



004600078

На правах рукописи

ЛИСЯНСКАЯ Елена Олеговна

**РОССИЙСКИЕ ПАРТИИ КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ
ФАКТОР РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО
ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА (НА ПРИМЕРЕ
ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

Специальность: 23.00.02 – политические институты, процессы и
технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва 2010

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель:

доктор политических наук
Медведев Николай Павлович

Официальные оппоненты:

доктор исторических наук, профессор
Козлов Геннадий Яковлевич

кандидат политических наук
Чернышов Сергей Иванович

Ведущая организация:

Башкирский государственный университет

Защита состоится 18 марта 2010 года в 15.30 на заседании диссертационного совета Д-502.006.14 при РАГС по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, 1-й учебный корпус, ауд. 2200.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки РАГС (1-й учебный корпус).

Автореферат разослан 18 февраля 2010 года

Ученый секретарь

диссертационного совета

кандидат политических наук, доцент



С.А. Пистрякова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В условиях трансформации российской политической системы одной из наиболее сложных и противоречивых проблем является поиск нового типа взаимоотношений между властью и партиями, являющихся ключевыми участниками политического процесса, как на федеральном, так и на региональном уровне. Партийная система является тем институтом политического пространства, который связывает общество и власть, содействует развитию политического участия граждан, то есть выступает важным элементом гражданского общества.

В начале XXI века перед политической элитой страны остро встала задача поиска нового формата партийной системы, способного минимизировать нестабильность всей структуры политико-властных отношений и укрепить выбранный руководством государства курс, направленный на централизацию властных полномочий и моноцентричность российской политики в целом. В этом контексте особый исследовательский интерес представляет роль, тенденции и проблемы участия политических партий в региональном политическом процессе, так как с момента вступления в силу в 2003-2005 гг. нового федерального законодательства о выборах и политических партиях начался новый виток партийной и избирательной реформы, кардинально изменившей условия функционирования партий в региональном измерении.

Законодательные новации, существенно изменившие условия проведения выборов и функционирования партий, состояли в повышении требований к минимальному численному составу политических партий и их региональных отделений; в переходе к единому дню голосования на региональных выборах; в отмене права избирательных объединений образовывать блоки; в отмене строки «против всех» в избирательных бюллетенях и порога явки на выборах; в переходе к избранию депутатов региональных законодательных собраний по смешанной избирательной системе. Обозначенные меры изначально направлены на упорядочение и укрепление избирательной системы, развитие института политических партий и наиболее адекватны состоянию современного российского общества.

Вместе с тем, прошедшие в «единый день голосования» в октябре 2009 г. выборы в субъектах Федерации показали, что проведение дальнейших преобразований, расширяющих пространство демократии, особенно востребовано на региональном уровне власти.

Стоит отметить, что преобразования федерального масштаба, связанные с развитием партийной системы, зачастую, не оказывают прямого воздействия на политические процессы в субъектах Российской Федерации, а лишь приводят к ужесточению правил участия политических партий в региональных выборах. В связи с этим особую актуальность приобретает анализ политических партий как участников электоральных процессов в регионах России, а также изучение процесса институционального оформления политических партий в контексте централизации всей системы политико-властных отношений в современной России.

Несомненную актуальность, выбранная тема приобретает в свете президентского Послания Федеральному Собранию РФ 2009 г.,¹ в котором особая роль отведена проблемам организации выборов и укреплению демократических институтов на региональном уровне, совершенствованию избирательного законодательства, формированию и функционированию региональных парламентов.

Прошедшее в начале 2010 г. заседание Госсовета, посвященное вопросам развития политической системы России и демократических институтов, в том числе проблемам партийного строительства в регионах России, показало значимость выбранной исследовательской темы. Таким образом, выбранная тема диссертационного исследования представляется крайне значимой в условиях развития конституционного принципа многопартийности, повышении уровня политической конкуренции и качества народного представительства.

Степень научной разработанности проблемы. Теоретической основой политологического исследования партий как института политической системы общества явились труды зарубежных и отечественных политологов, социологов и специалистов других гуманитарных наук. Перечень источников, посвященных изучению политических партий, является достаточно обширным. Классиками в мировой науке являются М. Вебер, Э. Даунс, К. Джанда, М. Дюверже, Ф. Ригз, Дж. Сартори; среди российских исследователей можно выделить Ю.С. Гамбарова, М.Я. Острогорского, Б.Н. Чичерина². В трудах этих

¹ См.: Медведев Д.А. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2009. 13 ноября.

² Вебер М. Политические работы (1895-1919). - М., 2003, Downs A. An Economic Theory of Democracy. New York, 1957, Janda K. Political Parties: A Cross-national Survey. New York, 1980, Дюверже М. Политические партии. - М., 2002, Michels R. Political Parties. Glencoe. 1915, Riggs F. W. Comparative Politics and the Study of Party Organization: A Structural Approach // Crotty W. J. (ed). Approaches to the Study of Party Organization. Boston, 1968, Sartory G. Party and party systems. - Cambridge, 1976,

авторов проведен всесторонний анализ происхождения и развития партий с позиций различных методологических подходов, представлена типология партий и партийных систем, установлена взаимосвязь партийных и избирательных систем, а также исследуется влияние партий на характер политического режима.

Несмотря на то, что российские ученые сравнительно недавно обратились к исследованию партийных систем применительно к российской политической действительности, можно говорить о том, что в этой области накоплен серьезный научный материал. Среди авторов, в работах которых представлен анализ современной российской партийной системы, рассматривается ее эффективность и особенности, можно выделить работы А. Ашкерова, А.Ю. Бузиной, О.В. Гаман-Голутвиной, В.Я. Гельмана, В. Данилова, Б.А. Исаева, В. Н. Краснова, А.Н. Кулика¹.

Особое место среди современных отечественных работ в области партийного строительства занимают разработки Г. Голосова, А.В. Иванченко, С.Е. Заславского, Ю.Г. Коргунюка, А. Кынева, А.Е. Любарева, Р.Ф. Туrowsкого², а также аналитиков ассоциации «Голос» и проекта Межрегиональной Электоральной сети поддержки (IRENA).

В контексте темы диссертационной работы большой интерес представляют труды исследователей, занимающихся изучением регионального электорального процесса. Среди авторов этих работ: В.С. Авдонин, В.К. Медведева, П.В. Панов, В.И. Попов, Р.Х. Усманов, Н.Б. Чувиллина³. Российскими и зарубежными исследователями проделана

Гамбаров Ю.С. Политические партии в их прошлом и настоящем. - СПб., 1904, Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. - М., 1997, Чичерин Б.Н. О народном представительстве. - М., 1899.

¹ Ашкеров А., Данилов В. и др. Основы теории политических партий. - М., 2007, Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания. Административные технологии федеральных выборов 2007-2008 годов. - М., 2008, Гаман-Голутвина О.В. Российские партии на выборах: картель «хватай-всех» // <http://www.polistudies.ru/N2004/fulltext/2004/1/9.htm>, Гельман В.Я. Политические партии в России: от конкуренции - к иерархии // Полис. - 2008. - №5, Исаев Б.А. Теория партий и партийных систем. - М., 2008, Краснов В.Н. Система многопартийности в современной России (очерк истории). - М., 1995, Кулик А.Н. Многопартийность в электоральной демократии постсоветской России: в чем смысл ее существования // Россия: политические вызовы XXI века. Второй всероссийский конгресс политологов. - М., 2002.

² Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика. - СПб., 2006, Борисов И., Заславский С.Е. Партии на выборах. - М., 2007, Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. - М., 2007, Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. - М., 2005, Коргунок Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. - М., 2007, Туrowsкий Р.Ф. Региональное измерение электорального процесса (Концептуальные основы исследований) // Общественные науки и современность. - 2006. - № 5.

³ Авдонин В.С. Новая партийная система в России и ее регионах // Экспертиза. - №24, Медведева В.К. Особенности избирательной реформы в российских регионах // Многоуровневая система власти в условиях федерации. Сборник научных трудов. - М., 2007, Панов П.В. Реформа региональных избирательных систем и развитие политических партий в регионах России: кроссрегиональный

большая работа, которая создала возможности и предпосылки для детального изучения современной партийной системы, однако, многие исследования, посвященные анализу политических партий, носят фрагментарный характер. Как правило, большинство работ написано с позиции государственно-правового подхода, который, зачастую, исключает возможность политологического анализа проблемы. В связи с этим ощущается недостаток специализированных работ в данной области и анализа их с точки зрения теории политики, истории и методологии политической науки, а также осмысления регионального политического процесса, особенно в контексте проведения административно-политических реформ, способствующих изменению всей системы взаимоотношений между федеральными и региональными органами власти.

Объектом исследования выступают общероссийские политические партии и их региональные отделения.

Предметом исследования являются закономерности и особенности влияния политических партий на развитие регионального политического процесса в России (на примере Центрального федерального округа).

Целью диссертационной работы является исследование закономерностей и особенностей влияния политических партий на региональный политический процесс в Российской Федерации в целом и в Центральном федеральном округе, в частности.

Данная цель определяет решение целого ряда конкретных задач:

- уточнить основные теоретико-методологические подходы к определению понятий «институционализация политических партий», «региональный политический процесс», сложившиеся в политической науке;
- рассмотреть процесс становления и развития партийной системы в условиях регионализации российского политического пространства;
- проанализировать партийное представительство в региональных законодательных собраниях Центрального федерального округа как показатель расстановки политических сил в современной России;
- охарактеризовать современные тенденции партийного влияния на формирование органов местного самоуправления;
- исследовать трансформацию регионального электорального процесса

сравнительный анализ // Полис.- 2005. - №5, Попов В.И. Многопартийность в современной России (взгляд из региона) // Принципы и практика политических исследований. Сборник материалов конференций и мероприятий, проведенных РАПН в 2001 г. – М., 2002, Усманов Р.Х. Региональный партотенез в политическом процессе современной России. – М., 2002, Чувиллина Н.Б. Политические партии как акторы российских региональных электоральных процессов // Власть. - 2009. - №7.

в условиях изменения избирательного законодательства;

- оценить перспективы оппозиционных партий в условиях трансформации регионального политического процесса в Центральном федеральном округе;
- обосновать влияние партии «Единая Россия» на процесс формирования региональной политической власти в Центральном федеральном округе.

Теоретико-методологическая основа. Для решения поставленных исследовательских задач использовалась совокупность методологических приемов и подходов. Методологической основой диссертационного исследования послужили принципы сравнительно-исторического, системного и структурно-функционального анализа. В ходе работы применялись также метод контент-анализа и статистический метод.

В качестве теоретической основы диссертационного исследования автором использовались классические теории политических партий и партийных систем, концептуальные модели электорального поведения, теории политического пространства.

Применение совокупности данных методов позволило проанализировать эволюцию политических партий в качестве участников избирательного процесса в современной России, как на федеральном, так и региональном уровнях.

Эмпирическая база исследования. Имеющихся в настоящее время массивов данных и источников по истории и современного строительства политических партий и партийной системы в современной России вполне достаточно для самого серьезного исследования. Диссертант активно использовал материалы, опубликованные в печатных органах и на интернет-сайтах партий, сборниках документов различных организационных мероприятий (съездов, конференций, заседаний руководящих органов и пр.); заявления и интервью первых лиц государства, партийных лидеров и активистов в периодической печати; хронику партийных событий в СМИ; стенографические отчеты.

Кроме того, исследователь на основе мониторинга официальных серверов органов региональной законодательной власти провел обширную работу по составлению статистической базы, учитывающей количественный и качественный состав региональных законодательных собраний.

В целях многостороннего освещения политико-правовых аспектов исследуемой проблемы также были проанализированы нормы Конституции России, федерального законодательства (Федеральный закон

от 11 июля 2001 г. №95-ФЗ «О политических партиях», Федеральный закон от 20 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; Федеральный закон от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 2 ноября 2004 г.); нормы регионального законодательства; уставы (конституции) субъектов Российской Федерации; Послания Президента России Федеральному Собранию, текст президентского выступления на XI съезде партии «Единая Россия», уставы политических партий.

Основная гипотеза исследования. Российский региональный политический процесс является прямым продолжением процессов, протекающих на федеральном уровне. С того момента, как был введен запрет на существование в субъектах Федерации региональных партий и блоков, а затем ограничено участие и общественных организаций в региональном избирательном процессе, общероссийские политические партии превратились в главных субъектов регионального избирательного процесса. Особая роль в этом процессе отводится «Единой России», являющейся доминантной партией, как на федеральном, так и на региональном уровне. Исходя из этого, необходимо нахождение механизмов, препятствующих превращению регионального политического процесса в моноцентричную арену, на которой существует один весомый игрок — партия власти, диктующая «свои правила игры» остальным участникам этого процесса.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что влияние политических партий на развитие политического процесса в современной России изучено не в полной мере, а развитие российской партийной системы постоянно продуцирует новые феномены, требующие адекватного и систематического научного анализа. В качестве более наглядной иллюстрации процессов, протекающих в региональном измерении, а также с целью разработки универсальных рекомендаций по оптимизации регионального политического процесса, диссертант выбрал Центральный федеральный округ, как округ с показателями развития политической системы, отражающими ситуацию в целом по России с учетом исторических, культурных, экономических и иных особенностей регионов. Такой подход к постановке проблемы сам по себе является новаторским.

Научная новизна диссертационного исследования состоит также в следующем.

Всестороннее исследование теоретико-методологических аспектов

институционализации политических партий дает возможность полно и детально осмыслить и оценить их роль в процессе регионализации российского партийного пространства.

Анализ партийного представительства в региональных парламентах Центрального федерального округа, позволил выявить то, что непарламентские оппозиционные партии продолжают терять авторитет на региональном уровне, о чем свидетельствует состав законодательных собраний субъектов, входящих в Центральный федеральный округ, который можно считать показателем расстановки политических сил в современной России в целом.

Всесторонняя оценка современных тенденций партийного влияния на формирование органов местного самоуправления, а также исследование трансформации регионального электорального процесса в условиях существенного изменения партийного и избирательного законодательства, позволили автору сделать вывод о том, в региональном избирательном процессе четко определились негативные тенденции, связанные с резким снижением партийной конкуренции, ведущие к моноцентричности всего регионального политического процесса.

На основе сравнительного анализа оценены и обоснованы дальнейшие перспективы оппозиционных партий и выявлены механизмы влияния партии «Единая Россия» на развитие регионального политического процесса в Центральном федеральном округе.

Результаты исследования можно выразить в следующих **положениях, выносимых на защиту:**

1. Современные партии являются значимым элементом политической системы общества. В соответствии со своими программами они являются носителями конкурирующих политических курсов, служат выразителями интересов, потребностей и целей определенных социальных групп, связующим звеном между гражданским обществом и государством. Перед партиями стоят разные цели, однако, среди важнейших можно выделить следующую - превращение множества частных интересов отдельных граждан, социальных слоев, заинтересованных групп в совокупный политический интерес. Современные общероссийские политические партии пока не в полной мере служат этим важнейшим общественно-политическим задачам.

2. В 1990-е гг. политические партии не принимали активного участия в большинстве региональных выборов. Даже в тех регионах, где отделения федеральных политических партий регулярно участвовали в выборах законодательных органов власти, они никогда не получали серьезного

представительства. Чаще всего им было нечего противопоставить административному ресурсу региональных властей, поддерживающих местные общественно-политические движения. После принятия Федерального закона «О политических партиях» механизм партийного влияния на деятельность региональной политической власти принял форму централизованного давления со стороны центральных партийных органов. Особенно это касается парламентских партий - «Единой России», КПРФ и ЛДПР.

3. Одним из наиболее заметных электоральных изменений в Центральном федеральном округе в последние годы можно назвать увеличение поддержки наиболее идеологизированной и институционализированной политической партии страны - КПРФ - в крупных городах на фоне её существенного снижения на региональной периферии в пользу «партии власти», хотя доминирование «Единой России», на первый взгляд, кажется безоговорочным. Тем не менее, некоторые результаты ее конкурентов заставляют переосмыслить сложившуюся расстановку политических сил в регионах. Ситуацию может изменить продолжающийся экономический кризис, ответственность за последствия которого ложится, в том числе, и на лидера «Единой России» В. Путина, возглавляющего Правительство Российской Федерации.

4. Говоря об электоральной составляющей муниципального партийного строительства, стоит отметить, что выборы крайне важны для формирования представительных органов местного самоуправления, так как, с одной стороны, через прямые выборы обеспечивается представительство интересов населения местных сообществ, с другой - появляется реальный механизм контроля за деятельностью этих органов. Сегодня можно с уверенностью констатировать, что на территории России формируется система, в рамках которой видится стремление к формированию партийной вертикали с включением в нее и муниципального уровня.

5. Реформирование современного российского избирательного законодательства (в частности, переход к выборам в Государственную Думу только по партийным спискам и повышение избирательного барьера до 7 процентов, отмена порога явки избирателей и графы «против всех») носит весьма противоречивый характер. С одной стороны, оно обеспечивает формальную основу для развития в России полноценных избирательной и партийной систем, а с другой - создает дополнительные рычаги влияния для федеральной и региональной властей на избирательный процесс, деятельность политических партий.

6. Присутствие на уровне субъектов Федерации четко выраженной прослойки оппозиционных партий влияет на формирование регионального политического процесса не менее сильно, чем тотальное доминирование партии «Единая Россия». Именно конкуренты партии власти не дают политической системе в регионах трансформироваться в недемократическую однопартийную структуру. Это представляется крайне важным в условиях продолжающегося становления Российской Федерации как демократического федеративного государства.

7. Реалии современной политической жизни российских регионов позволяют утверждать, что «Единая Россия» контролирует подавляющее большинство субъектов Федерации не только по линии законодательной власти, но и, посредством членства в этой партии губернаторов и их команд. Развитие и трансформация партии во многом зависит от тех действий, которые предпринимаются этой партией по отношению к региональным элитам. При этом, на наш взгляд, «Единая Россия» все более срачивается с теми политическими силами, которые ранее действовали в субъектах Федерации самостоятельно, имея собственный политический вес. Зачастую, такое сраживание происходит в виде поглощения. Все чаще яркие региональные политики выступают от имени «Единой России», а участие в выборах от имени этой партии, априори, означает хороший результат.

Научно-практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что его основные положения и выводы могут быть использованы по следующим направлениям:

- в научно-теоретических исследованиях, посвященных проблемам развития партийной системы современной России в целом и в Центральном федеральном округе, в частности;

- результаты диссертационного исследования могут представлять интерес для экспертных оценок деятельности российских политических партий в региональном политическом процессе;

- основные положения работы могут применяться при разработке учебных курсов в рамках политической науки в высших учебных заведениях, а также использоваться при подготовке соответствующих разделов учебных пособий по политической регионалистике.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация прошла обсуждение на кафедре национальных и федеративных отношений РАГС при Президенте РФ. Основные результаты исследования нашли отражение в выступлениях автора на научно-практических конференциях и «круглых столах» в рамках научной

школы профессора Н.П.Медведева, посвященных становлению и развитию современной партийной системы и ее влиянию на развитие регионального политического процесса. Центральные положения работы нашли отражение в ряде публикаций в научных изданиях.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих семь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертационной работы, определены ее цели, задачи, научная новизна и практическая значимость, дано краткое изложение содержания и основных результатов исследования.

В первой главе «Теоретико-методологические аспекты институционализации политических партий в российском политическом пространстве» всесторонне раскрывается сущность понятия «политическая партия», анализируются партии как общественно-властный институт, рассматривается процесс становления и развития партийной системы в условиях регионализации российского политического пространства.

В первом параграфе «Политические партии как общественно-политический институт» рассматриваются различные определения политических партий, анализируются их функции, выделяются их характерные признаки, рассматриваются различные классификации и подходы к пониманию их сущности.

Автор отмечает, что партии являются важным звеном политического механизма в современных демократических государствах. В соответствии со своими программами, они являются носителями конкурирующих политических курсов, служат выразителями интересов, потребностей и целей определенных социальных групп, связующим звеном между гражданским обществом и государством. Перед партиями стоят разные цели, однако, среди важнейших можно выделить следующую: превратить множество частных интересов отдельных граждан, социальных слоев, заинтересованных групп в их совокупный политический интерес. Политическая культура, политические интересы и взгляды, олицетворенные в деятельности партий, являются важнейшей характеристикой состояния общества, а также состояния отношений населения и власти.

Партии принимают активное участие в функционировании механизма

политической власти или оказывают опосредованное влияние на него. Важной чертой деятельности партий является их идеологическое воздействие на население, значительна их роль в формировании политического сознания и культуры. Также автор подчеркивает, что на практическом уровне, цели партий и их функции, зачастую, разнятся с теоретическими построениями, однако, исследователь формулирует центральное правило, характеризующее предназначение партий. Таковым стоит признать трансляцию и отстаивание основных догм той или иной идеологии или политического течения, которого придерживается партия с поправкой на присущие государству отклонения от идеально-типических схем. Диссертант уточняет, что в указанном определении речь идет, в основном, о политических организациях, перед которыми не стоят задачи отстаивания финансовых или иных интересов учредителей.

Во втором параграфе «Процесс становления и развития партийной системы в условиях регионализации российского политического пространства» исследуются основные этапы становления российской многопартийности, ее исторические предпосылки, выявляются главные тенденции различных электоральных циклов на федеральном и региональном уровнях, анализируется роль политических партий в выборах различного уровня.

Автор отмечает, что в 1990-е гг. в России возникло большое количество новых политических партий, которые активно принимали участие в выборах и в Государственную Думу, и в региональные законодательные собрания. Уровень поддержки тех или иных партий менялся, трансформировалась их композиция в составе Государственной Думы и в составе региональных парламентов. При этом долгие годы в регионах роль партий была незначительной, на электоральном рынке они конкурировали с непартийными агентами, прежде всего, с группами экономических интересов и региональными элитами.

Итогом первых 15 лет развития партийной системы в нашей стране можно назвать создание вполне жизнеспособного института политических партий. Тем не менее, этот процесс не оказался легким. Это подтверждает тот факт, что самые первые парламентские партии не использовали своего преимущества пребывания в Думе и впоследствии исчезли. Все восемь партий, сумевших преодолеть 5%-й барьер на первых думских выборах в 1993 г., участвовали в следующих выборах в 1995 г., но шесть из них не смогли повторить свой успех. Сходная картина наблюдалась и позже. На последних думских выборах 2007 г. депутатские мандаты смогли получить лишь две исходные партии: КПРФ и ЛДПР, а их доля при распределении

мандатов составила всего 24%.

Принятие Федеральных законов от 11.07.2001 №95-ФЗ «О политических партиях» и 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» символизирует новый этап развития российских политических партий. В результате состоявшейся реформы партии, как и российская партийная система в целом, приобрели принципиально новые институциональные и законодательные рамки. Так, общероссийские политические партии признаются базовым элементом избирательного процесса и одним из основных субъектов всего политического процесса в Российской Федерации. Вследствие этого партии получают дополнительные инструменты, с помощью которых возможно оказание влияния на принятие законодательных и других политических решений, как на региональном, так и на федеральном уровне. Проекция партийного принципа формирования региональных парламентов позволяет партиям более глубоко проникнуть в региональные представительные органы власти, что привело к структурированию политической конкуренции и политической элиты в субъектах Российской Федерации. Тем не менее, политические партии становятся в большей степени, чем ранее подконтрольными государству. Этому способствуют достаточно жесткая процедура государственной регистрации, а также система государственного финансирования политических партий. Установление довольно высоких требований для создания и государственной регистрации политических партий ведет к тому, что партии вынуждены постоянно поддерживать высокую численность партийной организации не менее 50 тысяч человек, имея региональные отделения в более чем половине субъектов РФ, а также перманентно участвовать в выборах, добиваясь высоких электоральных результатов.

Несомненно, рассматриваемые новеллы федеральных законов дали общероссийским партиям преимущество в борьбе за ключевые политические посты и сделали их основными участниками регионального избирательного процесса.

Во второй главе «Региональный политический процесс в условиях трансформации партийной системы» анализируется партийное представительство в региональных парламентах, определяются современные тенденции партийного влияния на формирование органов местного самоуправления, рассматривается трансформация регионального электорального процесса в условиях изменения избирательного законодательства.

В первом параграфе «Партийное представительство в региональных парламентах Центрального федерального округа как показатель расстановки политических сил в современной России» автор представляет сводный анализ представительства партий в законодательных собраниях регионов Центрального федерального округа, оценивает результаты последних избирательных кампаний и расстановку политических сил в них.

Исследователь отмечает, что в Центральном округе, как и в целом по стране, региональные парламенты повторяют в усредненном виде расклад сил в Государственной Думе. Законодательные органы субъектов Федерации формируются при активном участии четырех парламентских партий - «Единой России» (ЕР), являющейся доминантной и на региональном уровне, Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ), занимающей второе место в большинстве парламентов, а также Либерально-Демократической Партии (ЛДПР) России и «Справедливой России» (СР), делящих третье и четвертое место.

Из восемнадцати субъектов, представляющих Центральный федеральный округ, менее половины (7 регионов) полностью повторяют партийный состав Государственной Думы количественно, при редких качественных изменениях в величине фракций. В пять региональных парламентов вошли представители непарламентских партий. Наибольшее их число у партии СПС, влившейся в объединение «Правое дело» (ПД) - 3 субъекта, в двух регионах есть депутаты от «Яблока», в одном – от «Патриотов России» (ПР).

Подобная расстановка сил говорит о том, что непарламентские оппозиционные партии продолжают терять авторитет на региональном уровне. Так, партия «Патриоты России», создававшаяся как противовес КПРФ, имеет лишь два мандата в единственном законодательном собрании Центрального округа, при этом по всей России они представлены лишь в семи парламентах. Демократические партии также уменьшают свое представительство в законодательных органах власти субъектов Федерации. Наибольшее падение в этом отношении совершила партия «Яблоко», имеющая в Центральном федеральном округе два депутатских места в Думе Калужской области и три - в Москве. Этот результат полностью совпадает с результатом «Яблока» по всей стране, так как нигде, кроме двух указанных регионов, члены этой партии не представлены.

Среди парламентских партий наименьшее представительство в законодательных собраниях субъектов Центрального федерального округа

имеет ЛДПР. Эта партия представлена в двенадцати субъектах - 2/3 от общего количества. Та же доля характеризует и присутствие партии на общеокружном уровне - депутатские мандаты имеют члены ЛДПР в 56 регионах страны. Более того, имеющиеся у партии фракции в своем большинстве не насчитывают более 3 человек. Эта ситуация связана, скорее всего, с гораздо меньшими возможностями эксплуатации образа лидера партии В. Жириновского на региональных выборах.

Партия «Справедливая Россия», получившая «в наследство» от вошедших в нее «Партии пенсионеров», «Партии жизни» и «Родины» (в основном – последней) уже действующие фракции в региональных законодательных собраниях, продолжила развивать успех самостоятельно. Сегодня в Центральном федеральном округе лишь в трех субъектах нет депутатского представительства «Справедливой России». При этом, однако, рассматриваемая партия не представлена в ключевом субъекте – Москве. В целом по России результаты «Справедливой России» также достаточно высоки – она имеет фракции в 70 регионах.

Коммунистическая партия имеет стопроцентный результат в Центральном федеральном округе, участвуя в законодательной деятельности всех восемнадцати региональных парламентов. При этом по всей стране коммунисты не представлены лишь в четырех субъектах Федерации – республиках Тыва и Чечня, Кемеровской области, а также Чукотском автономном округе. Как правило, фракции КПРФ достаточно невелики, но в большинстве регионов являются вторыми по численности после «Единой России».

Политическая партия «Единая Россия» является доминантной не только на общедоказательном уровне, но и на уровне региональных парламентов. Эта партия имеет подавляющее депутатское большинство во всех субъектах Центрального федерального округа.

Результаты сводного анализа представительства партий в законодательных собраниях регионов Центрального федерального округа показывают, что совокупное лидерство партии «Единая Россия» достигается, прежде всего, за счет ее членов, избирающихся по одномандатным округам. Как правило, более двух третей всех избранных одномандатников – «единороссы». Из этого ряда выбиваются лишь два субъекта Центрального округа - Калужская и Костромская области, в которых «Единая Россия» имеет соответственно 60% и 61% депутатских мест по одномандатным округам. Именно в этих областях, как отмечалось, и совокупный показатель партии является одним из самых низким по округу. С другой стороны, наивысшие показатели по этому критерию

имеет «Единая Россия» в Брянской, Ивановской и Ярославской областях, а также в Москве (100%) - в этих регионах и общее количество депутатских мест партии наибольшее по округу. Приведенные данные красноречиво говорят о том, что работа «Единой России» в одномандатных округах приносит ей наибольшие плоды.

Одним из наиболее заметных электоральных изменений в Центральном округе в последние годы можно назвать увеличение поддержки наиболее идеологизированной и институционализированной политической партии страны - КПРФ - в крупных городах на фоне её существенного снижения на региональной периферии в пользу «партии власти».

Второй параграф «Современные тенденции партийного влияния на формирование органов местного самоуправления» посвящен анализу электоральной составляющей муниципального партийного строительства, трансформации института муниципальных выборов в ходе его реформирования.

Автор отмечает, что избирательная система на уровне муниципалитетов вскоре претерпит трансформации, которые могут привести существенные изменения в существующую электоральную практику. Указанные трансформации произойдут вследствие поправок в законодательство, согласно которым выдвижение кандидатов на муниципальных выборах будет осуществляться только политическими партиями, при том, что общественные объединения получают лишь небольшую квоту (в 15%) в партийных списках. Подобный закон разработан в рамках пакета мер по совершенствованию механизмов народного представительства, предложенных Президентом Д. А. Медведевым.

Таким образом, по новой схеме, на выборах в представительные органы муниципальных образований политическая партия является единственным видом избирательного объединения, которая имеет право самостоятельно выдвигать списки кандидатов.

Соискатель полагает, что подобные начинания ощутимо ущемляют конституционные права граждан, так как ограничивают их пассивное избирательное право - право выдвигать себя в качестве кандидата на один из выборных постов. Право быть избранным теперь ограничено жесткими рамками, которые предписывают гражданину либо вступить в партию, либо заставить, не вступая в нее, договариваться с партийным (региональным, муниципальным) руководством о своем соучастии с партией в выборах.

Прошедшие в марте 2009 г. в ряде регионов выборы в представительные органы местной власти выявили ряд тенденций. Так, четко прослеживается ориентация на переход к смешанной избирательной системе. Фактически, переход на такую схему проведения выборов сохраняет только декларативное право беспартийных граждан быть включенными в соответствующий партийный список кандидатов.

Кроме того, мартовские 2009 г. выборы в органы местного самоуправления выявили уменьшение числа партий, решивших участвовать в них. Отмечается, что в некоторых небольших муниципальных образованиях было зарегистрировано всего два или три списка кандидатов, что подчеркивает неоправданность введения выборов по партийным спискам на муниципальном уровне.

Еще одной тенденцией последних местных выборов является использование так называемой технологии «паровозов», то есть использование кандидатов, баллотирующихся с целью привлечения голосов, но ненамеренных получать мандат в действительности.

В заключение параграфа автор констатирует, что если в региональном разрезе политические партии достаточно давно занимают свойственную им нишу, то на муниципальном уровне появление их в качестве влиятельных игроков на выборах – новелла последних лет. Выстраивание «вертикали власти» побуждает «Единую Россию» - партию парламентского большинства форсировать процесс партийного строительства и на уровне местного самоуправления. В этом русле, в некоторой мере, вынужденно следуют и другие партии, в первую очередь, представленные в Государственной Думе.

В третьем параграфе «Трансформация регионального электорального процесса в условиях изменения избирательного законодательства» выделяются основные этапы изменения российского избирательного законодательства, выявляются тенденции регионального электорального процесса, анализируются особенности региональной избирательной реформы.

Автор отмечает, что избирательное законодательство играет центральную роль в развитии избирательного процесса, как на федеральном, так и региональном уровнях. Вместе с тем, современное российское избирательное законодательное характеризуется своей нестабильностью. Изменения в правовые акты вносятся практически в каждом межэлекторальном цикле, что, несомненно, сказывается не только на результатах выборов, но и на всей архитектуре партийной составляющей российской политики. Исследователь подчеркивает, что,

как правило, трансформации избирательного законодательства касаются базовых звеньев выборного механизма, что усиливает критику со стороны самого широкого круга исследователей.

Диссертант выделяет два этапа изменения российского избирательного законодательства. Первый охватывает 1991-1998 гг. – период, связанный с попыткой избавиться от непредвиденных последствий использования во время предвыборной борьбы «черных политтехнологий» (изменение законодательства шло «по результатам» прошедших выборов), второй – с 1999 г. по настоящее время. Этот период соискатель связывает с осознанным стремлением на уровне законодательных актов регламентировать ход предвыборной кампании, чтобы избежать опасности получить по итогам выборов незапланированный результат.

Несомненно, важную роль в обеспечении стабильности избирательного процесса играет внесение изменений и дополнений в действующие законы о выборах. Реформирование избирательного законодательства, проходившее в 2000-е гг., в основном было направлено на уточнение его положений, конкретизацию принципов обязательности и периодичности выборов, правовых механизмов обеспечения независимости избирательных комиссий, возможности общественного контроля за предвыборной агитацией, при голосовании, подсчете голосов и подведении итогов, нового порядка формирования органов государственной власти.

Анализируя трансформацию законодательства о выборах, автор отмечает, что, несмотря на то, что множество новелл имеют негативную окраску, существует также ряд моментов, несомненно, положительно влияющих на электоральную среду в регионах и в государстве в целом. Среди них исследователь называет повышение роли партий в избирательном процессе, уменьшение распространения нелегитимных избирательных технологий, формирование по результатам выборов более дееспособных законодательных собраний. Кроме того, введение смешанной избирательной системы на региональном уровне, несмотря на свою неоднозначность, позволило ряду партий быть представленными в органах законодательной власти субъектов Федерации.

В заключение автор приходит к выводу, что российское избирательное законодательство в части, относящейся к региональному избирательному процессу, стоит признать, зачастую, необоснованно изменчивым. Несомненно, это связано с поиском оптимального механизма формирования региональных органов власти. Последние годы оказались насыщенными нередко неоднозначными изменениями в избирательном

законодательстве. В первую очередь, стоит упомянуть отмену порога явки избирателей, упразднение в бюллетенях графы «против всех», увеличение заградительного барьера, переход на смешанную, а в некоторых регионах и полностью пропорциональную, систему выборов и др.

В третьей главе «Влияние общероссийских партий на политический процесс в регионах Центрального федерального округа» оцениваются перспективы оппозиционных партий в Центральном федеральном округе, анализируется влияние партии «Единая Россия» на процесс формирования региональной власти в Центральном округе.

В первом параграфе «Перспективы оппозиционных партий в условиях трансформации регионального политического процесса в Центральном федеральном округе» рассматривается процесс становления оппозиционных партий, их роль в региональной политике через вектор развития федеративных отношений в современной России.

Соискатель отмечает, что 1990-е гг. были ознаменованы бурным развитием всех видов оппозиции в России (в чем-то напоминавшим схему: «ничего, кроме оппозиции»). В 2000-е гг. роль политической оппозиции в России существенно изменилась по сравнению с предыдущим периодом. Если ранее оппозиция существовала в качестве совокупности полноценных субъектов политического процесса, то после 2003 г. слабость, неопределенность возможностей и перспектив становится ее общепризнанной характеристикой. Оппозиционные партии, занимавшие в начале и середине 1990-х гг. достаточно широкую нишу в политическом пространстве российских регионов, уже в 2007 г. потеряли до трети своих избирателей вследствие усиления «Единой России».

Важной особенностью трансформации российской системы оппозиции сегодня является создание псевдооппозиционных партий под контролем власти. Наиболее ярким примером является триумвират партий, объединившихся в 2006 г. в «Справедливую Россию» - «Партии жизни», «Партии пенсионеров» и «Родины».

Бесспорно, самой влиятельной оппозиционной силой на сегодняшний день, как в Центральном федеральном округе, так и в целом по России, остается Коммунистическая партия, наиболее близко подошедшая к стопроцентному результату «Единой России» по охвату региональных парламентов. Помимо этого, именно КПРФ в большинстве регионов имеет достаточно крупные фракции для того, чтобы сколько-нибудь активно противостоять партии власти.

Наилучшую динамику прироста представительства в субъектах Федерации за последние годы показала другая «левая» партия -

«Справедливая Россия». Несомненно, ее успех базируется на уже созданной ее предшественниками – «Родиной», «Российской партией пенсионеров» и «Российской партией жизни» - платформе. Именно совместно указанные политические силы смогли существенно расширить свое присутствие в регионах. Основываясь на том, что «Справедливая Россия» как самостоятельная единица молода, а ее успехи во многом связаны с пропагандой идеи социальной справедливости, можно предположить, что определяющими для будущего этой политической партии может стать череда ближайших региональных выборов, а также следующая думская избирательная кампания.

«Правые» партии традиционно для последних лет слабо представлены в российских регионах. При этом если «Союз правых сил» предоставил новой партии «Правое дело» устойчивый фундамент из уже имеющегося представительства в 3 региональных парламентах Центрального федерального округа и 12 законодательных органах власти в целом по России, то «Яблоко» фактически полностью исчезает из регионального политического пространства, имея представительство лишь в двух регионах по всей стране.

На сегодняшний день российская оппозиция выполняет довольно важную функцию, так как только при наличии оппозиции возможна демократичность и транспарентность электорального процесса, как на федеральном, так и региональном уровнях. Это, отчасти, способствует смещению электоральных предпочтений в сторону оппозиционных «Единой России» партий. При этом, как отмечает соискатель, голоса бывших сторонников «Единой России» распределяются между ее конкурентами пропорционально, что в перспективе может в некоторой мере выровнять политическую ситуацию в регионах.

Во втором параграфе «Влияние партии «Единая Россия» на процесс формирования региональной политической власти Центральном федеральном округе» автор заключает, что на сегодняшний день «Единая Россия» представляет собой неотъемлемую часть фундамента региональной политической структуры во всех без исключения субъектах Федерации. Ее развитие и трансформация во многом зависит от тех действий, которые предпринимаются этой партией по отношению к региональным элитам. При этом «Единая Россия» все более срачивается с теми политическими силами, которые ранее действовали в субъектах Федерации самостоятельно, имея собственный политический вес. Зачастую, такое сраживание происходит в виде поглощения. Все чаще яркие региональные политики выступают от имени

«Единой России», а участие в выборах от имени этой партии, априори, означает хороший результат.

Партийное влияние на региональный политический процесс последних лет сложно переоценить. Обозначившийся в период нескольких последних избирательных кампаний в Государственную Думу и региональные парламенты вектор на усиление влияния партий на региональную политическую жизнь имеет ряд весомых причин.

В первую очередь, стоит отметить новый статус региональных законодательных органов власти, связанный с утверждением на должность глав субъектов Федерации. На сегодняшний день процедура наделения полномочиями высших должностных лиц регионов такова: кандидатуры должны вноситься на рассмотрение Президента России партией, получившей наибольшее число голосов избирателей на выборах в региональный парламент, что усиливает как статус депутата регионального парламента, так и степень влияния партий на региональный политический процесс, поскольку партии становятся его центральным звеном. Кроме законодательной, представительной и контрольной функций они будут выполнять, специфическую, на сегодняшний день, роль ответственного актора за исполнительную власть в субъекте Федерации.

Процедура назначения губернаторов нова лишь по своей законодательной сути. На практике же «Единая Россия», господствующая в законодательных собраниях практически на всей территории страны, имеет дело с главами регионов, которые состоят в ее рядах. Большинство из них в последние годы почувствовали на себе усиление партийного влияния. Так, руководство партии власти предприняло ряд кадровых назначений, которые сделали региональные отделения партии автономными от региональных властей. Кроме того, было высказано пожелание, чтобы глава региона не возглавлял партийные ячейки. Этим, на наш взгляд, партия, с одной стороны, дистанцируется в глазах избирателей от вероятно непопулярного губернатора, с другой – заставляет последнего работать под прессом возможного непродления полномочий.

В заключение автор делает прогноз, полагая, что в ближайшие годы расклад политических сил на региональных выборах, а также на выборах в Государственную Думу 2011 г., скорее всего, не претерпит сколько-нибудь значительных изменений в отношении позиций ведущих партий. Тем не менее, по мнению автора, стоит ожидать некоторый отток электората от партии власти к оппозиции на волне протестных настроений, формирующихся под влиянием проблем, связанных с финансово-

экономическим кризисом. Соискатель считает, что доминирование «Единой России», как на федеральном, так и на региональном уровнях, продлится не менее одного избирательного цикла после 2011 г. Перспективы оппозиции будут зависеть во многом от усиления или ослабления партии «Справедливая Россия», способности «Правого дела» объединить «правый» электорат, а также закрепления КПРФ на позициях 2007-2009 гг. При этом не исключено появление в российском политическом пространстве новых партий левого или правого толка.

В заключении автором подводятся итоги проведенного исследования, намечаются возможные перспективы данного исследовательского направления, формулируются основные выводы.

Подчеркивается, что в настоящее время можно прогнозировать большие изменения в партийном представительстве в регионах – этот уровень становится интересным для всех активно действующих партий. Несмотря на доминирование практически во всех субъектах Федерации политической партии «Единой России», ее позиции не всегда выглядят бесспорными. В этой связи можно прогнозировать активизацию деятельности других партий на региональных выборах и, как следствие, дальнейшую регионализацию партийного пространства.

В Центральном округе, как и в целом по стране, региональные парламенты повторяют в усредненном виде расклад сил в Государственной Думе. Законодательные органы субъектов Федерации формируются при активном участии четырех парламентских партий – «Единой России», являющейся доминирующей и на региональном уровне, КПРФ, занимающей второе место в большинстве парламентов, а также ЛДПР и «Справедливой России». Центральный округ можно считать эталонным при определении количественного и качественного состава партийного представительства по России. Таким образом, результаты оппозиционных партий на выборах в центральной части России могут быть основанием для определения перспектив этих партий в масштабах всей страны с большой долей вероятности.

Сегодня региональный политический процесс, который все больше основывается на партийности как законодательной, так и исполнительной власти, в условиях тотального доминирования «Единой России» существенно трансформировался: политическая борьба между партиями замещается внутрипартийной конкуренцией в рамках партии власти. В условиях, когда и губернатор, и большинство в региональных парламентах, и, как правило, мэр региональной столицы являются членами «Единой России», на первый план выходят вопросы их взаимодействия,

что сводит политическую деятельность лишь к аппаратной борьбе, а также к монополизации всего политического пространства, сужению демократических процедур и стагнации партийной системы в регионах.

Исходя из анализа тенденций в избирательном и законотворческом процессах, можно констатировать, что сегодня продолжается политика федерального Центра, направленная на унификацию регионального политического процесса и встраивание региональных законодательных и исполнительных органов власти в единую властную вертикаль. Сегодня на региональном уровне существует зависимость всех субъектов политического процесса друг от друга, что не всегда позитивно отражается на его легитимности и, зачастую, снижает доверие со стороны населения к органам власти в регионах России.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации:

1. Лисянская Е.О. Региональный электоральный процесс в контексте дискуссии о проекте избирательного кодекса России// Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2009. № 4. – 0,5 п.л.

Другие публикации:

2. Гребенюкова Е.О. Роль политических партий в законодательном процессе в условиях федеративной России //Многоуровневая система власти в условиях федерации /Под общ. ред. Н.П. Медведева. Вып. 2. - М.: Изд-во «Учеба» МИСиС, 2007. – 0,7 п.л.

3. Лисянская Е.О. Влияние общероссийских партий на развитие регионального политического процесса //Политическая регионалистика и этнополитика/ Под общ. ред. Н.П. Медведева. Вып. 6. - М.: Издательский Дом МИСиС, 2009. – 0,3 п.л.

4. Лисянская Е.О. Проблемы участия оппозиционных партий на региональных выборах в Центральном федеральном округе// Политическая регионалистика и этнополитика/ Под общ. ред. Н.П. Медведева. Вып. 7. - М.: Издательский Дом МИСиС, 2009. – 0,4 п.л.

5. Лисянская Е.О. Особенности партийного строительства в регионах России //Актуальные проблемы современного права и политики / Под общ. ред. К.Я. Ананьева. Вып. 10. - Рязань: Ряз. Гос. Ун-т им. С.А. Есенина, 2009. - 0,2 п.л.

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 2,1 п.л.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Лисянская Елена Олеговна

Тема диссертационного исследования:

**Российские партии как институциональный фактор развития
регионального политического процесса
(на примере Центрального федерального округа)**

Научный руководитель:
Медведев Николай Павлович

Изготовление оригинал-макета

Подписано в печать 15.02. 2010 г. Тираж 80 экз.
Усл. п.л. 1,2

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Российская академия государственной
службы при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ 59

119606, Москва, пр. Вернадского, 84