

Новиков А.В.

МОДЕЛИ ПАРТИЙНОЙ КАРЬЕРЫ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ СИСТЕМАХ

Аннотация. Предметом анализа в данном исследовании выступает роль партийных карьер в вертикальной интеграции государственно-территориальных уровней в двойных и совместных федеральных системах. Значительное число западных политических партий обладает сильным влиянием на отдельные политические карьеры своих членов. Также обнаруживаются существенные различия в качественных и количественных характеристиках моделей влияния партий на политическую карьеру. Рассмотрены основные отличия между моделями политической карьеры в совместных и двойных федеральных системах на федеральном и региональном территориальном уровне. В статье характеризуются модели партийных политических карьер в четырех федеративных системах: Канаде, Австралии, Австрии и Германии. В качестве сравнения были выбраны восемь достаточно влиятельных национальных партий, имеющих отделения на региональном уровне. Основным методом исследования является сравнительный казусный и кросснациональный анализ типов партийных карьер в федеральных системах. Анализ исследуемых вертикальных связей и партийных карьер в данном исследовании ограничивается синхронным сравнением партийных руководителей в период выборов, прошедших в Канаде, Австралии, Австрии и Германии в 2008-2009 годах. В рамках статьи рассмотрены: 1) вертикальные связи в рамках федерального руководства партии; 2) вертикальные связи в рамках регионального руководства партии. Научной новизной обладают найденные различия как в количестве, так и в качестве вертикальной интеграции в рамках рассмотренных федеральных партий, что говорит о том, что для совместных и двойных федеральных систем не существует ни единообразной схемы политической карьеры, ни единой политической роли партий в федеральных процессах. При анализе вертикальной кумуляции партийных и государственных учреждений, были обнаружены более интегрированные модели карьеры у европейских партий, чем у их неевропейских партнеров. Партийные структуры не только определяют модель политической карьеры путем интерпретации институциональных стимулов, но и создают конкретные организационные связи между учреждениями на разных политических уровнях

Ключевые слова: политическая карьера, политические партии, институты, федеральные системы, вертикальная связь, сравнительный анализ, Австралия, Австрия, Германия, Канада.

Abstract. The subject of this research is the role of party careers in vertical integration of state-territorial levels in binary and joint federal systems. A significant amount of the Western political parties has strong influence upon separate political careers of its members. The author also detects the meaningful differences in qualitative and quantitative characteristics of the models of impact of the parties upon the political career. The article examines the main distinctions between the models of political career in joint and binary federal systems on the regional and federal territorial level. The author gives characteristics to the models of party political careers in the four federative systems: Canada, Australia, Austria, and Germany; eight fairly influential national parties that have divisions on the regional level were selected for the comparison. In the context of this research, the author reviews the following: 1) vertical connections within the framework of the federal leadership of the party; 2) vertical connections within the framework of the regional leadership

of the party. The scientific novelty lies in the detection of the differences in quantity and quality of the vertical integration, which confirms that for the joint and binary federal systems there is no unified pattern of political career or a single political role of the parties in federal processes. In analysis of the vertical cumulation of the party and state institutions, the more integrated modes of career were detected among the European parties, rather than non-European partners. The party structures not only define the model of the political career through interpretation of the institutional incitements, but also create the specific organizational connections between the institutions on various political levels.

Key words: comparative analysis, vertical communications, federal system, institutions, political parties, political careers, Australia, Austria, Germany, Canada.

В большинстве западных демократий, политические партии оказывают сильное влияние на индивидуальные политические карьеры своих членов. Данный факт в целом связан с тремя основными причинами. Во-первых, партии постоянно осуществляют строгий контроль над доступом к государственной службе. Вхождение политиков в парламенты и правительства осуществляется через процедуры отбора в рамках конкретной партии и посредством последующих публичных выборов, которые также проводятся в основном по партийной линии. Как следствие, амбициозные политики часто используют и держатся за внутренние партийные структуры, как основную базу для дальнейшей политической карьеры в общественно-политической сфере. В целом, несмотря на падение доверия к традиционным партиям, возрастающую роль социальных движений, новых форм прямой демократии (социальные медиа и Интернет), другие организации и объединения пока еще не могут полностью заменить отработанные традиционными партиями механизмы рекрутации политической элиты в условиях многоуровневого управления [4].

Во-вторых, во многих государствах, партии нечто больше, чем просто трамплин на государственные должности. Партии являются мощными политическими органами, особенно в парламентских системах. Партии удерживают стабильность парламентской системы путем введения строгой дисциплины для их парламентских фракций и группировок, контролируя процессы принятия решений, определяя структуру горизонтальных связей вдоль линии разграничения правительства и системной оппозиции.

Партийные посты и личные позиции по чувствительным политическим вопросам обязательно обсуждаются во внутренних кругах руководства партии. Таким образом, создаются сильные стимулы для государственных должностных лиц в стремлении занять должность партийных руководителей.

В-третьих, политические партии в многоуровневых системах являются силами либо интеграции или дезинтеграции. Они могут обеспечить важные каналы объединения территориальных интересов или же, они могут усилить конфликт между федеральными уровнями путем представления территориальных расколов [13]. В интегрированных, многоуровневых системах существует больше движения и связи между уровнями власти, чем в системах, где партии придерживаются только одного уровня (федерального или регионального).

Ведущая позиция в партии может составлять неотъемлемую, а нередко важнейшую, часть политической карьеры. Партийная карьера может служить интересам поддержания политического имиджа или укрепления политического влияния, что, собственно, априори является целью профессиональных политиков [1]. Каким образом политики сочетают партийные и государственные учреждения? Есть ли системные различия между странами или между партиями?

Аналитическим инструментом для изучения моделей партийной карьеры в этом отношении может служить «перспективная связь» [5]. Есть три различных аспекта данной связи: время, институты и территории.

Что касается *времени* – политики могут занимать разные должности либо одновременно,

либо последовательно. Что касается *институтов* – политики могут обеспечивать связи в пределах одного учреждения, удерживая несколько позиций там, или они могут объединять посты в разных учреждениях. И, наконец, *территориальные связи* могут быть предоставлены в пределах одного политического уровня (горизонтальные) или сквозь несколько уровней (вертикальные). Переплетение многоуровневой системы усиливается политиками, сочетающих (кумуляция) партийные и государственные посты в пределах одного или нескольких учреждений на различных политических уровнях власти.

Федеральные системы, как классические многоуровневые системы характеризуются сочетанием сильного самоуправления и общими для политической элиты неформальными нормами [8]. Таким образом, политическая власть делится на конституционное распределение законодательной и административной ответственности (функций) между федеральным уровнем и его составными частями. Тем не менее, политическая власть нередко специально создает дублирование функций, компетенций и институциональных механизмов, которые требуют постоянного политического взаимодействия между уровнями власти [14]. Поэтому многоуровневым переговорам нужны места и агенты для их проведения.

Федеральные учреждения и политические партии влияют друг на друга. В то время, как партии будут иметь сильные стимулы для адаптации к институциональным правилам игры, федеральная динамика будет в значительной степени зависеть от того, каким образом партии взаимодействуют с территориальными конфликтами [14]. В то время, как институты не определяют выбор конкретной партийной стратегии, они регулируют этот выбор путем формирования целей у лидеров партии и распределения политического влияния в пределах данного государственно-территориального устройства [2]. С институциональной точки зрения, федеральные системы отличаются друг от друга как стилем распределения полномочий и ресурсов с одной стороны, так и в отношении представительства субнациональных интересов на федеральном уровне. Следует различать два основных идеальных типов

федеральных систем: совместный федерализм в сравнении с двойным федерализмом [14].

В *совместных федеральных системах* взаимозависимость политических уровней довольно сильна. Во многих областях политики преобладает функциональное разделение полномочий федерального законодательства и региональной администрации. Данный процесс требует высокой степени политического сотрудничества между территориальными уровнями власти. Кроме того, субнациональный уровень компенсирует потерю своей автономности в выработке политических решений путем создания сильных внутригосударственных механизмов регионального представительства в федеральных органах. Существует сильный уклон в сторону консенсусного стиля политики. Так, ни один из уровней власти не может проводить свою политику без согласия другого политического уровня во многих областях. Конфликты либо решаются политическими переговорами, либо приводят к блокировке политических решений [3].

В *двойных федеральных системах* существует больше самостоятельности и конкуренции. Юридическое разделение компетенций определяет более сильное разделение государственно-территориальных уровней. В принципе, законодательные и административные полномочия для конкретного сектора политики должны быть сосредоточены только на федеральном или на субнациональном уровне. Таким образом, реализуется разнообразие и конкуренция между регионами в регулировании сферы их юрисдикции. Однако, в большинстве двойных федераций фискальные дисбалансы привели к зависимости субнациональных единиц от финансовых грантов федерального уровня [9]. В отличие от совместных федеральных систем, в двойных системах отсутствует институциональный механизм для обеспечения консенсусного решения политических конфликтов.

Следует ожидать, что партии реагируют на институциональную структуру с точки зрения их внутренней организации и их конкурентных стратегий. Поступая таким образом, партии, учитывая свою преобладающую роль в парламентах и правительствах в большинстве западных демократий, будут определять дальнейшее

развитие их федеральной системы. Как властные организации, они находятся под влиянием структуры социальных расколов и размежеваний, а также под влиянием их собственных организационных и идеологических традиций [10]. Таким образом, разные партии могут адаптироваться по-разному даже в условиях идентичных институциональных настроек.

Централистские партии как правило более склонны к внутреннему иерархическому контролю, чем партии, верящие в региональную автономию. Данный факт создает неодинаковые карьерные возможности в разных по идеологии партиях. В некоторых партиях, занимающих важное место на региональном уровне, национальные отделения делаются легко доступными. В других партиях разделение на территориальные уровни не позволяет создать такое же простое карьерное продвижение.

В совместных федеральных системах, партии действуют в контексте взаимозависимых политических уровней и при наличии кооперативного императива. Для правительственных партий внутрипартийные связи могут оказаться полезными в получении, принятии и осуществлении политических предложений. Для оппозиционных партий вертикальные связи могут открыть доступ к сфере принятия политических решений и могут предоставлять право на вето. Как многоуровневые конкуренты, имея аналогичную политику, партнеров по коалициям и социальную базу партии могут создавать одно политическое пространство на всех политических уровнях.

Структура правительства и оппозиции на разных территориальных уровнях скорее всего оказывает глубокое влияние на распределение власти внутри партий. Партия, имеющая отделения на региональном уровне, будет иметь более широкий доступ к материальным ресурсам и межправительственным органам власти. Это может повысить вес региональных партийных элит в рамках национальной партии, в частности, в периоды оппозиции центру. Кроме того, политика координации между территориальными уровнями может считаться более сильно развитой среди партий, оказывающих прямое воздействие на политику правительства.

Понятие вертикальной интеграции означает степень развития формальных и неформальных организационных связей, политического сотрудничества между национальными и региональными партийными блоками. Вертикальные связи включают в себя общие членские и окружные организации, представительства региональных партийных лидеров в центральных руководящих органах партии (и наоборот), общие партийные финансы и аналогичные программы партии [13].

В двойных федеральных системах партии сталкиваются с весьма различными институциональными стимулами, нежели в совместных федерациях. С точки зрения политики, присутствует меньшая потребность в интегрированных партиях и партийных системах. Так как оба уровня правительства формально способны самостоятельно формулировать и администрировать политику в своих областях, существует меньшая потребность в кооперативных механизмах, а обе стороны могут иметь собственную линию поведения. Тем не менее, существует потенциал для достижения конкурентного разрешения конфликтов в двойных федерациях. Как только экономическое неравенство и культурные различия в рамках государственного устройства усиливают территориальные конфликты, можно ожидать, что сотрудничество и интеграцию становится все труднее поддерживать.

Таким образом, в плане выборов, вертикальная интеграция может стать бременем. Региональные партии будут пытаться мобилизоваться вокруг территориальных конфликтов и разыгрывать карту «регионального адвоката». Избиратели могут провести четкое различие между политическими уровнями и могут даже голосовать за разные партии на разных политических уровнях. Интегрированным партиям будет труднее агрегировать региональные интересы и решать внутренние конфликты. В данных случаях, региональные политики, как правило, могут отмежевываться от непопулярных «партийных друзей» на федеральном уровне. В крайнем случае, партии будут выбирать дезинтеграцию, так как затраты на вертикальную интеграцию превышают возможные выгоды. Затем произойдет преобразование либо в конфедеративные (раз-

двоенные) партии, которые существуют при взаимной автономии на различных политических уровнях, либо в разделенные (усеченные) партии, активные только на одном политическом уровне [12].

Тем не менее, как уже упоминалось, институциональные императивы должны быть поняты в контексте конкретной партии. Партии в двойной федерации могут преодолеть институциональные размежевания между политическими уровнями, обращаясь к традиционным функциональным расколам. Политическая конкуренция может быть структурирована по линиям классовых различий или религиозных ценностей и тем самым заменить территориальное выравнивание. Несмотря на институциональные рамки конкурентного федерализма, партии могут создать партию в качестве вертикально интегрированной организации и учесть политические конфликты между регионами и между государственно-территориальными уровнями.

Рассмотрим анализ взаимодействия между федеральными учреждениями и партийными структурами в вопросе модели политической карьеры. Стоит остановиться на вертикальном измерении, способах, которыми политики ссылаются на различные государственно-территориальные уровни политической системы. Существуют два различных механизма вертикальных связей: преемственность или кумуляция (совмещение) партийных отделений [5].

С одной стороны, партийные политики могут переходить от одного политического уровня на другой. Амбициозные политики хотят двигаться на верхний уровень в целях продвижения своей политической карьеры. Идея этого предположения заключается в том, что мы можем определить четкую иерархию политических уровней. Тем не менее, поскольку процесс регионализации проявляется все сильнее, подобная однонаправленная гипотеза теряет правдоподобие.

С другой стороны, партийные политики могут занимать должности на разных территориальных уровнях одновременно. При вертикальной партийной карьере политики могут аккумулировать региональные и национальные отделения партии и (или) они могут совмещать

партийные отделения на одном политическом уровне с государственными должностями на других политических уровнях.

На *индивидуальном уровне* кумуляция может добавить стабильность карьере и помочь в продвижении по службе. Партийные политики, которые занимают ведущие роли в различных партиях и политических уровнях, имеют более сильную основу власти внутри партии. Таким образом, менее вероятно, что они будут удалены со своих должностей или из безопасных мест в партийных списках кандидатов. Одновременное занятие должностей создает больше трудностей для замены политика на его потенциального конкурента. Аналогичным образом, поражение в одной области может быть компенсировано обладанием другой сильной позицией. Даже потеря позиции в кабинете министров может быть менее опасной для политической карьеры, если позиции в важнейших партийных отделениях были сохранены.

Кумуляция отделений может также создавать варианты дальнейших карьерных шагов. Довольно часто получение доступа к определенной позиции открывает двери на другие политические арены. В силу наличия позиции в партийном отделении или иного общественного мандата, политики могут регулярно или даже автоматически (по должности) претендовать на другой политический пост. Таким образом, последовательность, в которой политики занимают определенные должности может иметь достаточно разную очередность.

На *уровне политической партии* процесс кумуляция отделений может быть оценен по разным показателям. Представительство лидеров региональных партийных в центральных правительственных органах позволяет увеличить свободу партии для действий в качестве многоуровневой организации. Партийные национальные руководители могут дать партийной элите из разных политических уровней форум для встреч, выработки политических решений. Федеральная партия получит доступ к субнациональной политике и даже может использовать государственные должности на субнациональном уровне для того, чтобы влиять на процесс выработки федеральной политики, как, например, в немец-

ком Бундесрате. В этом смысле, ведущие партийные органы вертикально интегрированных партий могут представлять собой многоуровневые органы, объединяющие наиболее важных политиков национального и субнационального уровня, а также представителей наднационального (например, европейского) уровня.

В рамках руководства многоуровневыми партиями компромисс и консенсус должны доминировать в процессах политического торга. Партии могут использовать различные стратегии для разрешения территориальных конфликтов, которые не доступны межправительственным органам. Среди этих стратегий: авторитет федерального руководства партии в обеспечении разрешения конфликта, неформальные контакты на индивидуальной основе, призыв к общей политической цели («идеологическая связка»). Наличие политических кадров, которые сочетают партийные и государственные должности на разных уровнях, может сильно продвинуть политическую роль партии в федеральном процессе. Можно утверждать, что менее интегрированные партии менее способны управлять многоуровневыми переговорами [14].

Взгляд с функциональной точки зрения позволяет отметить, что кумуляция партийных отделений может помочь разрешению конфликтов между федеральным государством и его частями. Вертикальные партийные связи разгружают межсубъектные отношения в рамках федеративного государственного устройства, территориальные споры регулируются в ходе внутрипартийных переговоров. В целом, кумулятивная модель карьеры будет поддерживать курс федеральной системы в центростремительном направлении.

Таким образом, вертикальная кумуляция партийных отделений более прочно укоренилась в совместных федеральных системах, поскольку способствует территориальной интеграции и центростремительной динамике. В двойных федеральных системах, чтобы разрешить внутренние сильное разделение территориальных уровней, акцент делается на региональной автономии [6]. Именно поэтому, вероятно, партийная карьера там не характеризуется вертикальной кумуляцией постов в партийных отделениях.

Эмпирически, лучше остановиться на составе руководства партии как показателя вертикальной интеграции партий. Чем больше найдется партийных и государственных постов где лидеры удерживают различные территориальные слои в пределах исполнительных органов, тем больше моделей вертикальных связей может быть обнаружено. Состав партийных руководителей в системах кооперативного федерализма (Германия, Австрия) показывает более высокие уровни вертикальной интеграции, чем у их коллег в системах конкурентного федерализма (Австралия, Канада).

Эмпирический анализ делится на две части, с сильным акцентом на первой в перспективе:

1) вертикальные связи в рамках национального руководства партии;

2) последовательность кумуляции.

В существующем анализе есть два ограничения. По практическим причинам, он ограничивается основными партиями в четырех западных странах. Второе ограничение, которое также исходит из прагматических соображений, связано с тем, что эмпирический анализ ограничивается синхронным сравнении партийных руководителей в 2004-2005 и 2008-2009 годах.

Сначала мы рассмотрим партии, которые работают в институциональной обстановке кооперативного федерализма. В Германии и Австрии структура политической конкуренции традиционно характеризуется преобладанием социального класса и религии.

Австрийские социал-демократы организованы по территориальному признаку, то есть, их партийная организация подразделяется на национальные, региональные (*Länder*), районные и местные единицы. Как и в большинстве социалистических партий, там традиционно была сильна роль внепарламентских органов руководства партии, исполнительной власти (*Parteivorstand*) и национального исполнительного комитета (*Parteiprasidium*). Социал-демократическая партия поддерживает сети дочерних и вспомогательных организаций, однако у нее не существует корпоративного членства в профсоюзах [12].

По правилам Австрийской социал-демократической партии, все девять региональных председателей партии (*Landesparteiobmänner*

) или избираются, или по должности входят в Национальный руководящий орган партии. Довольно часто они выступают в качестве заместителей лидеров партии на федеральном уровне. Большинство региональных председателей партии одновременно или премьер-министры (*Landesparteiobmann*) или вице-премьеры в широкой коалиции или в правящей партии на субнациональном уровне. С точки зрения кадров, вертикальная интеграция социал-демократической партии организована вокруг группы от 10 до 12 человек, которые одновременно совмещают лидирующие позиции в национальной партии, региональном отделении партии и региональном правительстве. Региональные политики являются важными национальными политическими тяжеловесами. Например, Михаэль Хойпль является одновременно бургомистром Вены (то есть *Landeshauptmann*), лидером Австрийской социал-демократической партии в Вене и заместителем лидера национального отделения этой партии.

Австрийская народная партия имеет более сложную организационную структуру, чем Австрийская социал-демократическая партия за счет силы функциональных подразделений (*Bunde*). Народная партия состоит из шести суборганизаций, каждая из которых, как правило, имеет территориальное измерение. В национальном исполнительном органе партии (*Parteiivorstand*) эти субнациональные отделения представлены своими соответствующими национальными лидерами. Сложная структура партии приводит к диффузии власти и тем самым делает координацию сложной, но первостепенной задачей.

Внутренний круг руководства Народной партии (*Prasidium*), также схож с социал-демократической партией. Состав национального исполнительного органа, в данном случае является значительно меньшим, чем в социал-демократической партии и имеет больше политической власти в связи с характером его членского состава. Все региональные президенты партии и все субнациональные премьер-министры входят по должности в исполнительный орган партии.

Когда Народная партия у власти на федеральном уровне (как в 2004 и в 2008), все фе-

деральные министры Народной партии и государственные секретари по должности входят в национальный исполнительный партийный комитет. Таким образом, размер партийной организации больше, а доля регионального уровня партии соответственно меньше по сравнению с оппозиционными периодами. В 2008 году восемь членов национального исполнительного органа Народной партии одновременно входили в федеральное правительство.

Немецкие христианские демократы (ХДС) как и все другие соответствующие партии в Германии адаптированы к территориальной структуре Федеративной Республики. Также существует традиционный акцент на автономии 17 региональных партийных отделений ХДС. В ХДС имеют весьма важное значение аффилированные организации (*Vereinigungen*), представляющие группы интересов. Хотя положения закона о партиях ограничивают возможности по должности получать представительство в партийном руководстве, руководящие органы ХДС характеризуются попыткой интегрировать различные политические, социальные и региональные группировки внутри партии.

Это заметно в партийном руководстве (*Vorstand*), а также в исполнительном комитете (*Prasidium*). Все субнациональные премьер-министры ХДС (*Ministerpräsidenten*), если не непосредственно избраны на партийной конференции, то по должности входят в руководящие органы партии. То же самое происходит, если членами ХДС являются: федеральный канцлер, спикер парламента, лидер фракции ХДС/ХСС в Бундестаге и лидер группы в Европарламенте. Кроме того, все региональные председатели партии (*Landesvorsitzende*) и руководители подведомственных организаций по должности входят в национальный исполнительный партийный орган.

В основе партийной организации немецких социал-демократов (СДПГ) лежит территориальный принцип. Существуют функциональные суборганизации (*Arbeitsgemeinschaften*), которые конкурируют за влияние внутри партии, но не обладают особым официальным представительством в партийных органах. На самом деле, все члены национального исполнительного органа

Вертикальные кумуляции партийных и государственных должностей в австрийских и немецких федеральных партий, 2004 и 2008

| Руководящий орган | Число членов | | Кумуляция I: отделения партии на разных уровнях (%) | | Кумуляция II: партийные и государственные должности на разных уровнях (%) | |
|--|--------------|------|---|------|---|------|
| | 2004 | 2008 | 2004 | 2008 | 2004 | 2008 |
| ХДС | 23 | 14 | 61 | 58 | 65 | 46 |
| Социал-демократическая партия Германии | 45 | 45 | 31 | 22 | 31 | 29 |
| Социал-демократическая партия Австрии | 27 | 35 | 48 | 34 | 41 | 34 |
| Австрийская народная партия | 39 | 40 | 49 | 43 | 26 | 28 |

Кумуляция I обозначает число и процент членов национального руководящего органа партии, которые одновременно являются членами субнационального исполнительного совета партии.

Кумуляция II относится к политикам, которые совмещают членство в национальном руководящем органе партии и государственные должности на субнациональном уровне.

Источник: устав партии и официальные партийные веб-сайты.

Вертикальные кумуляции партийных и государственных должностей в австралийских и канадских федеральных партий, 2004 и 2008

| Руководящий орган | Число членов | | Кумуляция I: отделения партии на разных уровнях (%) | | Кумуляция II: партийные и государственные должности на разных уровнях (%) | |
|------------------------------------|--------------|------|---|------|---|------|
| | 2004 | 2008 | 2004 | 2008 | 2004 | 2008 |
| Австралийская лейбористская партия | 32 | 32 | 28 | 31 | 3 | 6 |
| Либеральная партия Австралии | 21 | 20 | 43 | 40 | 0 | 10 |
| Либеральная партия Канады | 61 | 39 | 31 | 33 | 0 | 0 |
| Консервативная партия Канады | 19 | 21 | 0 | 0 | 0 | 0 |

СДПГ, традиционная верхушка партийной иерархии, избираются на партийной конференции. Тем не менее, было бы совершенно ошибочным полагать, что в СДПГ нет неформальных правил представительства регионов, политических и социальных группировок.

Исполнительный орган СДПГ состоял из 45 членов в 2004 и 2008 годах. Менее одной трети членов совмещали национальное отделение партии с позициями в руководстве региональным отделением или субнациональными государственными должностями. Что касается государственных учреждений на других политических уровнях в 2008 году: один премьер-министр СДПГ, три земельных министра и девять субнациональных парламентариев были избраны в национальный исполнительный орган. После того, как в 2008 году региональный премьер-министр Курт Бек ушел в отставку с

поста председателя федерального отделения СДПГ, практически ни один региональный политик не принадлежал к внутреннему кругу (председатель партии и три его заместителя) федерального руководства СДПГ.

В течение длительного периода нахождения СДПГ в оппозиции на национальном уровне (с 1982 по 1998), на федеральном уровне партии было сильно влияние региональных отделений. Череда из трех национальных партийных лидеров (Б. Энгхольм, Р. Шарпинг, О. Лафонтен) занимали эту позицию, одновременно выступая в качестве субнациональных премьер-министров. Четвертый, Герхард Шредер, вырос до федерального канцлера, выиграв земельные выборы в Нижней Саксонии и впоследствии стал лидером национальной партии. Как федеральная оппозиционная партия СДПГ зависит от региональных партийных нотаблей; как партия в федеральном

правительстве смещается в сторону включения в свое руководство федеральных государственных служащих.

Обратимся к партиям, которые функционируют в институциональных условиях конкурентного федерализма. Структуры политической конкуренции в Австралии и Канаде работали совершенно по-разному в течение последних десятилетий. В Австралии традиционная биполярная конкуренция между Лейбористской партией и анти-лейбористским альянсом, состоящем из консервативной Либеральной партии и аграрной Национальной партии, остается центром политической борьбы. Несмотря на это, рассматриваемые партии различаются по силе на субнациональном уровне, линии политической конкуренции похожи на обоих уровнях политической системы.

В Канаде биполярная конкуренция между Либеральной партией и Прогрессивной-консервативной партией (ПК) доминировавшая в политическом процессе до выборов 1993 года, тем не менее была дополнена региональными отклонениями в поддержке основных партий успешными региональными партиями, а в некоторых провинциях и третьими партиями на национальном уровне, например, Новой демократической партией (НДП).

Австралийская лейбористская партия (АЛП) была создана как федеральный орган национальной организации и региональных (шесть государственных и два территориальных отделения), районных и местных подразделений. Традиционно, особое внимание партия уделяет политическому контролю за внепарламентскими партиями, воплощенными в Национальном исполнительном комитете, которому на практике приходится мириться с местами, созданными для перехода парламентского руководства [11].

Состав национального исполнительного комитета АЛП показывает следующие модели. Большинство членов исполнительного комитета, которые совмещают работу в национальных и региональных отделениях партии, являются государственными или территориальными секретарями, т.е. несут ответственность за организацию и управление региональными отделениями партии. На федеральном уровне они либо избираются,

либо включаются по должности в Национальный исполнительный комитет. Одновременно они по должности являются членами соответствующих региональных партийных исполнительных органов (Административных комиссий).

Таким образом, в АЛП существуют вертикальные партийные связи, но они скорее характеризуют организационную, а не политическую сущность. Национальная партия старается иметь тесные контакты с партийными организаторами на субнациональном уровне. В то время, как такие связи могут быть полезны для ведения избирательной кампании и сбора средств, они, кажется, не очень актуальны для политических переговоров между политическими уровнями. В отличие от тех партий, которые были рассмотрены ранее, АЛП систематически не включает региональных партийных руководителей в список своих национальных лидеров.

Удивительно, что в 2004 году все шесть субнациональных премьер-министров плюс два территориальных главных министра принадлежали к АЛП. Все из них по должности были делегатами на национальной партийной конференции, но ни один из них не баллотировался в исполнительный орган партии. Относительно горизонтальных связей: четыре народных депутата (в том числе лидер партии и премьер-министр Кевин Радд) и семь сенаторов являлись членами Национального исполнительного комитета в 2008 году. В целом, АЛП поддерживает довольно строгое разделение между национальной партийной организацией с одной стороны, и политическим руководством, с другой стороны. Хотя все же некоторых региональных лидеров принимали на федеральные партийные посты, как, например, премьер-министра Южной Австралии Майкла Ранна в 2008-2009 году. Таким образом, национальный партийный исполнительный комитет АЛП кажется менее важным с точки зрения многоуровневых переговоров по выработке политики, чем для их коллег в Австралии и Германии.

Либеральная партия Австралии (ЛПА) может быть описана как национальная конфедерация автономных региональных подразделений партии или же, аналогичным образом, в качестве составной конструкции, состоящей из девяти

ти автономных территориальных партий как на федеральном, так и на уровне штатов/территорий [11]. Тем не менее, как и в АЛП, в ЛПА в течение последних десятилетий были предприняты шаги в сторону более централизованных партийных организаций, которые могут оказывать политическое влияние на государственных служащих. В результате, существует более тесное сотрудничество между разными уровнями партии и сближение с их точки зрения организационных процедур и (довольно расплывчатых) программных положений [3]. Как и большинство европейских консервативных партий, австралийские либералы не допускают формальных организационных связей с группами интересов и поддерживают формальное разделение между организационным и парламентским крылом партии. На практике это не мешает ни тесным контактам с бизнес-группами, ни установлению партийной дисциплины в парламенте [11].

Только в рамках более широкого национального руководства партии есть регулярный обмен между парламентскими лидерами федеральных и региональных уровней. Так, несмотря на некоторые доказательства вертикальной интеграции в случае австралийских либералов, в исполнительных органах присутствует акцент на организационных связях, а двойной акцент на организационных и политических связях присутствует только в расширенном Совете. В 2004 году только три члена федерального правительства, включая премьер-министра Джона Говарда и двух ведущих представителей парламентской группы являлись членами высшего комитета партии. Также не было ни одного из членов федерального исполнительного органа партии, который бы совмещал эту должность и на субнациональном уровне.

Либеральную партию Канады (ЛПК) можно охарактеризовать как полу-интегрированную и полу-конфедеративную партию [7]. В шести провинциях и двух территориях региональные партийные организации входят в состав федеральной партии, а в четырех крупных провинциях (Квебек, Онтарио, Альберта, Британская Колумбия), по существу, действуют автономные региональные либеральные партии. В этих провинциях существуют отдельные федеральное и

региональное партийное членство, партийные структуры, партийные отделения и кадры, а также отдельные окружные организации [7].

На национальном уровне ЛПК управляется Национальным советом директоров, состоящим из около 40 членов, и меньшим Комитетом управления из 11 человек. Ни один из членов любого регионального партийного кабинета не входил в национальный исполнительный комитет в 2004 и 2008 годах. Однако, существует ограниченное на представительство субгосударственного уровня партии в силу занимаемой должности в центральном отделении.

В Национальном совете директоров ситуация складывается по-другому. Все 13 президентов провинций и территориальных ассоциаций являются по должности членами более широкого руководства партии. Однако, как и в Либеральной партии Австралии, партийные президенты скорее организаторы, а не ведущие партийные политики, сферой деятельности которых является парламентское руководство. Как и в австралийских партиях, сотрудничество между уровнями партии сосредотачивается на проведении выборов и организационных вопросов. Региональные партийные лидеры, как провинциальные премьеры или оппозиционные лидеры в региональных парламентах, могут присутствовать на заседании Национального исполнительного комитета, но редко делают это [7].

В соответствии с уставом Консервативной партии Канады (КПК), единственным руководящим органом партии является Национальный совет, избираемый делегатами партийного съезда два раза в год. Большинство его членов избираются на провинциальной основе, в зависимости от числа избирательного успеха консерваторов на федеральных выборах в этой провинции. Помимо лидера партии, который по должности является членом Национального совета, федеральные министры и сенаторы не могут баллотироваться на выборах в исполнительный комитет партии. Поэтому, помимо лидера партии, в федеральном отделении партии государственные служащие не играют никакой роли во внепарламентском руководстве партии. Национальный совет Консервативной партии состоит из 20 членов. Многие участники зара-

ботали свои заслуги в качестве руководителей кампании и партийных организаторов, другие пришли из экономической сферы, играли активную роль в торговле, промышленности или банковской сфере.

Во всех трех традиционных канадских партиях, большинство политиков выстраивают отдельные федеральные или региональные карьеры. Законодатели имеют тенденцию оставаться на той политической арене, на которой они начали деятельность. В австралийских и канадских партиях вертикальные связи являются главным резервом организаторов партии. Национальные исполнительные комитеты в обеих странах не предоставляют политическим лидерам разных уровней форумов для встреч и для разрешения территориальных конфликтов. Как следствие, при Вестминстерском стиле внепарламентские партийные органы менее важны для принятия федеральной политики, чем для их коллег в Австрии и Германии.

Есть некоторые закономерности в последовательности, в которых лидеры сменяют партийные отделения в двух немецких и австрийских партиях. По отношению к кумуляции партийных постов на разных уровнях партии существует однонаправленное движение. Большинство политиков впервые были избраны или назначены на руководство региональным отделением партии прежде, чем они впоследствии стали занимать должность в исполнительном комитете национальной партии.

Существует гораздо большее разнообразие в отношении последовательностей кумуляции партийных должностей и общественных мандатов. Хотя иногда позиции в партийных отделениях служат трамплинами в парламент, правительство и государственные учреждения, они могут также служить основой для представительства в руководстве партии. Политики часто совмещают партийные отделения на одном политическом уровне с отделениями на другом уровне, таким образом, вертикальные и горизонтальные движения тесно переплетаются.

Довольно часто австрийские и немецкие политики начинали свои партийные карьеры с положения на уровне местных партий, где происходят первичные процедуры отбора в госу-

дарственные учреждения на субнациональном или национальном уровне. Также довольно распространено объединение партийной деятельности с государственными мандатами на местном уровне.

В Австралии и Канаде кумуляция партийных и государственных должностей на разных уровнях одновременно затруднена и менее привлекательна. Политические карьеры регулярно делаются только на одном политическом уровне. Политики могут «переключаться» с одного уровня на другой, но редко объединяют партию или партийные отделения одновременно на разных уровнях. Кроме того, степень связи между партийными отделениями и общественными мандатами ограничена как по горизонтали, так и по вертикали. В обеих Вестминстерских системах политические карьеры в основном характеризуются преемственностью занимаемых партийных отделений.

Найденные сильные различия как в количестве, так и в качестве вертикальной интеграции в рамках рассмотренных федеральных партий, говорят о том, что для совместных и двойных федеральных систем не существует ни единообразной схемы политической карьеры, ни единой политической роли партий в федеральных процессах.

С точки зрения количества буржуазные партии сильнее переплетены на национальном уровне, чем их левые конкуренты в Австралии и Германии, и, возможно, в Австрии. Тем не менее, также было обнаружено, что количество вертикальных связей зависит от текущего статуса партий: входят ли они в правительство или в оппозицию на различных политических уровнях.

С точки зрения качества существует разрыв между австрийским и немецким партиями с одной стороны, а также австралийскими и канадскими партиями, с другой стороны. В то время, как вертикальные связи внутри первой группы партий обеспечиваются региональными тяжеловесами (премьер-министрами) и / или партийными баронами, которые приносят в партию свои политические ресурсы. Вертикальные связи в рамках последней группы, в основном, обеспечивают секретари и президенты региональной партии.

Для всех случаев *институциональное объяснение*, сосредотачивающееся на различных способах, которыми политические уровни связаны между собой в совместных и в двойных федеральных системах, может быть довольно близким по смыслу. Австрийские и немецкие партии, в частности, их внепарламентские руководители, обеспечивают внутригосударственные связи, которые поддерживают работу системы совместного федерализма. Австралийские и канадские партии адаптированы к рамкам конкурентного федерализма, в котором разработка политики не выходит за рамки своих политических уровней.

На региональном уровне, вертикальные связи являются относительно слабыми. Хотя это может быть не удивительным для канадских и австралийских случаев, но весьма примечательно для вертикально интегрированных партий

Австрии и Германии. Горизонтальная интеграция между руководством региональной партии и государственными должностями, характерна для австрийских и германских партий. Вертикальная интеграция, однако, сосредоточена на уровне федеральной партии и в нее включены лидеры региональных отделений партий и национальные руководители.

При анализе вертикальной кумуляции партийных и государственных учреждений, были обнаружены более интегрированные модели карьеры австрийских и немецких партий, чем у их неевропейских партнеров. Партийные структуры не только определяют модель политической карьеры путем интерпретации институциональных стимулов, но и создают конкретные организационные связи между учреждениями на разных политических уровнях.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Лагутин О.В. Факторы формирования моделей карьер региональной административно-политической элиты. – Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. – 2014. – Т. 10. – № 3. – С. 63-78.
2. Громогласова Е. Партийное измерение кризиса в Европейском союзе. – Мировая экономика и международные отношения. – 2013. – № 4. – С. 59-70.
3. Чурсина Т.И. Институты взаимодействия федерации и штатов в Австралии. Журнал российского права. – 2013. – № 11 (203). – С. 85-92.
4. Bader V. 2014. Crisis of political parties and representative democracies: rethinking parties in associational, experimentalist governance. – Critical Review of International Social and Political Philosophy. – V. 17. – № 3. – P. 350-376.
5. Borchert J. 2011. Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems. – Regional and Federal Studies. – V. 21. – № 2. – P. 117-140.
6. Deschouwer K. 2003. Political Parties in Multi-layered Systems. – European Urban and Regional Studies. – V. 10. – P. 213-226.
7. Docherty D. 2011. The Canadian Political Career Structure: From Stability to Free Agency. – Regional and Federal Studies. – V. 21. – № 2. – P. 185-203.
8. Elazar D. J. 1987. Exploring Federalism. – Tuscaloosa: University of Alabama Press.
9. Garrett-Jones S. 2007. Knowledge and Cooperation for Regional Development: The Effect of Provincial and Federal Policy Initiatives in Canada and Australia. – Prometheus: Critical Studies in Innovation. – V.25. – № 1. – P. 31-50.
10. Lipset S. M., Rokkan S. 1967. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction, in S.M. Lipset and S. Rokkan (eds), Party Systems and Voter Alignments. – Cross-national Perspectives. New York: Free Press.
11. Miragliotta N., Errington W. 2012. Legislative Recruitment and Models of Party Organisation: Evidence from Australia. – The Journal of Legislative Studies. – V. 18. – № 1. – P. 21-40.
12. Stecker C. 2015. Parties on the Chain of Federalism: Position-Taking and Multi-level Party Competition in Germany. – West European Politics. – V. 38. – № 6. – P. 1305-1326.
13. Thorlakson L. 2009. Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations. – Party Politics. – V. 15. – № 2. – P. 157-177.
14. Watts R. L. 2004. The Interaction of Political Parties and Federal Institutions, in R. Hrbek (ed.). Political Parties and Federalism. An International Comparison. – Baden-Baden: Nomos.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Lagutin O.V. Faktory formirovaniya modelei kar'er regional'noi administrativno-politicheskoi elity. – Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS. – 2014. – T. 10. – № 3. – S. 63-78.
2. Gromoglasova E. Partiinoe izmerenie krizisa v Evropeiskom soyuze. – Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya. – 2013. – № 4. – S. 59-70.
3. Chursina T.I. Instituty vzaimodeistviya federatsii i shtatov v Avstralii. Zhurnal rossiiskogo prava. – 2013. – № 11 (203). – S. 85-92.
4. Bader V. 2014. Crisis of political parties and representative democracies: rethinking parties in associational, experimentalist governance. – Critical Review of International Social and Political Philosophy. – V. 17. – № 3. – P. 350-376.
5. Borchert J. 2011. Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems. – Regional and Federal Studies. – V. 21. – № 2. – P. 117-140.
6. Deschouwer K. 2003. Political Parties in Multi-layered Systems. – European Urban and Regional Studies. – V. 10. – P. 213-226.
7. Docherty D. 2011. The Canadian Political Career Structure: From Stability to Free Agency. – Regional and Federal Studies. – V. 21. – № 2. – P. 185-203.
8. Elazar D.J. 1987. Exploring Federalism. – Tuscaloosa: University of Alabama Press.
9. Garrett-Jones S. 2007. Knowledge and Cooperation for Regional Development: The Effect of Provincial and Federal Policy Initiatives in Canada and Australia. – Prometheus: Critical Studies in Innovation. – V.25. – № 1. – P. 31-50.
10. Lipset S. M., Rokkan S. 1967. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction, in S.M. Lipset and S. Rokkan (eds), Party Systems and Voter Alignments. – Cross-national Perspectives. New York: Free Press.
11. Miragliotta N., Errington W. 2012. Legislative Recruitment and Models of Party Organisation: Evidence from Australia. – The Journal of Legislative Studies. – V. 18. – № 1. – P. 21-40.
12. Stecker C. 2015. Parties on the Chain of Federalism: Position-Taking and Multi-level Party Competition in Germany. – West European Politics. – V. 38. – № 6. – P. 1305-1326.
13. Thorlakson L. 2009. Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations. – Party Politics. – V. 15. – № 2. – P. 157-177.
14. Watts R. L. 2004. The Interaction of Political Parties and Federal Institutions, in R. Hrbek (ed.). Political Parties and Federalism. An International Comparison. – Baden-Baden: Nomos.