

Баев Александр Владимирович

**РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ
В СОВРЕМЕННОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ
ПРОЦЕССЕ**

**Специальность 23.00.02 — политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание
ученой степени кандидата политических наук

Москва
2009

Работа выполнена в Институте социологии РАН

Научный руководитель: доктор политических наук
Баранова Наталия Романовна

Официальные оппоненты: доктор политических наук
профессор
**Воробьев Владимир
Владимирович**
кандидат социологических наук
Тюрина Ирина Олеговна

Ведущая организация: **Институт социально-
политических исследований РАН**

Защита состоится 27 мая 2009 г. в 14.00 на заседании
диссертационного совета Д 002.011.03 при Институте социоло-
гии РАН по адресу: 117218, Москва, ул. Кржижановского,
24/35, корп. 5.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ИС
РАН.

Автореферат разослан «24» апреля 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Коломиец

В. К. Коломиец

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. В современной научной литературе категория «парламентаризм» чаще всего трактуется как политическая система, где в условиях разделения властей и многопартийности интересы и воля народа находят воплощение в избираемом высшем государственном представительном учреждении – парламенте. Парламент, защищая интересы народа, ведет законодательную деятельность и осуществляет контроль за органами исполнительной власти.

Проблемы парламентаризма и роль парламента в современных политических процессах реформируемой России занимают важное место в общественно-политических и научных дискуссиях, а также в политическом дискурсе властных инстанций, общества и граждан, что требует постоянного мониторинга и обобщения.

Сложность исследования парламентаризма и его роли в политических процессах современной России обусловлена динамизмом и незавершенностью процессов реформирования. В сложной ситуации противостояния исполнительной и законодательной властей, а также взаимодействия федеральных и региональных представительных органов, видоизменяющихся взаимоотношений бизнеса и власти, неразвитости гражданского общества развитие парламентаризма во многом определяется методом проб и ошибок.

В общественном мнении и в научной среде сталкиваются различные точки зрения на роль парламента в системе государства, его отношений с обществом и различными социальными слоями; по-прежнему дискуссионным является вопрос о степени демократизации страны ввиду значительной роли бюрократизма, возрождения авторитарных методов реформирования страны, роли института президентства. Отсюда необходимость комплексного изучения состояния и перспектив раз-

вития российского парламентаризма, методов и механизмов его эффективности и выполнения им многообразных функций.

В современных условиях особое значение приобретает способность российского парламента - Федерального Собрания РФ выполнять контрольные функции по отношению к другим ветвям власти, в особенности к исполнительной, с тем, чтобы добиться выполнения на практике огромного объема законов и постановлений, принятых в последние два десятилетия.

Таким образом, в теоретическом плане актуальность исследования феномена парламентаризма обусловлена обстоятельствами, к числу которых следует отнести:

- стремление к научному осмыслению и современному пониманию парламентаризма, эволюции идей осуществления представительной (законодательной) власти;
- назревшую необходимость политических и социологических исследований, раскрывающих сущность, признаки, принципы, типы и модели современного российского парламентаризма, перспективы его развития;
- необходимость научного осмысления и обобщения практик парламентских функций;
- расширение правового поля для законодательной деятельности парламента по всем направлениям обеспечения жизнедеятельности российского общества.

В значительной степени актуализируют избранную тему и требуют обстоятельных научных исследований различные парламентские институциональные воплощения, способствующие реформированию российского общества как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе.

Степень научной разработанности темы. Разработкой проблем парламентаризма занимаются представители различных наук – политологи, философы, правоведы, социологи, экономисты, демографы и специалисты других направлений, что вполне оправдано комплексным характером проблемы.

Необходимо прежде всего отметить значимость исследований в историческом ракурсе, посвященных общей теории парламентаризма, основным параметрам его развития, выявлению демократических особенностей парламентской деятельности.

Целостная научная концепция парламентаризма прослеживается в знаменитой английской «Великой Хартии вольностей» (1215 г.) и американской «Декларации независимости» (1776 г.).

Идеи народного представительства овладевают умами Н.Макиавелли, Т.Гобса, Дж.Локка, Ж.-Ж.Руссо, Ш.-Л.Монтескье и многих других мыслителей Запада, а также русских мыслителей С.Е.Десницкого, Ю.Крижанича, И.Т. Посошкова, А.Н.Радищева, В.Н. Татищева, М.М. Щербатова и др. Теоретико-методологические аспекты, составляющие научные предпосылки становления и развития парламентаризма применительно к функционированию в России органов представительной власти на разных этапах ее истории присутствуют в трудах Н.А.Бердяева, В.О.Ключевского, М.М.Ковалевского, Н.М.Коркунова, П.Л.Лаврова, В.И.Ленина, Н.М.Муравьева, П.И.Пестеля, М.М.Сперанского, К.М.Тахтарева, П.Я. Чаадаева, Б.Н.Чичерина.

В работах таких ученых, как О.Е.Кутафин, В.В.Лазарев, А.П.Любимов, А.М.Салмин, М.Ф.Флоринский, Т.Я.Хабриева, В.Е.Чиркин, освещаются правовые аспекты российского парламентаризма.

Углубленное изучение многочисленных конкретных проблем современного состояния российского парламентаризма, в том числе на региональном уровне содержится в работах С.А.Авакьяна, Н.Р.Барановой, Н.И.Бирюкова, О.Н.Булакова, Н.А.Васецкого, И.В.Гранкина, И.В.Иванова, Ю.К.Краснова, С.М.Миронова, С.П.Обухова, Е.В.Охотского, Е.В.Першина, Л.Я.Полуяна, Р.М.Романова, И.П.Рыбкина, Г.Н.Селезнева и многих других. В этих трудах обобщается опыт организации парламентской деятельности, его развитие в рамках Федераль-

ного Собрания Российской Федерации, политические аспекты, законодательные и регламентные нормы.

Многие работы посвящены характеристике политических партий и объединений в контексте деятельности парламентских фракций и групп. Особенно обширная литература связана с выборами и выборными кампаниями в Государственную Думу. В ней содержится богатый аналитический материал, характеризующий составы депутатских объединений, электоральная статистика.

Отражение парламентской деятельности в массовом сознании в последние годы стало предметом социологических исследований, проводившихся под руководством В.Э.Бойкова, Б.А. Грушина, М.К. Горшкова, В.Н. Иванова, В.С. Коробейникова, А.С.Кулагина, В.К.Левашова, Ю.А.Левады, Б.К.Лисина, Е.В.Охотского, В.И.Старовойтова и др. Отдельным научным направлением стала разработка теоретических проблем, получивших отражение в законотворческой деятельности российского парламента.

Осмысливая проблематику парламентаризма, российские ученые обращаются к анализу многовекового зарубежного опыта. Итоги такого анализа опубликованы, например, в фундаментальном труде «Парламенты мира» (М., 1998), где раскрывается опыт жизнедеятельности парламентов Австрии, Великобритании, Италии, Канады, Португалии, США, Финляндии, Франции, Швейцарии, Швеции, Японии и других стран мира, а также Европарламента. Заслуживают внимания коллективные монографии, посвященные эволюции и современным проблемам российского парламентаризма: «Парламентаризм и многопартийность в современной России» (М., 2000), «Совет Федерации в истории парламентаризма 1996-2000 гг.» (М., 2001), «Государственная Дума. Энциклопедия» (В 2 т. М., 2006) и ряд других. Отдельно следует выделить работы К.С.Гаджиева, П.К.Гончарова, Г.Ю.Семигина, А.С.Панарина, О.Н.Смолина, А.В.Сморгунова, Ф.Э.Щереги и целого ряда

других авторов, рассматривающих политический процесс как одно из основных понятий политической науки, так или иначе касающегося разделения властей, законодательного процесса, т.е. всего того, что составляет суть парламентаризма.

Объектом исследования выступает Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации как феномен российской политической реальности, обуславливающий своей законодательской деятельностью все направления жизнедеятельности российского общества.

Предметом исследования являются закономерности развития парламентаризма как политического процесса, определяющего развитие демократии в России.

Цель исследования состоит в выявлении политической сущности российского парламентаризма и перспектив его развития в современном обществе.

Для достижения поставленной цели потребовалось решить следующие **задачи**:

- рассмотреть существующие в научной литературе теоретико-методологические представления о парламентаризме;
- проанализировать идейное наследие зарубежных и отечественных мыслителей о представительных органах;
- определить сущность, принципы и функции парламентской деятельности в условиях переходного периода в России;
- провести исследование политических аспектов совершенствования парламентаризма на основе современной социально-политической ситуации;
- проанализировать динамику изменений современных партийно-политических отношений и их влияние на осуществление законодательской деятельности парламента;
- рассмотреть в современных условиях взаимозависимость реформирования парламента как политического органа от партийной реформы и политического процесса;

– сформулировать выводы, предложения и рекомендации, касающиеся исследуемой проблемы.

Гипотеза исследовательской работы. Развитие российского парламентаризма определяет поступательное движение представительной демократии и дальнейшую демократизацию всей общественной жизни страны.

Теоретико-методологическую основу исследования составляет комплексный подход к политологическому анализу парламентаризма как сложной целостной структуры, осмысливаемой в ее органических взаимосвязях с российским обществом. В исследовании парламентаризма автор опирается на идеи разделения властей, верховенства закона в реализации государственной политики, подотчетности власти народу.

Эмпирическая база исследования. Работа базируется на анализе действующих законов по вопросам государственного и партийного строительства, избирательной системы и гражданского общества. Важное место уделено контент-анализу стенограмм пленарных заседаний Государственной Думы (2003–2008 гг.), парламентских слушаний, российской прессы за эти годы. Используются материалы репрезентативных социологических исследований в рамках общероссийского мониторинга «Россия: Центр и регионы» (2003–2008 гг.). Использовался сравнительный статистический анализ состава депутатов Государственной Думы пяти созывов и Совета Федерации этого периода.

Научная новизна и результаты диссертационного исследования, полученные лично автором, заключаются в:

- концептуальном политологическом подходе к изучению парламентаризма, основанном на конкретном анализе проблем развития политического процесса в России. Научная разработка такого подхода опирается на теорию развития с учетом социально-политических условий трансформации российского общества;

- раскрытии становления и развития современного российского парламентаризма в ходе эволюции законодательной ветви власти в общепризнанные формы парламентской деятельности;

- раскрытии политической сущности парламентских отношений, опирающихся на теорию разделения властей, формирование и укрепление вертикали власти, партийный плюрализм и многопартийность;

- представлении парламентаризма как одного из властных системообразующих элементов развития российской демократии, во многом отличающегося от парламентских аналогов в мире, как в формах и методах построения парламента, так и в разграничении ответственности и полномочий парламентских палат. Это накладывает определенные ограничения на возможность применения зарубежного опыта в формировании парламента, прогнозирования его развития;

- обобщении новейшего опыта партийного строительства и избирательной реформы для совершенствования российского парламентаризма;

- на основе проведенных автором исследований в научный оборот введен комплекс новых политологических и социологических данных, уточнена проблемно-терминологическая база.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Парламентаризм – явление многоплановое, имеющее сложную внутреннюю структуру, состоящую из взаимосвязанных элементов. О доминирующем положении парламента в государстве правомерно говорить в том случае, если помимо парламента существует такая система управления обществом, которая характеризуется: а) четким распределением законодательных, исполнительных и судебных функций; б) приоритетным положением парламента по отношению к другим органам государственной власти; в) функционированием гражданского общества; г) плюрализмом интересов социальных групп при соблюдении верховенства закона; д) определением политико-правового статуса личности, соблюдением прав и свобод человека. Полнота реализации именно этих основополагающих признаков позволяет говорить о наличии необходимых условий утверждения парламентаризма и парламентской демократии как формы государства, опирающегося на принцип народного суверенитета.

2. Рассмотрение парламентаризма в системе политических координат нуждается в системном подходе, использующем комплекс методов познания, изучения социально-психологических, управленческих и других механизмов функционирования парламента. Федеральное Собрание, несмотря на принятие некоторых мер по установлению парламентского контроля деятельности исполнительной власти (в частности отчет правительства перед парламентом), по-прежнему не обладает всей полнотой контрольных функций и не занимает доминирующего положения в политической системе современной России.

3. Российский парламентаризм, конструктивные элементы которого сложились лишь в начале XX века, в своем зарождении и развитии опирается не только на мировой опыт, но в первую очередь на богатую традицию отечественных научных исследований о природе представительных органов. Принци-

пиальная позиция автора состоит в том, что парламентская демократия в условиях многосубъектной и многосоставной России мыслится только с двухпалатным парламентом – однопалатность существенно ограничила бы поле демократии.

4. Организация современного российского парламента еще не обрела устоявшихся форм, а его становление и эволюция сопровождались кризисами и конфликтами. Недостаточно четко определены конкретные механизмы и процедуры взаимодействия палат. В то же время в решении многих государственных вопросов парламент должен действовать как целостный организм. Нуждаются в законодательном регулировании взаимоотношения между Федеральным Собранием, Президентом, Правительством и судами Российской Федерации, а также между парламентом, органами государственной власти субъектов Федерации и органами самоуправления. Эти вопросы могут быть решены в результате назревающей конституционной реформы и принятия специальных законов.

5. На формирование парламента и развитие процесса парламентаризма существенное влияние оказала реформа партийно-политической системы, начавшаяся одновременно с принятием 11 июля 2001 г. Федерального закона «О политических партиях» и реформой избирательной системы. В ходе реформирования существенно изменилась роль региональных парламентов, вырос престиж депутатских мандатов и должности председателя законодательного собрания.

6. Существенное влияние на политический процесс оказывают принимаемые российским парламентом законы, которые все еще слабо реализуют конституционное положение о правовом и социально ориентированном государстве. Федеральное Собрание приняло около 3 тысяч законов. Не все из принятых законов нашли понимание и одобрение в обществе, а разработка и принятие некоторых, притом важных законов, неоправданно затянулась. Необходима четкая законодательная

процедура, определяющая участие народа в работе органов власти и его контроля за их работой.

Значительно усилилась роль политических партий в формировании федеративных отношений, главным образом за счет организационно-политических избирательных новаций. Под влиянием партийного фактора претерпели изменения функции законодательных собраний регионов. Серьезные изменения произошли в формировании Федерального Собрания, в начале при переходе на смешанную, а затем полностью на пропорциональную систему выборов Государственной Думы. Требуется уточнения и доработки как в плане кадрового подбора, так и самой технологии согласования и утверждения членов верхней палаты парламента. Еще один непростой шаг в усилении партийной составляющей парламентаризма сделан в связи с законодательным оформлением инициатив Президента Д.А.Медведева, озвученных 4 ноября 2008 г. в Послании Федеральному Собранию РФ. Речь идет об очередном изменении федерального законодательства, в результате которого право на место в парламенте получают представители партий, не преодолевших 7-процентный депутатский барьер. С одной стороны, малые партии получают равные возможности с парламентскими партиями; с другой — в парламенте — представительном органе власти будут более широко представлены все слои населения, в том числе и те, кто не голосовал за парламентские партии.

7. В настоящее время в формировании Совета Федерации — верхней палаты российского парламента, призванной представлять регионы РФ, просматривается серьезное противоречие. Связано это с тем, что в высшем законодательном представительном органе власти страны половину членов палаты составляют представители исполнительной власти, назначаемые главами администрации субъектов Федерации (губернаторами). Надо отметить вместе с тем, что изменение формы представительства от регионов в Совете Федерации было осу-

ществлено в строгом соответствии с Конституцией России и имело целью не умаление демократии, а главным образом снятие депутатского иммунитета с губернаторов и президентов республик, коррупционность выборных кампаний которых становилась опасной для единства страны. Во-первых, назначением нарушается принцип народного представительства; во-вторых, нарушается принцип разделения властей.

8. Перспективы дальнейшего развития российского парламентаризма связаны с необходимостью конституционной реформы, основные направления которой: реализация положения о народе как суверене и источнике власти; выработка эффективных механизмов народовластия; четкое соблюдение баланса властей, механизмов сдержек и противовесов, установление приоритетного статуса законодательной власти по отношению к другим ветвям власти. Парламентаризм рассматривается в контексте функционирования как система властных отношений, базирующихся на разделении властей, множественности интересов различных социальных групп гражданского общества, политическом плюрализме, соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Научно-практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты позволяют уточнить понимание парламентаризма как политического процесса. Оно позволяет выработать предложения, которые могут способствовать уточнению основных положений парламентской политики Российской Федерации, способствовать активизации работы по созданию новой законодательной базы страны. В ближайшей перспективе сделанные в работе выводы могут применяться для оценки и совершенствования демократических процессов. Очевидно, что процесс реформирования Федерального Собрания далек от завершения, следовательно, материалы, выводы и рекомендации исследования могут быть полезными.

Положения диссертации могут быть использованы в научно-исследовательской и законотворческой деятельности.

Учитывая потребности гуманитарного образования, ее результаты могут найти применение в учебном процессе как в виде отдельного курса, так и в рамках спецкурсов политологии, политической социологии и социологии права.

Апробация результатов исследования. Положения и идеи диссертационного исследования использовались в формировании законодательных инициатив в период работы автора в аппарате политической партии «Патриоты России». Основные выводы и положения работы обсуждались на расширенном заседании Центра политологии и политической социологии Института социологии РАН.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, формулируется гипотеза, цели и задачи, объект и предмет исследования, определяются положения, выносимые на защиту, новизна диссертационной работы.

В первой главе диссертации «Теоретические истоки парламентаризма» обобщаются существующие подходы к политологическому исследованию парламентаризма, концептуализируются понятия «парламент», «парламентаризм», «разделение властей», «представительная и законодательная власть». На основе анализа исторических традиций государственного устройства России, непосредственно отражающихся на организации российского парламента, содержании его законодательной и политической деятельности, обосновывается авторский концептуальный подход к проблеме парламентаризма.

Проследив идею представительной демократии от новгородского вече до современного Совета Федерации – парламента РФ, автор делает вывод, что понять суть парламентаризма возможно, только проследив основные этапы становления и развития самой идеи парламентаризма и функционирования парламентской формы законодательной власти, и изучение связей парламента с социальной структурой общества, всеми его стратами, т.е. социальными слоями, группами, различающимися между собой по материальному положению, правам и обязанностям, отношению к власти, социальным привилегиям, престижу и менталитету. Под стратификацией понимается научный способ классификации анализа социальной структуры общества, позволяющий более конкретно и обстоятельно организовывать государственное управление, в том числе законодательную деятельность. Парламент не справится с определенными ему функциями, если у парламентариев не будет глубоких знаний о социальной структуре общества в целом, об особенностях каждого социального слоя, социальной страты. Многие недостатки нынешнего российского законодательства объясняются в частности отсутствием этого знания. Зачастую законодатели, принимая закон, далеко не всегда представляют себе его последствия.

Для выяснения сущности парламентаризма необходимо установить соотношение в понятиях «парламент» и «парламентаризм». Нередко они отождествляются. Однако сведение парламентаризма только к наличию парламента не совсем верно. Функционирование парламента еще не означает существование парламентаризма. В царской России в результате революции 1905 г. появился двухпалатный парламент (Государственная Дума и Государственный Совет), но парламентаризм не утвердился, так как царь неоднократно под разными предложениями распускал парламент.

Соотнося сущность парламента с содержанием понятия «парламентаризм», автор рассматривает последний в трех ас-

пектах: как реальный политико-правовой институт, воплощающий в себе единство представительной и законодательной властей; как идейно-теоретическую концепцию, служащую научным обоснованием необходимости его как института с определенными общественными функциями; как особый случай расширения власти парламента и образования парламентского правительства в определенном виде исполнительной власти.

Рассматривая парламентаризм как прогрессивную демократическую систему управления обществом, автор выделяет его российскую специфику, существенным образом влияющую на развитие политического процесса в стране. К ней он относит беспрецедентно огромную территорию страны, ее евразийское положение, многоэтнический и полирелигиозный состав населения с многогранными и противоречивыми интересами, федеративную основу государственности. Важной особенностью современного российского парламента является его двухпалатная конструкция, формирование и развитие в условиях избирательной и партийной реформ.

Во второй главе «Повышение роли российского парламента в политическом процессе» автор обращается к возможностям правотворческой деятельности Государственной Думы, ставшей наряду с Советом Федерации законной правопреемницей высших законодательных органов российского государства и имеющей право выражать в законах волю и интересы народа. Политическую основу деятельности парламента составляет законотворческая и законодательная работа. Начавшийся в 1991 г. процесс создания российского законодательства был направлен на решение беспрецедентных по объему и сложности задач формирования правовой базы новых общественных отношений. Установленные Конституцией 723 субъекта права законодательной инициативы ежегодно вносят в Государственную Думу от 800 до 1200 законопроектов, касающихся всех сфер жизнедеятельности общества. Анализ по-

казывает, что в распределении законопроектов каждая вторая законодательная инициатива принадлежит депутатам Государственной Думы.

Принципиально важным моментом в повышении роли российского парламента как высшего законодательного органа власти является изложенное 5 ноября 2008 г. в Послании предложение Президента РФ Д.А.Медведева «расширить конституционные права Федерального Собрания, отнести к предметам ведения Государственной Думы (статья 103) контрольные функции в отношении исполнительной власти, установив конституционную норму, обязывающую Правительство России ежегодно отчитываться в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом».

Данное положение президентского послания как политическое направление совершенствования парламентской деятельности получило поддержку – первый отчет Председателя Правительства в Думе уже состоялся.

Одним из актуальных направлений совершенствования деятельности российского парламента явилось развитие избирательного и партийного законодательства как политических составляющих укрепления парламентаризма.

Далее автор показывает, что на возникновение и развитие российского парламентаризма на новом, современном историческом этапе существенное влияние оказывает не только природа и характер уже состоявшегося государственного устройства, но и организация высших органов законодательной власти Федерации. Их конкретные полномочия, функции определяют конституции, уставы краев, областей, автономных округов. Именуется эти органы по-разному – Народный Хурал (Республика Бурятия), Государственный Совет (Республики Татарстан, Удмуртия и др.), Государственное Собрание (Республика Мордовия и др.), Верховный Совет (Республика Хакасия), Государственная Дума (Ставропольский край, Томская область и др.), Москов-

ская городская Дума, Орловский областной Совет народных депутатов, Самарская губернская Дума, Законодательное Собрание (г.Санкт-Петербург, Красноярский край, Омская, Свердловская области и др.), Липецкое областное Собрание депутатов и т.д. В названиях законодательных органов отражены исторические, национальные, культурные традиции регионов.

Существенной политизацией законодательных собраний на местах послужила избирательная реформа, начавшаяся с принятием нового Закона «О политических партиях». Реформа сделала политические партии единственным видом избирательного объединения, ликвидировав региональные партии. Вслед за этим, в 2002 году, закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обязал субъекты Федерации избирать не менее половины депутатов региональных парламентов по пропорциональной избирательной системе. В 2005 г. в обозначенный выше закон были внесены новые поправки, главными из которых стала отмена института избирательных блоков, установление предельной планки заградительного барьера на уровне 7%, ужесточение процедуры регистрации списков кандидатов, снижение допустимого брака в подписных листах с 25 до 10%, расширение оснований для отказа в регистрации за наличие «недостоверных» данных и т.д. Это увеличило правовые возможности воздействия регистрирующих и контролирующих органов на состав кандидатов, т.е. усилило административный контроль над ходом выборов и выдвижением кандидатов. Было также решено установить для проведения выборов два «единых избирательных дня» в году: второе воскресенье марта и второе воскресенье октября.

Следующей коррекцией избирательного законодательства (в 2006 г.) партиям было запрещено включать в предвыборные списки представителей других партий, депутатам покидать партию, от которой они были избраны. Было отменено также голосование «против всех». В ноябре 2006 года новыми

поправками в избирательное законодательство был отменен порог явки для признания выборов состоявшимися, запрещена критика оппонентов в телеэфире в ходе официальной агитационной кампании, усилены основания для ограничения пассивного избирательного права в связи с участием в «экстремистской» деятельности.

Интервалы между внесением поправок становились все короче, ужесточая одну за другой избирательные нормы. Ужесточение партийного законодательства привело к сокращению межпартийной конкуренции. Так, 1 января 2006 года политические партии должны были подтвердить численность в 50 тысяч членов, тогда как прежде было достаточно 10 тысяч. В результате к концу 2007 г. конкурентами были только 15 партий, а к очередным выборам 1 марта 2009 г. партийно-политическое поле сузилось до 4 парламентских партий («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»), плюс «Патриоты России», «Правое дело» и «Яблоко».

В связи с осуществлением избирательной и партийной реформ существенно изменилась политическая роль законодательных собраний. С февраля 2005 года региональные законодательные собрания стали согласовывать «наделение губернаторскими полномочиями» кандидатов, представленных Президентом РФ. Вырос престиж депутатских мандатов. Наряду с ним выросла заинтересованность губернаторов в контроле над депутатским корпусом. Существенно повысилась роль поста председателя законодательного собрания, получившего легитимность, в отличие от губернатора, непосредственно на выборах. В связи с введением пропорциональной избирательной системы в законодательных собраниях ряда регионов стала появляться оппозиция. Избирательная реформа привела к повышению реального политического влияния региональных парламентов.

Избирательные объединения	1-й созыв	2-й созыв	3-й созыв	4-й созыв	5-й созыв
Аграрно-промышленная группа	54	35	42	—	-
Демократическая партия России	15	—	—	—	-
Демократический выбор России	69	—	—	—	-
«Единство»	—	—	82	—	-
«Женщины России»	22	—	—	—	-
КПРФ	45	149	89	52	57
ЛДПР	50	51	16	36	40
«Народовластие»	—	37	—	—	-
«Наш дом Россия»	—	65	—	—	-
«Новая региональная политика»	60	—	—	—	-
ПРЕС	31	—	—	—	-
«Регионы России»	—	41	39	—	-
«Российский путь»*	10	—	—	—	-
«Россия»*	35	—	—	—	-
«Справедливая Россия»					38
«Стабильность»*	40	—	—	—	-
«Яблоко»	27	46	21	—	-
«Отечество – вся Россия»	—	—	46	—	-
Союз правых сил	—	—	31	—	-
«Народный депутат»	—	—	57	—	-
Не вошедшие во фракции и группы	37	26	14	23	-
Единая Россия	—	—	—	300	315
Родина	—	—	—	36	-

* Объединения, образовавшиеся за счет перехода депутатов из других объединений в ходе работы Думы.

Избирательная реформа существенно изменила партийно-политический дизайн Государственной Думы, что наглядно демонстрирует приведенная выше таблица.

В главе III «Актуальные вопросы совершенствования парламентской деятельности» автор раскрывает резервы повышения результативности законодательной работы Федерального Собрания как главного фактора воздействия на политический процесс, укрепления конституционно-правовых основ российской государственности. В работе отмечается, что в ходе своей деятельности парламент не только обрел достаточную стабильность, накопил определенный опыт законотворческой деятельности, но и четко определились сферы интересов депутатов, их политическая ориентация. Так, контент-анализ стенограмм заседаний Госдумы ряда сессий показал, что 43,5% от общего количества аргументов приходится на организационно-конструктивные, процедурные вопросы, толкования Конституции Российской Федерации и Регламентов палат Федерального Собрания. Высок удельный вес правовой (14,4%), экономической аргументации (13,5%), социальной (9,0%). Политическая аргументация при этом составляет всего 4,9%.

Большую политическую значимость имеют проблемы конституционного законодательства. Подсчеты показали, что 35% предложений о поправках в Конституцию РФ касаются Президента, около 30% - Государственной Думы; от 5% до 9% - Совета Федерации, Федерального Собрания в целом, Правительства и т.д. В то же время многие важнейшие проблемы общественной жизни решаются не на основе законов, а на основе указов Президента. Как отмечает автор, истоки недостатков не только и не столько в малом опыте парламентаризма. Главные проблемы лежат в политической плоскости: в слабой разработке теоретических основ общественных преобразований, несоответствии профессионального уровня многих законодателей современным требованиям, в поляризации интересов фракций Государственной Думы, а зачастую – интересов основной части населения и парламента. Очевидно, что основной задачей является не только принятие отдельных законов,

сколько формирование единой системы законодательства. В то же время многие важнейшие проблемы общественной жизни решаются не на основе законов, а на основе указов Президента РФ. Очевидно, что основной задачей является формирование единой системы законодательства. Речь идет о том, чтобы принимаемые законы отвечали реальным потребностям общества и государственной политики, были согласованы между собой, не нарушали политическую структуру общества, не нагнетали политическую обстановку.

Достаточно высокую эффективность законотворческих технологий обеспечивает система комитетов и комиссий обеих палат Федерального Собрания. Профильных комитетов в первой Думе было 23, во второй – 28, в третьей – 24, четвертой – 28 и пятой – 32. Их направленность и специализация охватывает все сферы общественной жизни. Аналогичная ситуация в Совете Федерации, где в настоящее время действует 17 комитетов и 6 комиссий. Такая структура парламента отражает высокую степень устойчивости палат, но ущербна с точки зрения адаптированности к решению сложных, многообразных и актуальных законотворческих задач, к обеспечению системного восприятия и решения проблем общественного развития и государственного управления. Высшему законодательному органу не хватает гибкости для отслеживания постоянно меняющейся общественной ситуации, для своевременного и адекватного реагирования на конкретные общественные запросы с учетом существенных социально-политических последствий. Во-первых, поскольку порядок представительства не является жестко закрепленным и может быть изменен решением федерального законодателя без изменения Конституции; во-вторых, сочетание региональной компоненты и потенциальной многовариантности порядка формирования палаты нередко ставит ее в зависимость от политической конъюнктуры; в-третьих, непосредственно не участвуя в принятии законов, Совет Федерации имеет ограниченные возможности по опреде-

лению порядка собственного формирования. Данное положение подтверждается практикой реформирования Совета Федерации, основой которого трижды являлось радикальное изменение порядка его формирования – от выборов на первом этапе до назначения и непрямых выборов в настоящее время, широкого использования открывшейся возможности войти в состав верхней палаты парламента представителям политического, управленческого и делового истеблишмента, преимущественно жителям столичного региона. Назначения влиятельных москвичей, в особенности представителей бизнеса, болезненно воспринятые в регионах, были обусловлены сознательным выбором руководителей регионов, заинтересованных в отстаивании интересов регионов на федеральном уровне, ресурсообмене властного мандата на лоббистские возможности будущего сенатора.

В ходе реформирования произошло тотальное «вымывание» из числа членов Совета Федерации представителей рабочих и крестьян, уменьшилось представительство женщин, повысился удельный вес представителей властных структур федерального и регионального уровней, профессиональных военных. Однако поиск оптимального подхода к формированию высшей палаты российского парламента не закончен. В перспективе речь, по-видимому, следует вести о модели, основанной на выборах.

В диссертации автор обращает внимание на такой значимый фактор деятельности парламента как фракционность. Если для Государственной Думы фракции и группы родовой признак, то для верхней палаты создание группы «Федерация» был неудавшимся экспериментом и дестабилизирующим фактором. Не получив официального статуса, группа была ликвидирована, просуществовав менее года. Опыт группы «Фракция» показал, что верхняя палата парламента не должна структурироваться на какой-либо партийно-идеологической или фракционно-групповой основе, т.к. будет препятствовать реа-

лизации главного назначения Совета Федерации – выполнению роли коллективного разума российских территорий в принятии решений общенационального масштаба.

Таким образом, автор делает вывод о том, что парламентаризм в России имеет перспективы дальнейшего укрепления и развития. Прежде всего важно насыщать живыми тканями действующих законодательных норм конституционную формулу «Народ – суверен и источник власти». Необходимо расширять контрольные функции Федерального Собрания и законодательных органов субъектов Федерации, которым избиратели поручают осуществлять свою волю.

В Заключении диссертации сформулированы концептуальные идеи и предложения. Политологическая разработка проблематики на основе системных и институциональных методов позволила автору представить российский парламентаризм как целостный социально-политический институт. Структурно-функциональный метод дал возможность раскрыть взаимосвязи различных элементов парламентской системы в их функционировании и динамике.

Исследования подтвердили гипотезу о необходимости достижения баланса между ветвями государственной власти, законодательного урегулирования отношений между Президентом и парламентом, усиления важнейшей парламентской функции - контрольной в отношении деятельности Правительства, слаженной работы всего государственного механизма.

Анализ деятельности обеих палат Федерального Собрания дает основание сделать вывод, что российский парламент, разрабатывая и утверждая законодательную базу, закладывает правовой фундамент экономических, социальных и политических преобразований, ведущих к глубокой поступательной трансформации общественных отношений.

**Основные научные результаты диссертации отражены
в следующих публикациях:**

1. Баев А.В. Российский парламент в современном политическом процессе // Обозреватель (Observer). – 2009. - № 4. – 0,7 п.л.

2. Баев А.В. Парламентаризм: понятие и функции // Проблемы политологии. Вып. 7. – 2006. – 0,5 п.л. (в соавторстве с Пироговым Г.Г.)

3. Баев А.В. Российский парламентаризм в региональном измерении // Проблемы политологии. Вып. 7. – 2006. – 0,5 п.л.

4. Баев А.В. Нижняя палата российского парламента: фракционная стратификация // Наука. Культура. Общество. – 2008. - № 1. – 0,4 п.л.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук
Баева Александра Владимировича

Тема диссертационного исследования:
**«Российский парламентаризм
в современном политическом процессе»**

Научный руководитель -
Баранова Наталия Романовна,
доктор социологических наук

Изготовление оригинал-макета
Титовой М.П.

Подписано в печать 10 апреля 2009 г.
Объем 1,1 усл. печ.л.
Тираж 100 экз.

Институт социологии РАН

Отпечатано в РИЦ ИСПИ РАН. Заказ № 28.