. Уорвик на примере правительств и парламентов западноевропейских стран за период с 1950 по 1989 г. показал, что чем больше партий в законодательном органе, тем сложнее формировать правительство [Warwick, 1994]. Кроме того, высокая фрагментация увеличивает количество «конкурентов» для «зеленой» партии. Фрагментация парламента определяется через эффективное число партий. Данные были взяты из базы Party Systems & Government Observatory².

В соответствии с теорией идеологически связанной коалиции тестируется влияние идеологической дистанции на участие в правительстве.

¹ ParlGov project. – Mode of access: <https://www.parlgov.org/> (accessed: 29.02.2024).

² Ibid.

Гипотеза 2: чем меньше идеологическая дистанция между «зелеными» и партией премьер-министра, тем выше шанс у первых войти в правительство.

Данные были взяты из проекта *Manifesto Project Main Dataset (Party Preferences)*¹, в котором представлен контент-анализ предвыборных манифестов более 1000 партий в более чем 50 странах с 1945 г. по сегодняшний день. Кодировка сделана по семи категориям (внешние отношения, свобода и демократия, политическая система, экономика, благосостояние и качество жизни, социальный порядок, социальные группы), а также подкатегориям, среди которых есть «окружающая среда» (*Environmental Protection*). Значимость каждой категории для партии измеряется как доля заявлений по этой категории относительно всего текста манифеста в процентах, значения, соответственно, варьируются от нуля (нет заявлений по проблеме) до 100 (вся программа посвящена одному вопросу).

С использованием этих данных были сформированы два индикатора. Первый характеризует дистанцию между партией премьер-министра (как правило, она является главным актором коалиции) и «зелеными» по проблемам окружающей среды. Значение рассчитано как разница по доле проблем окружающей среды в предвыборной программе. Соответственно, чем меньше величина, тем ближе партии по этим вопросам. Второй индикатор – идеологическая дистанция «в целом». В *Manifesto Project Main Dataset (Party Preferences)* на основе всех семи категорий рассчитана переменная, которая показывает положение партий на лево-правой шкале: от самой левой (–100) до самой правой (100). Соответственно, разница этих показателей показывает, насколько партия премьер-министра и «зеленая» партия различаются с точки зрения места в идейно-политическом спектре.

Однако главная задача данного исследования – выяснить, как трансформация политической повестки «зеленых» влияет на их участие в правительственной коалиции. Поэтому основной независимой переменной в данном исследовании является динамика политических позиций «зеленых» в предвыборных манифестах, контролирующая влияние и парламентского веса зеленых, и идео-

¹ Manifesto Project Dataset. – Mode of access: <https://manifesto-project.wzb.eu/> (accessed: 29.02.2024).

логической близости с партией премьер-министра. «Зеленые» могут сохранять фокус на вопросах экологии либо трансформироваться, расширяя повестку и тем самым снижая долю проблем окружающей среды в предвыборной программе. Чтобы протестировать, какая стратегия более выигрышна, проверяется следующая гипотеза.

Гипотеза 3: чем больше снижается внимание зеленых к проблемам окружающей среды, тем больше шансов вхождения в правительственную коалицию.

Динамика доли проблем окружающей среды высчитывается как разность между долей проблем окружающей среды в предвыборной программе «зеленых» в текущем и предыдущем электоральных циклах. Соответственно, положительные значения показывают, что внимание к экологии у «зеленых» увеличилось, а отрицательные – уменьшилось, т.е. партии снижают акцентуацию экологических вопросов.

В табл. 1 представлена дескриптивная статистика по всем переменным.

Таблица 1

Дескриптивная статистика

Переменные	Количество случаев	Минимум	Максимум	Среднее
Доля мест в парламенте	91	0	15,08	6,08
ЭЧП	91	2,6	9,7	5,08
Дистанция по проблемам окр. среды	91	-3,5	47,9	9,96
Идеологическая дистанция	91	0,29	82,07	22,17
Динамика доли проблем окр. среды	82 ¹	-17,22	15,57	-0,52

Примечательно, что в среднем по всем единицам наблюдения значение динамики доли проблем окружающей среды близко к нулю. Однако разброс значений достаточно большой. Минимум – шведские «зеленые» в 1988 г.: они снизили долю экологических проблем в своей предвыборной программе на 17,22%. «Зеленые» в Дании в 1998 г., напротив, демонстрируют максимальное значение, доля проблем окружающей среды у них выросла на 15,57% по сравнению с предыдущим электоральным циклом. Любопытно, что в обоих случаях партии не вошли в правительство. В целом анализ по динамике доли экологических проблем показывает, на-

¹ Первый электоральный цикл пропущен из-за невозможности рассчитать динамику доли проблем окружающей среды.

сколько разные стратегии выбирают «зеленые» партии: в 36 случаях из 82 они увеличили долю упоминаний проблем экологии в предвыборных манифестах, в 39 уменьшили, а в 7 значение этого показателя не изменилось.

Результаты анализа

Методом исследования выбрана логистическая регрессия, так как зависимая переменная (участие «зеленой» партии в правительственной коалиции) измеряется дихотомически. Для анализа построены три регрессионные модели. Первая включает соответствующие теории минимальной выигрышной коалиции переменные, такие как доля мест в парламенте, предыдущий правительственный опыт и фрагментация законодательного органа власти. Во вторую модель добавлены переменные, характеризующие идеологическую дистанцию между «зелеными» и партией премьер-министра, а в третью – переменная, характеризующая трансформацию экологических проблем в предвыборных программах «зеленых» партий. Результаты анализа представлены в табл. 2¹.

Во всех моделях статистической значимостью обладают коэффициенты у двух предикторов, которые тестируют подход минимально выигрышной коалиции. Так, при увеличении доли мест в парламенте «зеленой» партией на 10 п. п. шансы на участие в правительстве увеличиваются в 5,9 раза по сравнению с неучастием. Таким образом, для партии важен электоральный вес, чтобы быть более предпочтительным партнером по коалиции. К тому же, чем больше доля мест в парламенте, тем меньше акторов нужно для формирования коалиции и распределение министерских портфельей происходит между меньшим количеством игроков. Предыдущий опыт участия в исполнительном органе власти также статистически значим во всех моделях и увеличивает соотношение шанса на участие относительно неучастия в 4,44 раза. Влияние фрагментации парламента оказалось статистически не значимым.

¹ По всем интервальным независимым переменным шаг шкалы составляет 10 п. п.

Таблица 2

Результаты регрессионного анализа

	Модель 1	Модель 2	Модель 3
Доля мест в парламенте	1,79** (0,87) 5,9	2,49** (1,05) 12,15	2,46** (1,17) 11,69
Инкумбент	1,49** (0,75) 4,44	1,81** (0,83) 6,06	2,55*** (0,98) 12,79
ЭЧП	0,16 (0,18) 1,17	0,23 (0,19) 1,26	0,26 (0,22) 1,3
Дистанция по проблемам окружающей среды		0,2 (0,44) 1,22	0,28 (0,51) 1,32
Идеологическая дистанция		-0,48* (0,26) 0,62	-0,49* (0,29) 0,61
Динамика доли проблем окружающей среды			-1,44** (0,61) 0,24
R ² Кокса и Снелла	0,08	0,13	0,18
N	91	91	82

Примечание: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. В первой строчке представлены регрессионные коэффициенты, во второй – в скобках указаны стандартные ошибки, в третьей – соотношение шансов.

Что касается идеологических переменных, то влияние дистанции в предпочтениях по экологическим проблемам между «зелеными» и партией премьер-министра оказалась статистически незначимыми. Можно предположить, что поскольку «зеленые» являются младшими партнерами, именно они должны меняться и быть ближе к партии премьер-министра, которая и формирует коалицию. Но если смотреть не только на один вопрос, а на партийно-идеологический спектр в целом, то влияние статистически значимо. Так, при увеличении дистанции в положении партий на лево-правой шкале на 10 п. п., соотношение шансов на вхождение относительно невхождения в правительство уменьшается в 1,61 раза. Соответственно, чем меньше дистанция по «лево-правой» шкале, тем предпочтительнее «зеленые» как младший партнер по коалиции. Таким образом, обе классические теории подтверждаются на примере «зеленых» партий.

Что касается программных трансформаций «зеленых», то основная гипотеза исследования подтвердилась. При увеличении доли вопросов окружающей среды по сравнению с предыдущим электоральным периодом на 10 п. п. соотношение шанса на вхождение относительно невхождения в правительственную коалицию уменьшается в 3,85 раза. Следовательно, в целом снижение акцента на основной проблеме оказывает положительное влияние на привлекательность «зеленых» как партнера по правительственной коалиции, и этот вывод дает важную информацию для объяснения стратегий «нишевых партий». В тех случаях, когда «нишевые партии» действуют рационально, стратегически дистанцируясь от своей основной проблемы для расширения электоральной повестки, это положительно влияет на их участие в правительстве.

Несмотря на то что значение R^2 в представленных моделях невелико (от 0,08 до 0,18), с добавлением новых предикторов оно возрастает, что подтверждает значимость как обеих классических теорий формирования правительственных коалиций, так и фактора динамики предпочтений «зеленых» партий. Вместе с тем, поскольку в третьей модели R^2 составляет 0,18, т.е. в сумме все независимые переменные объясняют лишь пятую часть вариации, это говорит о том, что протестированные факторы не являются исчерпывающими для объяснений увеличения шансов «зеленых» на участие в правительственных коалициях. Иными словами, благоприятное воздействие снижения акцента на экологию для участия «зеленых» в правительственной коалиции – не более чем тенденция, однако в каждом конкретном случае на это влияют и многие другие факторы, которые могут действовать в противоположном направлении.

Яркие примеры, иллюстрирующие выявленную тенденцию: выборы 1995 г. в Финляндии и 1998 г. в Германии. В обоих случаях доля экологических проблем в предвыборных манифестах «зеленых» заметно снизилась – на 17,22% и 14,03% соответственно, – это стало самым значительным снижением со времени первых федеральных выборов, в которых участвовали «зеленые». По итогам выборов они вошли в национальные правительства. В Ирландии в 2011 г. «зеленые», наоборот, увеличили внимание к экологическим вопросам на 8,68%, в итоге партия не смогла получить ни одного места в парламенте. Вместе с тем обнаруживается немало случаев, идущих вразрез с выявленной тенденцией. В Швеции в 2018 г., например, доля внимания к проблеме окружающей среды

в программе «зеленых» увеличилась на 11,13%, но партия приняла участие в правительственной коалиции. В Люксембурге в 1999 г. и в Ирландии 1997 г. доля вопросов, связанных с экологией, уменьшилась на 13,07% и 11,18% соответственно, но «зеленые» не вошли в национальные правительства.

Возникает вопрос: если «зеленые» снижают акцент на основном вопросе, какие проблемы получают дополнительное внимание? В поисках ответа были протестированы несколько регрессионных моделей, в которые дополнительно к тем переменным, которые представлены в модели 3, поочередно добавлялись (рассчитанные по аналогии с динамикой доли проблем окружающей среды) значения динамики доли других проблем в предвыборных манифестах «зеленых» по категориям, закодированным в *Manifesto Project*: внешние отношения, свобода и демократия, политическая система, экономика, благосостояние и качество жизни, социальный порядок, социальные группы. В результате оказалось, что ни у одной из этих переменных коэффициенты не имеют статистической значимости. Следовательно, какой-то общей тенденции нет, партии действуют ситуационно для достижения своих целей. В случае Германии в предвыборной программе 1998 г. самый большой рост показали вопросы, связанные с социальными группами (под ними понимаются экономически незащищенные граждане), доля которых увеличилась более чем в два раза и составила 22,35% манифеста. Возможно, это связано с тем, что женщины-избиратели сверхпредставлены в электорате партии «Зеленых» [Dolezal, 2010], и именно им уделена значимая часть программы. В 1998 г. в Германии и в 2011 г. в Дании значимость экономических вопросов выросла на 13,76% и 13,01% соответственно – это обозначило одну из самых существенных динамик за рассматриваемый период. В обоих случаях партии вошли в правительственные коалиции после выборов. Однако, как уже было отмечено ранее, в Швеции в 1994 г. увеличение внимания к экономическим проблемам на 21,55% не привело к участию в правительстве.

Из этого можно сделать вывод, что, трансформируя свои программы, «зеленые» партии делают это по-разному, переключая внимание на различные проблемы, и с точки зрения участия в правительственной коалиции это имеет разный эффект.

Таким образом, проведенное исследование подчеркивает преобладающую среди «зеленых» партий Западной и Северной Европы тенденцию к уменьшению упоминаний о проблемах окружающей среды в предвыборных программах для увеличения шансов на участие в правительственных коалициях. В то же время оно подтверждает значимость классических теорий формирования правительственных коалиций в парламентских системах: существенное значение имеет электоральный вес и идеологическая близость между партией премьер-министра и «зеленой» в формировании кабинета министров.

Изучение факторов участия «зеленых» партий в правительственных коалициях расширяет понимание процесса формирования коалиций. Правительственный успех зависит от способности партии выйти за рамки исключительного внимания к экологическим проблемам. Стремление участвовать в правительстве и влиять на проводимую политику побуждает эти партии стратегически корректировать свои программные предпочтения. Таким образом, подобно основным партиям, «зеленые» демонстрируют прагматизм, адаптируясь к политической повестке потенциальных партнеров по коалиции. Можно предположить, что подобная стратегия характерна и для других «нишевых партий», но это требует отдельного исследования.

A.K. Mikheev*

**Influence of program transformations of green parties
on participation in government coalitions in Western
and Northern European countries¹**

Abstract. Emerged in the 1980 s as a type of «niche» party, the Greens have now become significant political players in Western and Northern Europe. They are increasing

* **Mikheev Andrey**, Perm Federal Research Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences; Perm State University (Perm, Russia), e-mail: andreymikheev17@gmail.com

¹ The study was carried out within the framework of a state assignment N 124021400020–6 “Multi-level politics in the modern world: institutional and sociocultural dimensions”.

their representation in national parliaments and quite often participate in coalition governments. To increase their chances of entering government, they have an incentive to broaden their political agenda to attract new voters. This article asks how the program transformation of the Greens affects their participation in government coalitions in Western and Northern European countries. The study is based on the Manifesto Project Main Dataset and is conducted by logistic regression analysis. Along with the transformation of the Greens' programs, the following factors derived from the classical theories of government coalition formation are tested: the political weight of the party in the national parliament and the ideological proximity of coalition partners. By confirming the significance of these factors, the study allows us to conclude that the expansion of the Greens' political agenda, i.e. the reduction of the share of environmental issues in the electoral program compared to the previous electoral cycle, increases their chances of being included in the government coalition. Thus, the Greens demonstrate pragmatism by adapting to the political agenda of potential coalition partners.

Keywords: «green»; parliamentary system; government coalitions; minimum winning coalition; ideological affinity; niche party; Western Europe; Northern Europe; logistic regression.

For citation: Mikheev A.K. Influence of program transformations of green parties on participation in government coalitions in Western and Northern European countries. *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 261–279. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.11>

References

- Adams R. Governance and the Financial Crisis. *International review of finance*. 2012, N 12 (1), P. 7–38. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2443.2011.01147.x>
- Anderson C., Guillory C. Political institutions and satisfaction with democracy: A cross-national analysis of consensus and majoritarian systems. *American political science review*. 1997, N 91 (1), P. 66–81. DOI: <https://doi.org/10.2307/2952259>
- Amiantova I.S. Institutional and value foundations of coalition politics in modern states. *Representative power – XXI century: legislation, comments, problems*. 2010, N 7–8, P. 65–70. (In Russ.)
- Artyushin S.M. Political coalitions: problems of theory and regional practice. *News of the Herzen state pedagogical university postgraduate notebooks*. 2006, N 4, P. 8–17. (In Russ.)
- Batory A., Sitter N. Cleavages, competition and coalition-building: agrarian parties and the European question in Western and East Central Europe. *European journal of political research*. 2004, N 43 (4), P. 523–546. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00164.x>. 2004
- Bischof D. Towards a renewal of the niche party concept: parties, market shares and condensed offers. *Party politics*. 2015, N 23 (3), P. 220–235. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068815588259>

- De Swaan A. An empirical model of coalition formation as an n-person game of policy distance minimization. In: Groenings S., Kelley E., Leiserson M. (eds). *The study of coalition behavior*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970, P. 424–444.
- De Winter L. The volksunie. In: Tronconi B., Elias A. (eds). *From protest to power: Autonomist parties and the challenges of representation*. Wien: Braumueller, 2011, P. 27–49.
- Downs A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957, 310 p.
- Dolezal M. Exploring the stabilization of a political force: the social and attitudinal basis of Green Parties in the age of globalization. *West European politics*. 2010, N 33, P. 534–552. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402381003654569>
- Dumont P., Falcó-Gimeno A., Indridason I., Bischof D. Pieces of the puzzle? Coalition formation and tangential preferences. *West European politics*. 2024, N 47 (1), P. 61–87. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2023.2234236>
- Elias A., Tronconi F. From protest to power: Autonomist parties in government. *Party politics*. 2011, N 17 (4), P. 505–524. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068811400528>
- Ezrow L., Adams J., Clark M., Glasgow G. Are niche parties fundamentally different from mainstream parties? The causes and electoral consequences of Western European parties's policy shifts. *American journal of political science*. 2006, N 50 (3), P. 513–529. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00199.x>
- Ezrow L., De Vries C.E., Steenbergen M.R., Edwards E.E. Mean voter representation and partisan constituency representation: do parties respond to the mean voter position or to their supporters? *Party politics*. 2010, N 17 (3), P. 275–301. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068810372100>
- Gomez-Reino M. *Ethnicity and nationalism in Italian politics inventing the Padania: Lega Nord and the northern question*. Aldershot: Ashgate, 2002, 248 p.
- Khutkyy D. Pirate Parties: The social movements of electronic democracy. *Journal of comparative politics*. 2019, N 12 (2), P. 49–68.
- Lucardie P. Animalism: a nascent ideology? Exploring the ideas of animal advocacy parties. *Journal of political ideologies*. 2020, N 25, P. 212–227.
- Martin L., Stevenson R. The conditional impact of incumbency on government formation. *American political science review*. 2010, N 104 (3), P. 503–518.
- Meguid B. Competition between unequals: the role of mainstream party strategy in niche party success. *American political science review*. 2005, N 99 (3), P. 347–359. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055405051701>
- Meguid B. Adaptation or inflexibility? Niche party responsiveness to policy competition with evidence from regionalist parties. *European journal of political research*. 2023, N 62 (2), P. 355–376. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12540>
- Meyer T., Miller B. The niche party concept and its measurement. *Party politics*. 2013, N 21 (2), P. 259–271. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068812472582>
- Mitchell P., Nyblade B. Government formation and cabinet type in parliamentary democracies. In: Strøm K., Müller W., Bergman. T. (eds). *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford university press, 2008, P. 201–236.

- Mudde C. The single-issue party thesis: extreme right parties and the immigration issue. *West European politics*. 1999, N 22 (3), P. 182–197. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389908425321>
- Muller-Rommel F. Ethnoregionalist parties in Western Europe. In: De Winter L., Tursan H. (eds). *Regionalist Parties in Western Europe*. London, New York: Routledge, 1998, P. 17–27.
- Mützenich R. Germany: the first steps of a grand coalition. *World economy and international relations*. 2006, N 5, P. 19–27. (In Russ.)
- Riker W. *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale university press, 1962, 312 p.
- Rovny J., Polk J. Still blurry? Economic salience, position and voting for radical right parties in Western Europe. *European journal of political research*. 2020, N 59 (2), P. 248–268. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12356>
- Schumacher G., de Vries C.E., Vis B. Why do parties change position? Party organization and environmental incentives. *The journal of politics*. 2013, N 75 (2), P. 464–477. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0022381613000145>
- Sidorov V.V. Parliamentary systems as an environment for the formation of coalitions. *Kazan. Social and humanitarian bulletin*. 2015, N 2 (15), P. 48–53. (In Russ.)
- Sidorov V.V. Theories of coalition formation in foreign political science. *Political science (RU)*. 2014, N 1, P. 211–222. (In Russ.)
- Spoon J., Williams C. Environmental chauvinism? Explaining issue expansion among non-mainstream parties. *Party politics*. 2022, N 29, P. 1077–1108.
- Taggart P. A touchstone of dissent: euroscepticism in contemporary Western European party systems. *European Journal of political research*. 1998, N 33 (3), P. 363–388. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00387>
- Wagner M. Defining and measuring niche parties. *Party politics*. 2012, N 18 (6), P. 845–864. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068810393267>
- Warwick P. *Government survival in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge university press, 1994, 182 p.
- Zons G. How programmatic profiles of niche parties affect their electoral performance. *West European politics*. 2016, N 39 (6), P. 1205–1229. DOI: [10.1080/01402382.2016.1156298](https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1156298)

Литература на русском языке

- Амиантова И.С. Институционально-ценностные основания коалиционной политики в современных государствах // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2010. – № 7–8. – С. 65–70.
- Артюшин С.М. Политические коалиции: проблемы теории и региональной практики // Известия РГПУ им Герцена/ Аспирантские тетради. – 2006. – № 4. – С. 8–17.
- Сидоров В.В. Парламентские системы как среда для формирования коалиций // Казанский социально-гуманитарный вестник. – 2015. – № 2 (15). – С. 48–53.
- Сидоров В.В. Теории формирования коалиций в зарубежной политической науке // Политическая наука. – 2014. – № 1. – С. 211–222.
- Мютценх П. Германия: первые шаги большой коалиции // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 5. – С. 19–27.

С КНИЖНОЙ ПОЛКИ

Е.В. АЛФЕРОВА, Е.В. СКУРКО*

**АНТРОПОЛОГИЯ ПАРЛАМЕНТОВ:
ХИТРОСПЛЕТЕНИЯ
В ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ
(РЕЦЕНЗИЯ)**

Рец. на кн.: Crewe E. The anthropology of parliaments: entanglements in democratic politics. – Abingdon; New York: Routledge. – 2021. – 243 p.

Для цитирования: Алферова Е.В., Скурко Е.В. Антропология парламентов (Рецензия) // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 280–290. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.12>

Парламент – один из важнейших институтов современной политической и правовой системы, высший представительный и законодательный орган страны. В основе изучения его деятельности лежат междисциплинарные подходы ученых и специалистов разных областей знаний. Однако лишь немногие из них проводят научные этнографические исследования парламентов и обобщают закономерности, обнаруженные в разное время и в разных странах.

* **Алферова Елена Васильевна**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник, завотделом правопведения, Институт научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН (Москва, Россия), e-mail: ealf@list.ru; **Скурко Елена Вячеславовна**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела правопведения, Институт научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН (Москва, Россия), e-mail: e.skurko@mail.ru

Эти исследования помогают расширить знания о парламентах и парламентаризме. В связи с этим не случайно в поле нашего зрения попала рецензируемая монография Эммы Крю, профессора социальной антропологии Школы востоковедения и африканистики (англ. – School of Oriental and African Studies, SOAS) Лондонского университета. Почти два десятилетия она разрабатывает антропологический подход к этим уникальным политическим учреждениям – парламентам. Эта книга – еще один важный шаг личной программы научных исследований Э. Крю, ее перу принадлежат и другие известные многим антропологам и политологам публикации: «Палата общин: антропология членов парламента за работой» и «Лорды парламента: манеры, ритуалы и политика» [Crewe, 2015; Crewe, 2005] и др. Антропология, по словам автора, «помогает решать ряд вопросов и загадок о гендере, эмоциях, ритуалах, конфликтах и политической работе, которые остаются нерешенными политической наукой» (р. 3). Если говорить точнее, то исследования Э. Крю следует отнести к политической антропологии, изучающей политические процессы и политические институты.

Следует отметить, что изучение парламента традиционно было осторожным, консервативным и нередко субъективным. В нем доминировали историки, изучающие биографии политиков и попытки реформ, политологи, исследующие деятельность парламентов или предсказывающие результаты выборов, а также ученые-юристы, разрабатывающие вопросы избирательного и парламентского права. Все это имеет значение, однако трудно не согласиться с мнением Э. Крю, что многое оставалось недосказанным, а некоторые научные исследования о парламентах страдали от избытка суждений и недостатка концептуальных теорий. Так, теории парламентаризма критикуются сегодня за отсутствие у них потенциала для обобщения и установления причинно-следственных связей (р. 25). Книга Э. Крю отчасти восполняет эти научные пробелы: автор стремится доказать, что антропология обладает потенциалом для убедительных теоретических обобщений, хотя и другими методом и способами. Автор признается, что в одной из своих работ о британском парламентаризме также не устояла перед искушением дать рекомендации по его реформированию вместо того, чтобы построить достаточно глубокую теорию на основе наблюдения деятельности парламента и парламентариев. Поэтому в данной работе отсутствуют рекомендации по политике и разви-

тию парламентаризма, акцент делается на попытке достичь понимания изучаемого явления (р. 25–26). По словам Э. Крю, к изучению парламентаризма она подошла как к созданию «ковра», в котором «переплетены идеи о прошлом, настоящем и будущем парламентов; идет поиск общих закономерностей; внимание сосредоточено на деталях, “сюжетах” и “персонажах” парламентской жизни» (р. 3).

Фактически, будучи пионером этнографических подходов к изучению парламентов и парламентаризма (на примере британского парламента), Э. Крю постепенно все более сосредоточивается на их характеристике как объектах антропологического исследования, на изучении отношений между фракциями парламентов, парламентариями, этим политическим институтом и обществом. Выступив руководителем Глобальной исследовательской сети по парламентаризму – проекта, запущенного в 2017 г., Э. Крю привлекла к программным исследованиям политологов из Европы, Южной Азии и Восточной Африки¹.

В настоящее время эта команда ученых изучает природу и проблемы отношений между парламентами и обществом по всему миру: в Бразилии, Эфиопии, Индии, Великобритании, США, на Фиджи и др. Исследовательский проект в существенной степени сосредоточен на анализе кризиса института представительства и направлен на поиск путей к более инклюзивному и высокоинформированному общению между политиками и населением. В связи с этим аккумулированные в рассматриваемой книге «Антропология парламентов...» авторские размышления позиционируют антропологию как еще более интеллектуально влиятельный и потенциально преобразующий источник научных знаний о политиках и их повседневной практике и политической жизни².

Следует подчеркнуть, что этнографическое и антропологическое исследования парламентаризма, проведенное Э. Крю, предоставляет широкие возможности для дальнейших сравнительных исследований, в том числе в сопоставлении этого органа представительной власти с другими формами организаций, а также в изу-

¹ Ethnography as a Tool for Understanding Parliament and Transforming Workings Practices in the House of Commons // SOAS. – Mode of access: <https://www.soas.ac.uk/research/ethnography-approach-understanding-parliament> (accessed: 10.03.2024).

² Ethnographies of Parliaments, Politicians and People // GRNPP. – Mode of access: <https://grnpp.org/ethnographies-of-parliaments-old/> (accessed: 10.03.2024).

чении таких явлений, как народовластие, институты выборов и голосования, общественное мнение о политиках и работе парламентов и др. [Crewe, 2021]¹.

Оригинальный подход Э. Крю в «Антропология парламентов...» дает новое понимание этого института, которое, по ее словам, «возможно, ускользало от специалистов в силу “хитросплетений” в социально-политической и культурной ткани отдельных этнографических и антропологических исследований и точек зрения» (р. 3).

Примечательно то, что структура этой книги построена так, что можно читать все ее части по отдельности: каждая посвящена определенной конкретной теме парламентаризма. Похвально стремление автора продемонстрировать один из вариантов изучения политических организаций и процессов через призму антропологии.

Книга представлена в трех частях. Первая – как политика вплетена в социум; вторая – как она взаимосвязана с культурой; третья – о власти и исследованиях демократических институтов. В первой части, включающей четыре главы, внимание автора сосредоточено на процессах проведения избирательных кампаний, институте представительства и контроле за исполнительной властью. Здесь автору удался анализ природы повседневной политической работы депутатов парламентов – того, что происходит, когда политики ведут предвыборную кампанию, представляют интересы избирателей, осуществляют контроль за исполнительной властью. Наблюдения Э. Крю показали, что при реализации этих различных направлений деятельности парламентарии могут сталкиваться с различной аудиторией, давлением, противоречивыми требованиями к ним, тем не менее во всем мире, находят способы справляться с этим.

Большую часть введения (гл. 1) автор посвящает «объяснению [своей] версии антропологии», а затем подробно описывает, как она постепенно заинтересовалась этим объектом исследования и специализировалась на нем. В гл. 2 и 3 рассматриваются вопросы содержания и значения выборов и голосования, их влияния на

¹ Crewe E. Reluctant Anthropologists: Revealing but Rare Insights into Legislatures // PoLAR: Political and Legal Anthropology Review. Journal of the Association for Political and Legal Anthropology. – 2021. – November 18. – Mode of access: <https://polarjournal.org/2021/11/18/reluctant-anthropologists-revealing-but-rare-insights-into-legislatures/> (accessed: 11.03.2024).

отношения между людьми, описывается репрезентативная парламентская деятельность с точки зрения социальных процессов и отношений. В связи с этим заслуживает внимания позиция автора о трех социальных процессах взаимодействия, которые являются основными в работе депутатов демократических парламентов. К этим процессам, выстраивающим их «мир», Э. Крю относит: завоевание голосов, поддержка избирателей и деньги; представительство интересов людей; контроль исполнительной власти и государственное администрирование. В каждом случае ясно, что такая ориентация в социальном взаимодействии депутатов парламентов влечет за собой нечто большее, чем узкую политическую работу в смысле достижения политических целей. Работа по этим направлениям предполагает формирование альянсов, антагонистических фракций, возникновение расколов в социальных связях, а также вытекающие из них различные культурные смыслы, которые выходят далеко за рамки политических устремлений. Так, когда люди голосуют в Индии, они не просто выбирают представителя, который продвигает их личные или групповые интересы – они знают, что в большинстве крупных избирательных округов Индии они как личность не окажут никакого влияния на результат. Принимая участие в выборах, связывающих их с остальными избирателями, в игру вступают социальные (а также культурные и символические) соображения. Для тех, кому они оказывают свою поддержку, важно чувство доверия и сопричастности к продвижению цели избирателей (р. 28).

В гл. 4 поднимается вопрос о том, что означает контроль за исполнительной властью для членов парламента. Исследование Э. Крю показало, что этот аспект плохо изучен из-за общего недостатка знаний о государстве и его функциях (р. 80–81).

В трех главах второй части внимание автора сосредоточено на работе парламентариев и ее анализе с точки зрения культуры. Примечательно то, что и эту часть Э. Крю начинает с напоминания роли и значения антропологии в понимании «культуры». Антропология, утверждает автор, позволяет рассматривать «культуру» не как статичное явление, а, скорее, как «то, что вы делаете, создаете, воспроизводите и оспариваете, а не то, что у вас есть или в чем вы живете» в смысле того, «что человек делает, создает, воспроизводит или ниспровергает, а не того, что человека окружает, присутствует в его жизни» (р. 103). В политологии, в парламент-

ской среде «культура» остается более статичным понятием, часто она отождествляется с традицией. С этой точки зрения Э. Крю приводит данные и наблюдения, как культура создается, трансформируется в ходе повседневного взаимодействия между людьми в парламентских пространствах. По ее мнению, депутаты, выступающие, беседующие в общественных и иных местах парламентов, создают парламентскую культуру, а также сами впитывают эту культуру (р. 103–104).

Депутаты парламентов могут принадлежать к разным группам, иметь отличающиеся интересы и огромную сеть взаимоотношений, что требует сложной социальной и политической «навигации». В связи с этим интересна следующая цитата автора: «В этой «навигации» ими движут динамичные и часто противоречивые мотивы, сдерживаемые культурными привычками. Они сталкиваются с постоянными переменами, с различными коллективами людей. Это обязывает депутатов реагировать на бесконечно меняющиеся запросы и требования, предъявляемые к ним или создаваемые ими самими, по мере того как они переходят от отношений к отношениям – иногда антагонистическим или союзническим, иногда и тем, и другим, и часто им приходится двигаться между ними.... Политика включает в себя процессы: а) поиска поддержки для себя, своего дела, партии или нации; б) поддержки интересов своих союзников и/или в) дискредитации оппонентов» (р. 104).

Как депутаты справляются с этими вопросами? Здесь внимание привлекают следующие наблюдения автора. Так, в Великобритании, например, потребление алкоголя и разводы среди депутатов парламента имеют достаточно высокие показатели. В Португалии, напротив, употребление алкоголя является частью «культы маскулинности» среди политиков. Высокая степень разводов у британских парламентских политиков может быть отчасти связана с особыми нагрузками на работе, разлукой с семьей (многие депутаты живут в политическом центре страны – Лондоне, в то время как их семьи находятся другом месте жительства). В избирательном округе депутаты находят новые социально-политические связи, новых друзей. В целом, как замечает Э. Крю, большинство британских парламентариев справляются с этим и избираются в парламент многократно, и здесь значимую роль играет «стабильность личности», которая имеет значение не только для морально-психологического благополучия депутатов, но и

для их дееспособности: «постоянство в себе» жизненно важно для парламентариев «для того, чтобы быть узнаваемым, человеком, на которого рассчитывают и можно полагаться – обществу и избирателям нужно видеть в политиках морально устойчивую личность» (р. 104).

Исходя из вышесказанного, представляется интересной точка зрения Э. Крю на три процесса (англ. *processes*), которые рассматриваются в гл. 5–7 второй части книги. По ее мнению, эти процессы упорядочивают работу парламентариев, позволяют им успешнее противостоять «хаотическому динамизму парламентской жизни, поддерживать или, наоборот, разрывать отношения, выстраивать или разрушать союзы либо конфликтовать с кем-то» (р. 107).

Первый процесс автор называет «ритмы исполнения» (англ. *rhythms of performance*). Известно, что процесс организованной во времени и пространстве работы парламентариев зависит от проблемы, которую депутату предстоит решить, но, как правило, он следует принятому общему регламенту. Так, помещения для заседаний, будь то залы для дискуссий, рабочие кабинеты или другие помещения, располагаются поблизости друг от друга, и, хотя это не определяет поведение депутатов, но влияет на взаимодействие между депутатами.

Второй – «смысловые риффы» (англ. *riffs of meaning*) – лозунги, слоганы, формулировки, которые разрабатывают депутаты, что позволяет им в краткой форме выразить свои политических взгляды, каждый из которых формулируется для разных (целевых) аудиторий. Как замечает автор, их распространение во многих законодательных органах, и особенно в цифровой сфере, зачастую становится все более радикализированным и часто не вызывает доверия (р. 131).

Третий – «ритуалы и символы» (англ. – *rituals and symbols*) – пересекается с первыми двумя процессами, они работают в сочетании друг с другом. Депутаты используют различные «ритуалы», например, дебаты в палатах парламентов, на пресс-конференциях или партийных собраниях и официальных встречах, дополняя повседневную рутину «риффами» и «ритмами» особого политического, социального и культурного значения. Отсюда следует, чем более значимыми являются события, тем более, подчеркивает ав-

тор, они будут ритуализированы, иметь символическое значение, регулироваться правилами и процедурами, протоколом (р. 154).

В связи с этим трудно не согласиться с Э. Крю, что авторитет и убедительность депутатов, парламента в целом в значительной степени формируются с помощью различных ритуалов, символов и смыслов речи, артефактов и декораций с целью их восприятия всерьез как парламентским сообществом, так и широкой общественностью (р. 104–105).

Следует заметить, что, описывая тщательно все эти три процесса, Э. Крю предлагает «более обобщенный способ понимания работы депутатов, чем опора на их типовые роли и функции» (р. 105). Речь идет о моделях парламентского взаимодействия, центральное место в которых автор отводит глубоко меняющимся и действенным аспектам парламентского порядка, а также усилению междисциплинарного подхода в выступлениях, дебатах, документах, встречах, конференциях и других формах депутатской работы. В связи с этим автор задается вопросами: как найти и развить чувство меры, чтобы придать смысл всему этому многоплановому взаимодействию? Что в нем важно, а что есть рутинное исполнение обязанностей? Кто принимает здесь окончательные решения? К сожалению, попытку автора нащупать ответы на эти вопросы следует признать далеко не полной, антропологический метод здесь не сработал. Однако можно похвалить Э. Крю за описанную модель динамичного анализа деятельности парламентариев, основанную на трех процессах, которые она предлагает в качестве альтернативы универсальному использованию типологий в исследованиях парламентской деятельности.

Значимости и ценностям работы парламентов, направлениям и политике научного исследования этих политических учреждений власти посвящена часть третья (гл. 8–9) монографии Э. Крю. И здесь автор прежде всего подчеркивает потенциал антропологии парламентаризма, предоставляющий большое пространство для исследований, мотивированных поиском знаний и не обязательно направленных на устранение конкретных недостатков демократических и парламентских процедур (р. 174).

Политика, по утверждению Э. Крю, включает в себя «необычные алхимические процессы» (*strange processes of alchemy*). В демократических государствах такими процессами являются выборы и завоевание поддержки избирателей, представительство

интересов избирателей и контроль за деятельностью правительства и исполнительной власти. Чтобы понять, как это происходит в повседневном формировании парламентской культуры и при борьбе за власть, Э. Крю предлагает начать анализировать с различных точек зрения то, что происходит между людьми, находящимися в парламентской среде (р. 175). Важно понять, «почему и как конкретные люди (агитаторы или партийные лидеры) (*prophets or party leaders*), умеющие «завести толпу» и «увлечь за собой», оказываются убедительными для масс в определенные моменты, надо научиться объяснять природу общественного политического воображения (*popular political imaginary*), если хотим докопаться до сути власти и природы мощной риторики» (р. 181).

В качестве иллюстрации автор приводит пример выборов в Нигерии, когда один из политиков – М. Аджасин (M. Ajasin) – в своей предвыборной кампании пытался завоевать поддержку избирателей, в том числе за счет критики деятельности другой партии, и обещания лучшего будущего, демонстрации приглашений, направленных ему общественными активистами. Этому деятелю на предвыборной стадии были «оказаны почести» и проведены «традиционные ритуалы», как если бы он был натуральным «вождем племени», а не просто баллотирующимся на выборах политиком. Ко всеобщему изумлению, М. Аджасин проиграл выборы, но его сторонники не смирились и обвинили победившую сторону в фальсификации выборов; последовали беспорядки, а затем суд пересмотрел результаты голосования в пользу партии М. Аджасина. Как он добился такого результата? Значимую роль в этом сыграло его выступление у «городского храма», став поворотным событием, ведь в политике агитационные речи – это форма действия (р. 182).

Изучение таких конфликтных ситуаций в ряде стран мира в процессе избирательной кампании позволило автору говорить о взаимосвязи между демократией, развитием и конфликтом (*the relationship between democracy, development and conflict*) и прийти к выводу: «Демократия сегодня не является гарантией того, что права граждан будут соблюдены... Демократия может даже обострить социальное разделение, создать риски запугивания и насилия. ... Неправильно предполагать, что углубление демократии обязательно приведет к миру или более быстрому экономическому развитию... Сильная демократия может снизить, а равно и увеличить риск этнических конфликтов, позволяя законно выражать недо-

вольство, а выборы часто могут спровоцировать насилие, особенно в недавно образовавшихся демократических государствах. Широкое участие граждан также не является гарантией углубления демократии» (р. 190). Иными словами, подчеркивает Э. Крю, «в рамках изучения антропологии парламента следовало бы не идеализировать демократию, а откликнуться на настоятельную потребность в детальном изучении политики стран и их представительных учреждений» (ibid).

Такого рода исследования в принципе играют важную роль в изучении демократии и содействии вовлеченности граждан в общественно-политическую жизнь страны. Следует согласиться с Э. Крю в том, что значение демократии сегодня меняется по всему миру: «...путь к глубокому обновлению состоит не столько в получении знаний о функционировании парламента, сколько в том, как мы понимаем и рассматриваем место депутатов парламента и парламентских институтов в современных демократиях, системах народовластия» (р. 192). При этом, заметим, вопрос отношений между депутатами парламента и гражданами является неявной темой в этом исследовании Э. Крю; наше внимание автор приковывает в основном на реальное значение политического представительства, складывающееся из обычной повседневной деятельности депутатов парламента, и этот взгляд отражает особенности антропологического подхода к изучению парламентаризма – в сравнении с политическими и юридическими науками.

Вместе с тем есть вопросы, которые автор обошла в своем исследовании. Во-первых, не изучена работа таких участников законодательного процесса, как государственные служащие и другие сотрудники парламента, а также лоббисты и т.д. Без этих людей депутаты не смогли бы эффективно участвовать в парламентской работе. Во-вторых, не исследована роль руководителей парламента, чей голос часто звучит независимо от мнения членов парламента.

Отметим, что необходимость переосмысления представлений о народовластии (демократии), парламентаризме по всему миру стала более насущной, чем когда-либо. В основе этого лежит политическое стремление к тому, чтобы законодательные органы власти были бы более представительными и подотчетными гражданам и действовали эффективнее в качестве сдерживающего фактора для исполнительной власти. С этой точки зрения важно то, как парламентарии и ученые по всему миру будут реагировать на

этот общественный запрос современности. В связи с этим подчеркнем: исследование «Антропология парламентаризма» Э. Крю – важный шаг на пути политологического и юридического изучения всех форм народовластия современности.

E.V. Alferova, E.V. Skurko
The anthropology of parliaments:
intricacies in democratic politics (Review)

For citation: Alferova E.V., Skurko E.V. The anthropology of parliaments: intricacies in democratic politics (Review) // Political Science. – 2024. – N 3. – P. 280–290. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.12>

References

- Crewe E. *House of Commons: An anthropology of MPs at work*. London, New York: Bloomsbury, 2015, 256 p.
- Crewe E. *Lords of Parliament: manners, rituals and politics*. Manchester: Manchester University Press, 2005, 272 p.
- Crewe E. *The anthropology of parliaments: entanglements in democratic politics*. Abingdon; New York: Routledge, 2021. 243 p.
- Crewe E. Reluctant anthropologists: revealing but rare insights into legislatures. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review. Journal of the Association for Political and Legal Anthropology*. 2021. Mode of access: <https://polarjournal.org/2021/11/18/reliant-anthropologists-revealing-but-rare-insights-into-legislatures/> (accessed: 11.03.2024).

О.И. ЗАЗНАЕВ*

**АППАРАТ ПАРЛАМЕНТА:
«НЕВОСПЕТЫЕ ГЕРОИ»¹**

Рец. на кн.: Christiansen T., Griglio E., Lupo N. (eds).
The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations. –
London, NY: Routledge, 2023. – 800 p.

Для цитирования: Зазнаев О.И. Аппарат парламента: «невоспетые герои»
(Рецензия) // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 291–302. –
DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.13>

«Справочник парламентских администраций издательства Рутледж» [Christiansen, Griglio, Lupo, 2023] – первое в западной научной литературе академическое издание, которое содержит систематический и всесторонний анализ парламентской администрации, которую в России принято называть «аппарат парламента»².

* **Зазнаев Олег Иванович**, доктор юридических наук, профессор, ведущий кафедрой политологии, Казанский (Приволжский) федеральный университет (Казань, Россия), e-mail: Oleg.Zaznaev@kpfu.ru

¹ «Невоспетыми героями» назвал сотрудников аппарата парламента бывший спикер палаты общин Великобритании Джон Беркоу. См.: McKee R. Who Are the 'Unsung Heroes' of Westminster? Results from a Survey of MPs Staff// *The Constitution Unit Blog*. – 2021. – April 30. – Mode of access: <https://constitution-unit.com/2021/04/30/who-are-the-unsung-heroes-of-westminster-results-from-a-survey-of-mps-staff/> (accessed: 1 May 2024).

² В тексте рецензии мы используем понятие «аппарат», кроме случаев прямых цитат из рецензируемой книги, где мы сохранили термин «администрация».

© Зазнаев О.И., 2024

DOI: [10.31249/poln/2024.03.13](https://doi.org/10.31249/poln/2024.03.13)

В аннотации этого объемного издания (800 страниц) говорится, что его уникальность связана с «широким спектром» охвата стран – все государства – члены Европейского союза, большинство стран – кандидатов на вступление в ЕС и ключевые либеральные демократии по всему миру (р. half tittle). Каждый аппарат национального парламента рассматривается единообразно: авторы предоставляют соответствующие факты, цифры и критический анализ в соответствии с общей структурой, обозначенной в начале книги. Кроме того, в справочнике освещается деятельность транснациональных аппаратов парламента в различных регионах мира и содержится ряд сквозных глав, в которых рассматриваются такие ключевые вопросы, как политизация, профессионализация, цифровизация и европеизация аппарата парламента с попыткой сравнительного анализа национального опыта.

В подготовке книги принял участие интернациональный коллектив авторов – 77 ученых и практиков из почти 50 стран. Редакторами издания выступили Томас Кристиансен – профессор политологии и европейской интеграции Университета LUISS (Рим, Италия), Елена Григλιο – высшее должностное лицо (*Senior Parliamentary Official*) Сената Италии и преподаватель сравнительного публичного права Университета LUISS, Никола Лупо – профессор публичного права и директор Центра парламентских исследований Университета LUISS.

В западной научной литературе крайне мало работ об аппарате парламента. В предисловии справочника авторитетный исследователь по вопросам парламента Филип Нортон (барон Нортон Лаут) указывает на «огромный пробел» в науке, на устранение которого направлена рецензируемая книга (р. xxiv). Действительно, интерес политологов к аппарату парламента всегда был крайне низким в силу разных причин – недооценки роли аппарата в процессах управления, игнорирования значимости аппарата в политике, а также разделения, с одной стороны, парламентских и законодательных исследований и, с другой стороны, исследований государственного управления, когда одни ученые сосредоточены на политических и конституционных аспектах парламента, а другие – на государственном управлении в рамках исполнительной власти, и эти две категории исследователей не являются «сообщающимися сосудами».

Обычно аппарат парламента описывается в литературе как «невидимая сила», чиновники, которые «остаются в тени», чья «работа скрыта от глаз» и обладает «некоторой загадочностью»; роль аппарата «обычно игнорируется», «в значительной степени упускается из виду... в научных исследованиях» или в лучшем случае удостоивается «лишь незначительного научного внимания» [Otjes, 2023, p. 374]. Однако «образ безвестности» [Otjes, 2023, p. 374] аппарата парламента постепенно уходит в прошлое. Так, с середины 1970-х годов в США стал активно изучаться аппарат Конгресса. Сотрудники Европейского парламента являются второй наиболее изученной группой парламентских сотрудников в мире. Меньшее внимание было уделено исследователями аппарату Австралии, Великобритании, Италии, Канады, Франции, ФРГ и Чешской Республики [Otjes, 2023]. Однако сравнительных исследований аппаратов парламента глобального или регионального масштаба нет, за исключение работ по странам Евросоюза. Поэтому выход в свет рецензируемой книги представляется своевременным.

Аппарат парламента – важный объект исследования. Решающее значение для качественного управления парламентом имеет административная поддержка депутатов. Парламент и его аппарат – «сиамские близнецы», неразрывно связанные между собой (p. 153). Справедливая критика упрощенного понимания парламента содержится в главе, посвященной парламентской дипломатии (гл. 6): «...парламенты как институты часто рассматриваются как просто пустая сцена, на которой разыгрывается политическая драма. Это похоже на то, как если бы мы рассматривали миланский театр Ла Скала просто как место, где можно напрокат сыграть спектакль» (p. 90). Конечно, славу театра составляют его ведущие солисты, но без помощи большого персонала работников сцены, костюма, декораций, света и звука ни один даже самый талантливый актер «не выстрелит». Не случайно «театр начинается с вешалки». То же самое в политике: парламент – это не просто место столкновения политических партий и деятельности ярких политиков, но и так же, как театр «начинается с вешалки», парламент «начинается» с сотрудников аппарата, активно помогающих депутатам и как гардеробщицы театра формирующих позитивный образ легислатуры и ее членов.

Какова структура справочника и логика авторов? Книга состоит из трех частей, разделенных на 59 глав. Начинается работа с

введения, в котором редакторы издания ставят исследовательскую проблему, показывают значимость изучения аппарата парламента, объясняют структуру книги, обосновывают применение сравнительного анализа аппаратов парламента, раскрывают современные вызовы парламенту и его аппарату.

Часть I «Комплексный анализ парламентской администрации» состоит из 7 глав, в которых обсуждаются некоторые ключевые проблемы, общие для современных аппаратов парламента: влияние различий между президентской и парламентской системами на аппарат парламента (явного влияния формы правления на структуру и функционирование аппарата парламента авторами не обнаружено), внутренняя административная структура и взаимоотношения спикера парламента и аппарата, особенности управления бикамеральными парламентами (авторы не смогли найти универсальное правило, лежащее в основе административного устройства двухпалатных парламентов (р. 70)), европеизация аппаратов парламента, парламентская дипломатия (как говорится в книге, «необычайно скользкая концепция» (р. 89)) и содействие транснациональной парламентской работе (в глобальном и европейском контекстах), цифровизация парламента, проведение научной экспертизы в ходе парламентской деятельности. Следует подчеркнуть, что часть I – самая интересная в книге, поскольку в ней содержатся обобщения по множеству стран, и она является наиболее академичной и дискуссионной.

Самая объемная в книге – часть II «Администрации национальных парламентов»: в ней 49 глав. По мнению редакторов и авторов книги, изучение такого большого количества стран ценно по ряду причин.

Во-первых, по абсолютному большинству стран знания об аппарате парламента были ограничены или вообще отсутствовали, по крайней мере на английском языке (р. 2).

Во-вторых, авторы глав, посвященных конкретным странам, следовали единому подходу при изложении материала. В каждой главе рассматриваются следующие аспекты:

- 1) историческая эволюция парламентской администрации;
- 2) ключевые организационные аспекты, включая вопросы иерархии и ресурсов;
- 3) роль администрации в контексте парламентской работы;

4) участие в управлении межинституциональными и внешними связями;

5) текущие проблемы, стоящие перед парламентской администрацией, включая, в частности, реакцию на пандемию Covid-19 и ее влияние на работу парламента (р. 3).

В-третьих, этот анализ имеет также диахроническое измерение, поскольку в различных главах представлена историческая траектория парламентской администрации и показаны изменения, произошедшие с течением времени (р. 3).

Что общего и особенного в организации и функционировании аппаратов парламента в разных странах? Авторы акцентируют внимание читателя на нескольких переменных: численность персонала аппарата парламента, которая значительно варьируется между странами; степень его бюджетной автономии, являющаяся «одним из ключевых факторов, поддерживающих независимость парламента по отношению к исполнительной власти»; внутренние административные правила, касающихся набора персонала, организации работы аппарата, его ролей и функций, управление аппаратом, включая политический контроль и надзор (р. 6–9). Авторы показывают большое разнообразие аппаратов парламента в мире и при этом отмечают, что им «трудно определить общие для всех эталонные модели» (р. 12).

Наконец, в части III «Транснациональное измерение парламентской администрации» всего две главы – «Администрация Европейского парламента» и «Глобальные и региональные перспективы транснациональных администраций».

Особенностью книги является отсутствие заключительной главы, которая обобщала бы весь предыдущий эмпирический материал. Нехватку завершающей части, которая чувствуется после прочтения глав по конкретным странам, следует признать недостатком. Сами авторы объясняют это тем, что необходимые сравнительные обобщения сделаны в части I, которая предшествует материалу по странам. Тем самым, на наш взгляд, логика изложения «от кейсов к обобщениям» нарушается.

Остановимся на некоторых заслуживающих внимания положениях книги.

Авторы говорят о двух моделях аппарата парламента – бюрократической и кадровой. Бюрократическая модель (большинство европейских парламента, парламента Южной Кореи, ЮАР,

Мексике) предполагает наличие централизованного административного аппарата в парламенте, отбираемого посредством различных процедур набора кадров, что обеспечивает парламентским чиновникам постоянную должность, независимую от политики. Институционализация, централизация, политическая нейтральность, автономия от политической сферы и иерархическая организация являются основными характеристиками бюрократической модели, которая является ведущим решением во всем мире (р. 13). Кадровая модель (США, Аргентина, Бразилия) основана на децентрализованном подходе, при котором сотрудники лично подчиняются отдельным депутатам или политическим группам, а также ограниченному числу беспартийных чиновников, нанимаемых в рамках публичного конкурса на постоянные должности (р. 13). Существует также гибрид двух административных моделей, в частности в Европейском парламенте.

Редакторы и авторы книги выделяют пять современных вызовов парламенту, которые подробно обсуждаются в различных главах справочника (р. 9). Можно сказать, что это сквозные темы, вокруг которых идет изложение материала по каждой стране.

Во-первых, на парламенты оказывается все большее давление со стороны общества с целью добиться большей прозрачности законодательной власти, которая необходима для того, чтобы граждане имели возможность внимательно следить за деятельностью избранных ими представителей и оценивать поведение депутатов, а также для налаживания прямого взаимодействия парламента с гражданами (р. 10). Во-вторых, другой областью растущего значения, которая предъявляет повышенные требования к аппарату парламента, является парламентская дипломатия и Межпарламентский союз. В-третьих, сегодня необходимо обеспечение безопасности парламентов на фоне ряда событий (нападения на Капитолий США 6 января 2021 г. и парламент Бразилии 8 января 2023 г.; ультраправый протест перед Рейхстагом в августе 2020 г.; ограбление банка в Европейском парламенте в 2009 г.). В-четвертых, парламенты вынуждены заниматься обеспечением безопасной среды для хранения и передачи данных в условиях активизации кибератак. В-пятых, помимо кибербезопасности, цифровая трансформация ставит новые задачи перед аппаратами парламентов.

Цифровизация – это процесс, затрагивающий все аспекты административной работы законодательной власти. Вследствие цифровизации,

считают авторы книги, аппараты парламентов призваны играть новые роли (р. 5), что предполагает их радикальное изменение. Ряд стран начал цифровые реформы давно, другие опоздали в ответе на цифровой вызов, но для них пандемия стала ускорителем цифровизации как в области административных процедур и повседневной практики, так и в области политической деятельности и связей с общественностью (р. 11).

В главе «Парламентская администрация перед цифровым вызовом» говорится о том, что революция в сфере ИКТ не оставила без внимания ни одну парламентскую функцию – законодательную, контрольно-надзорную (контроль над правительством), кадровую (назначение министров, глав ведомств и судей), коммуникационную (общение с гражданами и обмен информацией) (р. 107). ИКТ изменили способы управления данными и проведения исследований, способы подготовки и распространения парламентских документов, поддержку работы парламентских органов (пленарных заседаний, комитетов, групп, делегаций и т.д.), повседневную жизнь членов парламента (ведение личных сайтов депутатов, присутствие в социальных сетях, подготовка информационных бюллетеней, общение с избирателями), способы общения законодательных органов с внешним миром (р. 108–109).

В главе «Парламентская администрация и осуществление научной экспертизы» верно подчеркивается, что ни одна из основных парламентских функций не может осуществляться должным образом без адекватных знаний и информационных ресурсов в современном «обществе знаний» и «информационном обществе» (р. 121). Следует солидаризироваться с авторами в том, что вопрос о соотношении научного знания и политического решения является одной из центральных проблем современной жизни (р. 131). Более века назад Макс Вебер определил ученого и политика как две противоположные фигуры с разными миссиями, ценностями и целями. Идея оппозиции науки политике неоднократно излагалась рядом мыслителей. Авторы книги уверены в том, что «современность подтвердила необходимость непрерывной связи между наукой и принятием политических решений» (р. 132). Влияние экспертов на принятие политических решений растет, считают авторы книги, и часто стираются границы между наукой и политикой, делая последнюю более «технократической». При этом они отмечают, что недавняя пандемия сделала отношения между этими двумя

сферами еще более проблематичными, поскольку решения, беспрецедентные в отношении основных свобод граждан, были приняты на основе имеющихся научных данных о распространении эпидемии. Появление Covid-19 продемонстрировало, что научные исследования в силу своего статуса неспособны установить абсолютные истины. С другой стороны, пандемия также подчеркнула абсолютную необходимость для политиков обращаться к научным данным, чтобы обеспечить легитимность чрезвычайно трудных решений, особенно когда общественность подвергается влиянию дезинформации и «фейковых новостей» (р. 132).

В книге высказана интересная мысль о том, что по сравнению с другими ветвями власти (исполнительной и судебной), парламентам приходится решать сложные взаимоотношения между политикой и знаниями весьма специфическим образом (р. 132). Действительно, как нам представляется, применение экспертных и научных знаний в парламенте отличается от их применения органами исполнительной власти и судами. Правительство исходит в идеале из абсолютной рациональности экономических и прочих знаний и опирается на наиболее научно проверенный вариант политико-управленческого решения. Суд в своей деятельности также руководствуется одним верным в научном (юридическом) решении. Ни тот ни другой орган, как правило, принимая во внимание научные выкладки, не апеллирует к политическим интересам: правительство действует рационально и эффективно, а суд судит по закону. Мы полагаем, у парламента характер его взаимоотношений с наукой гораздо сложнее, чем у правительства и суда: он является институтом, который отражает интересы в обществе и принимает решения, исходя из политических соображений. Но не всякое политическое решение является научно обоснованным. Отсюда возникает противоречие между необходимостью отражения общественных интересов парламентом и принятием решений, которые прошли экспертизу. Парламент должен обеспечить баланс между конфликтующими интересами, с одной стороны, и обоснованностью принимаемых им решений – с другой.

Рецензируемая книга – актуальная и многоплановая работа, которая на сегодняшний день не имеет аналогов в политической науке. Тем не менее с некоторыми подходами авторов к изучению аппаратов парламента и их мнениями трудно согласиться.

1. Главы по странам неравноценны с точки зрения объема и содержания. К сожалению, в книге есть описательные главы, в которых дается подробная, но преимущественно справочная информация об аппарате парламента конкретной страны (правовая информация, статистика, описание устройства и т.п.), которая подается в нейтральном или позитивном ключе (главы по Италии, Кипру, ФРГ, Хорватии, Чешской Республике и др.). Возможно, эти «огрехи» связаны с привлечением большого числа авторов книги, недостатком специалистов по конкретным странам или с обращением к чиновникам, обладающим бюрократической логикой изложения («сухие» справки аппарата). К счастью, в книге есть немало страноведческих глав, в которых мы находим глубокий и проблемный анализ.

2. В книге отсутствуют практически целые континенты и регионы. В частности, Азия представлена только Индией, Южной Кореей и Японией, Африка – Тунисом и ЮАР, Латинская Америка – Аргентиной, Бразилией и Мексикой, исламский мир – Тунисом и Турцией. Нет ни одной страны из Южной и Юго-Восточной Азии, Африки южнее Сахары, Центральной Америки. Искушенному читателю было бы интересно прочесть главы, скажем, о Ливане, Египте, Ираке, Индонезии... Кроме Латвии, Литвы и Эстонии в книге нет ни одной страны постсоветского пространства, Россия также отсутствует в исследовании. Объяснение редакторов таково: «наш научный интерес и, следовательно, тема настоящего справочника – в основном сосредоточены на демократических государствах» (р. 2). Однако им можно возразить, сказав, что, во-первых, не все демократические страны включены в выборку, и, во-вторых, проблематика аппарата парламента – это преимущественно процедурные, организационные и технические вопросы его деятельности, и излишне политизировать аппарат парламента не стоит. Редакторам-составителям книги следовало бы подумать о включении нескольких стран из иных религиозно-культурных, цивилизационных и политических пластов, показав «мозаичность» парламентских аппаратов мира. Это сделало бы книгу гораздо более разнообразной по содержанию и действительно сравнительной.

3. Редакторы книги в предисловии и введении заявили о «сравнительном измерении большего числа парламентских администраций» (р. xxvi), уникальной «сравнительной перспективе» издания (р. 2, 4, 6), а также о том, что «сравнительный анализ дан-

ных, содержащихся в различных главах по конкретным странам, демонстрирует ряд общих и различных черт» аппаратов парламента (р. 6).

Авторы пошли по простому пути последовательного описания аппаратов парламентов стран один за другим, фактически не проводя сравнения. Они использовали так называемый субстанционально-эмпирический подход, который заключается в изучении отдельных стран в отрыве друг от друга и без концептуального обобщения. Однако описание политических феноменов «подряд» не может быть приравнено к сравнению их «друг с другом». Процедура сравнения предполагает, как справедливо заметил М.В. Ильин, «со-по-ставление», когда вещи или явления ставятся рядом, затем они «делаются равными» – *с-равниваются*; при этом выявляются *с-ходства* – «перемещения в одно место» – и *со-в-падения* – «наложения друг на друга», равно как и *раз-личия* – «умножение ликов», т.е. масок, обликов чего-то единого [Ильин, 2001, с. 164].

Рецензируемая книга, как было сказано выше, начинается с восьми глав общего характера (нечто вроде теоретического вступления в сравнительный анализ), затем следует описание 50 кейсов (включая Европарламент), и на этом книга заканчивается. Прямого сопоставления кейсов авторами проведено не было. Справедливости ради следует сказать, что в рецензируемой книге (в главах 1–5) есть фрагменты сравнительного анализа ряда аспектов аппаратов стран. Но систематического и полного сравнительного анализа 50 кейсов (49 стран и Евросоюза в целом) не сделано. Следовательно, данную книгу трудно считать действительно сравнительной. Скорее всего, она дает лишь богатый материал для проведения дальнейшего сравнительного исследования, о чем авторы верно замечают: «сбор сопоставимых данных о большом количестве национальных и, в случае Европарламента, – наднациональных систем облегчает сравнительный анализ, категоризацию различных моделей и получение более общих выводов» (р. 3).

4. На наш взгляд, авторами не раскрыта важная проблема политической роли аппарата парламента. Речь идет о фактической, а не юридической роли. С точки зрения права большинство аппаратов парламента интерпретируют свою роль как «неполитизированную и беспартийную» (р. 8): правила запрещают парламентским служащим публично поддерживать ту или иную политическую партию или кандидата. В ряде мест книги заявляется, например,

что аппарат парламента Бельгии «вообще не участвует в разработке политики» (р. 153), «степень политизации» аппарата палаты депутатов Люксембурга низкая (р. 348).

Однако авторы книги признают наличие проблемы и пишут о том, что отношения между аппаратом парламента и политикой варьируются «от ситуации полного административного нейтралитета до сильной партийной принадлежности и политизации» (р. 7). Так, в частности, в главе по ЕС они указывают на баланс между независимостью и степенью политизации Секретариата Европарламента, что, по их мнению, является «чувствительным вопросом» (р. 729).

При чтении книги закономерно возникает ряд вопросов. Является ли аппарат чисто административным органом, или он вовлечен в политику? Влияет ли аппарат на решения, принимаемые депутатами, и каково это влияние? Политизируется ли аппарат парламента, и если да, то в чем это проявляется и каковы последствия этого процесса? Ответов на эти вопросы мы, к сожалению, в книге не находим.

В главе по Бельгии П.Д.Дж. Кабур и П. Попелье в постановочном плане рассуждают о «тонкой грани между политикой и администрацией» (р. 157) и приводят пример из недавней практики бельгийского парламента. В декабре 2018 г. крупнейшая фламандская политическая партия вышла из правительственной коалиции, превратив тем самым кабинет в правительство меньшинства. Возник острый политический вопрос, разделивший ученых-конституционалистов: следует ли считать, что тем самым возникло новое правительство? Если да, то тогда следует просить палату представителей о новом вотуме доверия. Департамент по правовым вопросам и парламентской документации палаты представителей Бельгии дал юридическое заключение, в котором утвердительно ответил на интересовавший всех вопрос. Это заключение было отвергнуто одними и одобрено другими депутатами в ходе последовавших пленарных дебатов. Через неделю правительство ушло в отставку (р. 157–158).

«Справочник парламентских администраций издательства Рутледж» позволит читателям лучше понять роль аппарата парламента в процессе управления и в системе принятия политико-управленческих решений, а практикам даст богатейший материал об уникальном опыте деятельности аппаратов парламента в чет-

верти стран мира. Книга будет полезна специалистам в области законодательных исследований и изучения парламента, тем, кто занимается вопросами государственного управления, цифровизации государственных органов, политического участия граждан, форм государственного правления, а также политическим компаративистам и всем политологам.

«Невзрослые герои» теперь оказались «воспеты» учеными и практиками. Читатель имеет возможность ознакомиться с длинной «песней», а исследователи – продолжить «песнь» на свой лад и манер...

O.I. Zaznaev*

Parliamentary administration: ‘unsung heroes’ (Review)

For citation: Zaznaev O.I. Parliamentary administration: ‘unsung heroes’ (Review). *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 291–302. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.13>

References

- Christiansen T., Griglio E., Lupo N. (eds). *The Routledge handbook of parliamentary administrations*. London, NY: Routledge, 2023, 800 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003181521>
- Ilyin M.V. Comparative Political science: scientific comparison in political knowledge system. *Polis. Political studies*. 2001, N 4, P. 162–175. (In Russ.)
- Otjes S. What explains the size of parliamentary staff? *West European politics*. 2023, Vol. 46, N 2, P. 374–400. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2049068>

Литература на русском языке

- Ильин М.В. Сравнительная политология: научная компаративистика в системе политического знания // Полис. Политические исследования. – 2001. – № 4. – С. 162–175.

* **Zaznaev Oleg**, Kazan Federal University (Kazan, Russia), e-mail: Oleg.Zaznaev@kpfu.ru

ПОЛИТИЧЕСКАЯ НАУКА

2024 № 3

В журнале представлены результаты научных исследований, в том числе дискуссионного характера, поэтому их содержание не обязательно отражает точку зрения Учредителя и Редакции.

**Адрес редколлегии:
117418, г. Москва, Нахимовский проспект, 51/21, ИНИОН РАН,
Отдел политической науки,
e-mail: politnauka1997@gmail.com**

Оформление обложки С.И. Евстигнеев
Техническое редактирование и
компьютерная верстка К.Л. Синякова
Корректор М.П. Крыжановская

Подписано к печати 27 / VIII – 2024 г.
Формат 60 х84/16 Бум. офсетная № 1
Усл. печ. л. 17,8 Уч.-изд. л. 16,4
Тираж 500 экз. (1–100 экз. – 1-й завод) Заказ №

**Институт научной информации
по общественным наукам Российской академии наук (ИНИОН РАН),
Нахимовский проспект, д. 51/21, Москва, 117418**

**Отдел печати и распространения изданий
Тел.: +7(925) 517-36-91
e-mail: inion-print@mail.ru**

Отпечатано в типографии
АО «Т8 Издательские Технологии»,
109316, г. Москва, Волгоградский проспект,
д. 42, корп. 5, к. 6