

25



На правах рукописи

A handwritten signature in black ink.

Царевский Сергей Николаевич

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ НА ПРОЦЕСС
ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ I – V СОЗЫВОВ**

Специальность:

23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата политических наук

2 ОКТ 2010

Нижний Новгород

2010 год

Диссертация выполнена на кафедре теории политики факультета
международных отношений ГОУ ВПО
«Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

- Научный руководитель – доктор исторических наук, профессор
Устинкин Сергей Васильевич
- Официальные оппоненты – доктор философских наук, профессор
Дахин Андрей Васильевич
доктор политических наук, профессор
Каптерев Сергей Евгеньевич
- Ведущая организация – Нижегородский государственный
педагогический университет

Защита состоится 23 сентября 2010 года в 13 часов на заседании диссертационного совета Д.212.166.10 в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, г. Нижний Новгород, ул. Ульянова, д. 2, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корпус 1.

Автореферат разослан « 23 » августа 2010 года

Ученый секретарь
Диссертационного Совета,
кандидат исторических наук, доцент



Семенов О.Ю.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Проблема формирования и развития партийной системы в постсоветской России, а также полноценного участия партий в принятии важнейших политических решений, является дискуссионной. Содержание дискуссии отражает реальные противоречия социально-политических процессов в РФ.

С одной стороны, в современном российском законодательстве закреплены важнейшие политические права и свободы граждан, происходит некоторое взаимодействие институтов гражданского общества и властных структур. Основные политические партии страны имеют свои фракции в Государственной Думе, представлены во всех legislatures субъектов Российской Федерации.

С другой стороны, ряд объективных и субъективных факторов затрудняет развитие российских политических партий, препятствует выполнению ими своих функций. К такого рода объективным факторам относятся особенности политического устройства, сформированного конституционными и электоральными процессами в России в конце XX – начале XXI вв. Российский конституционный дизайн предоставляет практически неограниченную власть Президенту и исполнительной власти при довольно незначительной роли Государственной Думы. В политической системе России партии играют второстепенную роль и оказывают слабое влияние на формирование правительства. Законодательные полномочия Государственной Думы ограничены верхней палатой парламента – Советом Федерации, фактически назначаемым сверху. Не следует забывать и про право президентского вето.

К субъективным факторам, затрудняющим выполнение политическими партиями своих функций, на наш взгляд следует отнести низкое качество современной российской правящей элиты и политических лидеров, для многих из которых приоритетом являются личные, а не общественные интересы.

Значительно отличаются взгляды политических сил на процесс партогенеза в Российской Федерации. По мнению одних (преимущественно представителей

проправительственных сил) ситуация в стране развивается в позитивном направлении. Российское законодательство достаточно четко регулирует деятельность политических партий; определяет их права и обязанности; растет партийное влияние на процесс принятия политических решений. По мнению других (преимущественно оппозиционных сил левой и правой ориентации, представителей внесистемной радикальной либеральной оппозиции, например движения «Солидарность») в России центр принятия решений окончательно переместился в Кремль, а парламент вообще и партии в частности играют декоративную роль. Во властных структурах политические партии рассматриваются лишь как инструмент реализации правительственных решений, для чего чиновничьей бюрократией инициируются проекты создания «управляемой демократии», организации «карманных» вариантов партий.

Таким образом, налицо существование противоречивых тенденций развития партийной и политической систем современной России. Продолжение изучения проблемы влияния политических партий на процесс принятия решений в Государственной Думе Российской Федерации является чрезвычайно актуальной задачей как с научной, так и с политической точек зрения.

Степень научной разработанности проблемы.

Вопросы становления и функционирования политических партий занимают заметное место в политологических исследованиях. С учетом многоаспектного характера изучаемой темы имеющуюся литературу по данной проблеме можно условно разделить на две группы:

К *первой группе* относятся труды, содержащие оценку политических партий как негативного социального явления. В этих работах партии рассматриваются как причина ослабления страны и разрушения единства общества (Френсис Бэкон), преступные организации по отношению к государству (Томас Гоббс); средство узурпации власти и подрыва демократии (Дж. Вашингтон); сплоченные бюрократические структуры, нацеленные лишь на собственный рост (М.Я. Острогорский); источник олигархических тенденций и concentra-

ции всей власти в руках руководящего меньшинства (Роберт Михельс); механизм формирования односторонних взглядов и действий, когда узкопартийные интересы начинают превалировать над общегосударственным благом (Б.Н. Чичерин); оторванные от народа группы людей «сектантского типа», тормозящие эволюционно-прогрессивное развитие общества (И.А.Ильин, П.И. Новгородцев). В трудах Г. Алмонда, С. Липсета, С. Вербы, Х. Даалдера, Л. Эпстайна и их современных российских последователей – Л.М. Карапетяна, Ю.Г. Коргунока – ставится вопрос о способности самих политических партий быть фундаментом построения демократии и о зависимости данного процесса от своеобразия политических культур различных обществ

Ко *второй группе*, относятся работы, дающие теоретическое обоснование позитивной роли партий в политической системе общества. В рамках данной парадигмы можно выделить следующие направления исследований: рассмотрение партий как механизма защиты и реализации классовых интересов (К. Маркс), использование политической партии в качестве основного инструмента осуществления диктатуры пролетариата (В. Ленин); создание общей теории партий в диапазоне двух идеальных типов: кадровых и массовых (М. Дюверже); разработка модели «catch-all-parties» - партии «хватая всех» (О. Киркхаймер); концепция универсальных «всеохватных» партий (Р. Катц и П. Менр); изучение партий в рамках теории рационального выбора (Дж. Сартори), анализ партий с точки зрения их стремления к проведению своих представителей на государственные посты (Э. Даунс и К. Джанда).

Отдельные аспекты участия партий в функционировании механизмов принятия политических решений нашли свое отражение в трудах К. Бейме, М. Бишари, Л. Даймонда, И. Дрора, Г. Кречмера, Г. Лассуэлла, Ч. Линдблома, Х. Минца, Г. Саймона, М. Хилла и др.

Общетеоретические проблемы формирования российских политических партий и партийной системы рассматривались в работах В.Д. Виноградова,

А.В. Дахина, С.Е. Каптерева, О.А. Колобова, В.В. Лапаевой, С.А. Маркова, А.С. Макарычева, Н.П. Распопова, Ю.А. Юдина.

Различные модели сотрудничества партий с институтами гражданского общества изучались такими специалистами, как Ю.А. Веденеев, Т.И. Заславская, Б.И. Зеленко, З.М. Зотова, В.В. Игрунов, Н.Ю. Лапина, С.П. Перегудов, Д.В. Чижов.

Взаимодействие политических партий с государственными институтами, их участие в выборах разрабатывались в работах Н.Ю. Беляевой (нормативная основа взаимоотношений партий с органами власти); Ю.А. Дмитриева (последствия принятия российского законодательства о политических партиях); Е.П. Дубровиной (участие партий в российских электоральных процессах); А.Е. Козлова (деятельность партийных фракций в парламентах других стран); В.Е. Чиркина (сравнительный анализ правового положения российских и зарубежных партий).

Формирование и функционирование политических партий связано с процессом становления парламентаризма. Среди ученых, занимающихся данным направлением исследований, следует упомянуть таких авторов как С.А. Авакьян, В.Д. Горобец, А.Г. Гузнов, Ю.К. Краснов, Р.М. Романов. Отдельные аспекты изучения проблемы влияния партий на процесс принятия решений в Государственной Думе второго созыва рассматривались в кандидатской диссертации А.С. Молокина.

Особенности участия партий в электоральных процессах на региональном и федеральном уровнях исследовались в работах А.В. Баранова, О.В. Гаман-Голутвиной, А.Ю. Глубоцкого, Г.В. Голосова, С.Г. Зырянова, А.Ю. Кынева, О.Б. Подвинцева, О.В. Поповой. Партийные стратегии в ходе выборов изучались такими специалистами, как Н.В. Анохина, В.Л. Иноземцев, А.Н. Щербак. Вопросы влияния избирательных систем на функционирование партийных организаций получили освещение в трудах А.С. Ахременко, А.В. Лихтенштейна, Н.Б. Яргомской.

Гендерные аспекты развития российской партийно-политической системы отражены в работах А.В. Андреевской, А.В. Апаринской, В.А. Беляева, Л.Ю. Бондаренко, Е.И. Гаповой, С.А. Колобовой, Е.В. Кочкиной, О.В. Крайниковой, С.Б. Харитоновой, О.В. Хитровой, Н.А. Шведовой.

Однако, несмотря на обилие литературы, посвященной различным аспектам рассматриваемой темы, следует признать, что многофакторный, комплексный, сравнительный анализ проблемы влияния российских политических партий на процесс принятия решений в Государственной Думе Российской Федерации I – V созывов не завершен и требуется ее дальнейшее изучение.

Эмпирическую базу исследования составили:

1. Нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность парламента, политических партий, общественных объединений, а также закрепляющие определенные механизмы взаимодействия и взаимовлияния государственных, партийных и общественных структур (Конституция РФ, Федеральные законы «О порядке формирования Совета Федерации», «О политических партиях», «Об общественных объединениях», Регламент Государственной Думы РФ и др.).

2. Программные документы российских политических партий: «Единой России», «Справедливой России», ЛДПР, КПРФ и др.

3. Документы и материалы Центральной избирательной комиссии РФ (данные протоколов территориальных избирательных комиссий об итогах голосования, сведения об участии избирателей в выборах) и Федеральной службы государственной статистики по численности партий и общественных объединений, зарегистрированных в Российской Федерации.

4. Статистические данные ведущих российских научно-исследовательских центров, специализирующихся на политологическом и социологическом анализе политических процессов в Российской Федерации, таких как ВЦИОМ, Аналитический центр Юрия Левады, фонд «Индем» и др.

5. Мемуары, воспоминания, речи, статьи и книги лидеров российских политических партий, представителей правящей и контрэлиты.

6. Энциклопедии и другие справочные издания, систематизирующие данные о политических партиях.

7. Публикации периодической печати федерального и регионального уровня по исследуемой теме.

Объектом исследования являются российские политические партии.

Предметом исследования выступает функционирование политических партий в качестве участников процесса принятия решений российским парламентом.

Хронологические рамки исследования.

Исследование охватывает период с 1993 г. по настоящее время. В работе анализируются данные о функционировании партийных организаций в российском парламенте с первого по пятый созыв Государственной Думы.

Цель и задачи исследования.

Цель диссертационной работы – выявление объективных и субъективных факторов, механизмов и технологий влияния политических партий на процесс разработки и принятия политических решений в Государственной Думе Российской Федерации I – V созывов.

В соответствии с поставленной целью сформулированы задачи исследования:

1. Классифицировать основные теоретико-методологические подходы к изучению данной темы.
2. Систематизировать важнейшие направления деятельности партийных фракций в российском парламенте.
3. Изучить динамику изменения партийного состава Государственной Думы РФ I – V созывов.

4. Рассмотреть механизм разработки, формулирования и принятия политических решений в Государственной Думе РФ I – V созывов.
5. Выявить основные ресурсы и технологии партийного влияния в Государственной Думе РФ.
6. Оценить эффективность партийного влияния на принятие политических решений.
7. Предложить пути повышения роли и значения политических партий в политическом процессе РФ.

Теоретико-методологическую базу диссертации составляет системный подход, позволивший изучить партийно-политическую систему в качестве сложноорганизованного, целостного и упорядоченного множества элементов, рассматриваемых в совокупности отношений и связей между ними.

Бихевиоральный подход позволил рассмотреть количественные и качественные характеристики политических процессов в Государственной Думе РФ, проанализировать особенности электорального поведения граждан и динамику изменения их отношения к различным социально-политическим силам.

С помощью компаративистского метода были определены особенности партийных структур, механизмы их функционирования в качестве транслятора интересов от индивидов к государству, преобразования требований и запросов граждан через политические институты и процедуры, в форму политических решений. Использовался нормативный подход, т.к. в качестве источников исследования выступают законодательные и нормативно-правовые акты. При уточнении понятийно-терминологического аппарата применялся междисциплинарный подход, основанный на использовании теоретических достижений политологии, права, социологии.

Существует множество трактовок механизма принятия политических решений. Мы использовали определение, данное профессором А.А. Дегтяревым: механизм принятия политических решений — это структурное измерение системы принятия решений, образующее многоуровневый комплекс компонентов

и функций, обеспечивающий функции целеполагания и содержащий формулу интересов основных участников процесса принятия решений, учет информации о контексте и основных его факторах, критерии оценки и нормативные регулятивы.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. Изучена динамика изменения партийного состава Государственной Думы РФ I – V созывов, эволюция роли и места, функциональных характеристик российских политических партий в процессе принятия решений.

2. Определены, систематизированы и классифицированы основные ресурсы и технологии партийного влияния в российском парламенте.

3. Проведена оценка эффективности деятельности партийных фракций в Государственной Думе РФ I – V созывов.

4. Проанализированы изменения электоральных ожиданий и предпочтений по отношению к политическим партиям.

5. Сформулированы предложения, реализация которых может способствовать повышению роли и значения партий в политической системе РФ.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Заложенная в российской Конституции модель взаимоотношения ветвей власти, которую можно охарактеризовать как «президентско-парламентскую с сильным президентом», привела к тому, что влияние политических партий на политику правительства оказалось незначительным. В этой ситуации одним из главных способов воздействия на исполнительную власть стала законодательная работа в парламенте, где партии сосредоточили большую часть своей деятельности.

2. Российская партийно-политическая система на протяжении всего постсоветского периода эволюционировала от «конкурентной мультипартийной» к «малоконкурентной полупартийной» с доминирующей партией, имеющей подавляющее большинство в парламенте.

3. Российский парламент 1993 – 1995 гг. являлся представительным органом, а с 1995 года – стал, прежде всего, функциональным, не в полной мере отражающим социальный состав населения страны, ожидания и предпочтения граждан.

4. Уровень влияния политических партий в процессе принятия решений в Государственной Думе РФ слабо коррелируется с показателем численности мест в парламенте, занимаемых партийной фракцией и показателем стабильности данной численности (при условии, что ни одна партия не имеет простого, а тем более – квалифицированного большинства).

5. Уровень влияния партийных фракций в процессе принятия политических решений в Государственной Думе РФ находится в прямо пропорциональной зависимости от количества парламентских комитетов, контролируемых фракцией.

6. Уровень эффективности (успешности) партийного влияния на процесс принятия решений в парламенте слабо зависит от уровня влияния партии. Механизм корреляции данных показателей имеет сложный и многоаспектный характер.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что:

- В работе приведены основные показатели функционирования российского парламентского механизма на протяжении постсоветского периода. Полученные данные могут быть использованы в дальнейших исследованиях динамики развития политических партий, партийной системы и политических процессов в России.

- Возможно практическое применение сформулированных в проведенном исследовании выводов и рекомендаций в деятельности партийных и общественных организаций, а также в работе органов местного самоуправления, в ходе подготовки экспертных заключений для лиц, принимающих политические решения.

- Материалы работы могут быть использованы для подготовки учебных пособий, разработки и чтения специальных учебных курсов по политической системе и политическим институтам, политическим партиям, процессу принятия политических решений.

Апробация работы.

Теоретические изыскания и сделанные выводы являлись предметом обсуждения на заседаниях кафедры политологии Факультета международных отношений Нижегородского государственного университета имени Н. И. Лобачевского. Важнейшие аспекты заявленной темы были отражены в докладах и сообщениях автора на VI Всероссийском симпозиуме с международным участием «История и Политика: Новые ресурсы регионального развития России» (–Нижний Новгород, 27 – 30 марта 2008 г.), на VI Всероссийской научно-практической конференции «Система ценностей современного общества» (–Новосибирск, 13 мая 2009 г.), на III региональной межвузовской научно – практической конференции «Государство и право России: история, современность, перспективы развития» (–Нижний Новгород, 7 декабря 2007 г.), на I региональной научно – практической конференции «Современное российское общество и государство: от традиций к инновациям» (–Чебоксары, 3 – 4 апреля 2008 г.), а также в публикациях автора, общим объемом 3.1 п.л.

Структура работы обусловлена ее целью и задачами, состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения, списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы диссертации, проводится анализ степени ее научной разработанности, определяются цели, задачи, методология исследования, раскрывается научная новизна и практическая значимость работы.

Первая глава «Теоретико-методологические основы исследования влияния политических партий на процесс принятия решений» посвящена

теоретическим аспектам рассмотрения вопросов принятия решений, а также формулированию общей классификации механизмов осуществления данного процесса.

В первом параграфе «Теоретические подходы к изучению влияния партий на процесс принятия решений» дается обзор различных теоретических представлений о процессах развития партийных структур, об особенностях и внутренних закономерностях функционирования партийных организаций. Изучается многообразие подходов к типологии политических партий: по характеру участия в осуществлении государственной власти; в зависимости от особенностей организационного строения; по идейно-политической ориентации и др.

Рассматриваются взгляды на сам институт партий со стороны таких известных ученых и мыслителей, как Ф. Бэкон, Т. Гоббс, Д. Юм, Э. Берк. Анализируются концепция партии как наиболее организованной части определенного класса К. Маркса, процесс «олигархизации партий» Р. Михельса, теория «плебисцитарной демократии» М. Вебера, созданная М. Дюверже классификация партий на «кадровые», «массовые» и «строго централизованные».

Рассматриваются идеи известных российских ученых и мыслителей: М. Острогорского (теория «бюрократизации партий»), Б. Чичерина (соотношения узкопартийных и общегосударственных интересов), П. Новгородцева (партии как антипод демократической организации государственной власти), И. Ильина (партийное правление как путь установления тоталитаризма). Изучается концепция В. Ленина, где политическая партия выступает в качестве основного инструмента осуществления диктатуры пролетариата (путем сращивания с государственным аппаратом при формальном сохранении партией и институтами государства своих специфических черт).

В параграфе анализируются результаты исследования К. Джанды, проведенного в период 1950 – 1978 гг., в котором была предпринята попытка создать некую общую модель политической партии на основе 8 базовых параметров и 111 переменных. Излагаются взгляды ученых, изучавших феномен возникновения

«универсальных партий всеохватного типа» (Ж. Шарло, Дж. Сартори), формирование «неопопулистских» партий (П. Таагерт). Рассматриваются концепция «партий-брокеров» (П. Меир, Р. Катц) и «партий новой волны» (Ч. Лидбитер, Дж. Малган), развитие явлений «неокопоративизма» (Ф. Шмиттер), особенности партогенеза в посткоммунистических странах (Г. Китшельт, П. Копецки).

Вопросы развития партийно-политической системы в постсоветской России рассматриваются в работах современных российских ученых, таких как А.Л. Казин (особенность российских партий, как имеющих не политический, а «мировоззренческий» характер), Ю.Г. Коргунок (негативное влияние чиновничества как сплоченной и организованной силы на процесс взаимодействия государства и политических партий, деградация партийных структур в начале XXI века), В.А. Можегов (партия как «тоталитарное и демагогическое образование», враждебное общественной стабильности и единству).

Позитивная роль партий в развитии общества обосновывается в трудах С.А. Авакьяна (партии как инструмент воплощения различных политических идей и взглядов, многопартийность как гарантия политического плюрализма), А.С. Автономова (партия как защитник интересов той или иной социальной группы путем участия в осуществлении государственной власти), Р. Ф. Матвеева (партия как механизм соединения теоретического – политическая идея – и практического – общественное движение – начал политической жизни), Ю.А. Юдина (партия как средство выражения одного из основных прав человека – права на объединение).

Различные аспекты развития российских политических партий получили свое рассмотрение в исследованиях Н.К. Кисовской (взаимодействие партий и групп интересов), К.Г. Холодковского (влияние партий на идейно-политическую и социально-психологическую дифференциацию российского общества), Т.В. Шмачковой (особенности формирования партийных коалиций).

Особенности функционирования партийно-политической системы изучались в работах нижегородских специалистов, таких как А.С. Макарычев (элек-

торальное поведение партий демократической ориентации), Г.В. Набатов (идейно-теоретические основы современных консервативных партий), В.П. Сапон (сравнительный анализ социально-политических установок левых и либертарных партий), А.А. Фоменков (исторические аспекты развития нижегородских партий правого толка).

Анализ вопросов генезиса и функционирования политических партий и их влияния на процесс принятия политических решений получил широкое распространение в рамках политической теории. В то же время некоторые аспекты деятельности партий в Государственной Думе РФ не разработаны и требуют дальнейшего изучения.

Во втором параграфе «Логические модели постановки и решения партиями политических проблем в органах законодательной власти» проводится классификация форм, средств и методов влияния партий на принятие политических решений. Рассматриваются механизмы принятия политических решений, зависящие от конкретной модели государственного управления: «закрытые» и «открытые», бюрократические и консенсусные.

Основные подходы к изучению принятия политических решений обычно разделяются на *нормативный* (использование формализованных идеальных схем принятия решений, математических и кибернетических моделей, юридических методов анализа административных и законодательных норм и процедур) и *эмпирический* (описание и объяснение реальных процессов принятия политических решений, не только официальных норм и процедур, но и «теневых» механизмов и неформальных «правил игры», применение методов социологии, политологии, психологии, менеджмента, метода изучения прецедентов в политико-управленческой практике).

Принятие политических решений объединяет в себе два измерения: *динамическое* (процесс принятия политических решений) и *статическое* (механизм принятия политических решений, в англоязычной литературе - policy-making system).

Что касается типологии акторов процесса принятия политических решений, то М. Хилл выделяет среди них политиков, чиновников и представителей влиятельных групп давления. Д. Ноук называет государственные институты, ассоциации и группы интересов, Ч. Линдблом – государственные институты, крупный бизнес, рядовых избирателей.

Согласно Дж. Андерсону, акторы процесса принятия политических решений разделяются на:

- *официальные* (лица, обладающие властными полномочиями: законодатели, высшие администраторы, чиновники, судьи) и *неофициальные* (не обладающие формальными полномочиями, но имеющие определенное влияние: группы интересов, аппарат политических партий, аналитические центры, СМИ и, наконец, рядовые граждане) акторы.
- *первичные* (обладающие непосредственной политической властью: парламент, президент) и *вторичные* (отраслевые и территориальные агентства исполнительной власти, которые находятся в зависимости от законодательных актов, принимаемых парламентом и от президентских решений) акторы.

В то же время большое влияние имеют политические, социально-экономические, культурные особенности, присущие той или иной стране. Поэтому, при изучении данных вопросов необходим комплексный междисциплинарный подход, опирающийся на различные научные дисциплины, помимо политологии, использующий методы психологии, социологии, экономики, менеджмента и информатики.

В третьем параграфе «Положение партийных фракций в структуре Государственной Думы РФ и основные направления их деятельности» рассматриваются особенности внутренней структуры российского парламента – Государственной Думы, основные характеристики парламентской деятельности партий и вектор их работы по выработке и принятию важнейших политических решений.

Полномочия партийных фракций в парламенте можно разделить на *организационно-технические* (структурирование руководящих парламентских органов), *законотворческие* (разработка законопроектов, работа в парламентских комитетах и комиссиях) *информационные* (участие в работе различных конференций, семинаров и иных публичных мероприятий).

Деятельность партийных фракций в парламенте определяется главным образом особенностями идейно-политических платформ партий и отражается на ходе голосования по законопроектам, вызвавшим значительный общественный резонанс, например таких как:

Монетизация льгот (5 августа 2004 г.):

Голосование	«за»	«против»	воздержалось	не голосовало	всего
Фракция					
«Единая Россия»	293	5	1	7	306
ЛДПР	13	14	0	7	34
«Родина»	0	38	0	1	39
КПРФ	0	50	0	0	50
Независимые депутаты	1	13	0	4	18
Итого: (закон принят)	307	120	1	19	447

Продление срока полномочий Президента и Госдумы (21 ноября 2008 г.):

Голосование	«за»	«против»	воздержалось	не голосовало	Всего
Фракция					
«Единая Россия»	315	0	0	0	315
ЛДПР	40	0	0	0	40
КПРФ	0	57	0	0	57
«Справедливая Россия»	37	0	0	1	38
Итого: (закон принят)	392	57	0	1	450

Приведенные данные в целом подтверждают оппозиционное положение левых партий по отношению к инициативам исполнительной власти, однако показывают, что поведение фракций во время процедуры голосования может сильно отличаться от публичных политических высказываний их лидеров.

Например – депутаты от ЛДПР, позиционирующей себя в качестве оппозиционной партии, почти во всех голосованиях поддерживают инициативы ис-

полнительной власти. На наш взгляд подобные явления свидетельствуют о расцвете политической коррупции и кулуарности в ходе принятия решений, о «теневизации» политического процесса и могут угрожать государственной безопасности страны. Данные проблемы связаны еще и с тем, что в настоящее время основными источниками финансирования партийных организаций являются пожертвования крупных бизнес-структур. Финансово-промышленные группы обретают большие возможности для лоббирования своих интересов в стенах парламента.

Поэтому необходима максимальная открытость и прозрачность процесса принятия решений, чтобы общественность и представители различных социальных групп могли точно знать реальные результаты работы политических партий. Следует создать систему жесткого контроля (как со стороны государства, так и общественности) за финансовыми поступлениями в партийные структуры, ввести лоббистскую деятельность в четкие правовые рамки. Процесс развития российской партийно-политической системы нуждается, во-первых, в постоянном мониторинге со стороны структур гражданского общества, во-вторых – в регулирующем вмешательстве государства, с целью направить деятельность партий в конструктивное русло.

Вторая глава «Механизмы и технологии влияния политических партий на процесс разработки и принятия политических решений в Государственной Думе РФ I-V созывов» посвящена вопросам структурных и институциональных особенностей функционирования российского парламента, конкретным формам, средствам и методам влияния партий на процесс принятия важнейших политических решений.

В первом параграфе «Механизмы принятия законодательных решений в Государственной Думе РФ» рассматриваются особенности партийного участия в процессе выработки и принятия политических решений путем законодательной работы в парламенте. Государственную Думу РФ можно считать «рабочей лошадью» законодательного процесса – единственным государственным институтом, где получают свое воплощение результаты межпартийной

борьбы и где партии играют ключевую роль. В различных вариантах законодательной деятельности Государственной Думы находит свое воплощение влияние партийных структур на процесс принятия политических решений.

Можно составить следующую схему процесса принятия решений в Государственной Думе Российской Федерации. Проект постановления Государственной Думы может быть внесен Президентом Российской Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатскими объединениями в Государственной Думе, комитетами и комиссиями Государственной Думы, Правительством Российской Федерации, субъектами Российской Федерации. Подлежащий рассмотрению нижней палатой законопроект направляется Советом Государственной Думы в соответствующий комитет палаты, который назначается ответственным по законопроекту. После того, как законопроект подготовлен, его направляют в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение Государственной Думы. В самой Думе законопроект должен пройти три чтения, если только не будет принят в первом или втором чтении окончательно. Следует подчеркнуть, что существующие правовые нормы дают преимущества в законодательном процессе главным образом комитетам (их члены имеют право изменять законопроект практически на всех стадиях, а отдельные депутаты только между принятием его в первом и втором чтении).

В Государственной Думе вопросы, поставленные на голосование, решаются большинством голосов от состава палаты, т. е. 226 (или больше) голосами (для принятия конституционных законов необходимо 300 голосов). Если федеральный закон уже принят, то он в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации.

Структура и порядок работы Государственной Думы постоянно совершенствуются, формируется действенный механизм взаимодействия власти с представителями различных социальных групп.

Во втором параграфе «Особенности партийного состава Государственной Думы РФ I – V созывов» анализируются становление, внутренняя структура и состав высшего представительного (законодательного) органа государства.

Состав Государственной Думы Российской Федерации на протяжении всего постсоветского периода претерпевал серьезные изменения. Менялось и «эффективное число» партий – показатель, определяющий количество партий, оказывающих реальное влияние на государственную политику и законотворческий процесс. В диссертации расчет «эффективного числа партий» проводится на основе индекса Лааксо-Таагеперы, впервые предложенного в 1979 г. Он вычисляется по формуле: $N = 1 / \sum p_i^2$, где N – «эффективное число партий», p_i – доля мест в парламенте партии i .

Основные показатели состава Государственной Думы РФ I – V созывов:

Очередность Думы Показатели	Дума I созыва	Дума II созыва	Дума III созыва	Дума IV созыва	Дума V созыва (на конец осенней сессии 2009 г.)
Количество партий, преодолевших проходной барьер.	8	4	6	4	4
Количество депутатовских объединений	10	7	9	4	4
Эффективное число партий	7.58	10.06	6.10	4.75	2.22
Количество принятых / вступивших в силу законов.	461 / 310	1036 / 749	2100 / 718	370 / 361	551 / 550
Доля профессиональных парламентариев (в %)	15.3	61	66.7	50.1	68.7

На основе приведенных в таблице данных, можно утверждать, во-первых, что российская партийно-политическая система на протяжении всего постсоветского периода меняла свое положение в системе классификации от «мультипартийной» к «двухпартийной» (или «полупарламентарной», по утверждению ряда отечественных специалистов) с доминирующей партией.

Во-вторых, что доля профессиональных парламентариев начиная с Государственной Думы II созыва всегда составляла больше половины состава законодательного органа. Российский парламент, следовательно, в 1993 – 1995 гг. являлся представительным органом, а с 1995 года – стал сугубо функциональным, не в полной мере отражающим социальный состав населения страны. В третьих, что отсутствует

прямая зависимость между численностью партий в парламенте и «продуктивностью» его работы (количеством принятых и вступивших в силу законов).

Третий параграф «Ресурсы, формы, средства и методы партийного влияния в Государственной Думе РФ» посвящен изучению конкретных способов и технологий действий партийных организаций в процессе разработки и принятия проектов политических решений. В настоящее время лишь представители политических партий могут быть избранными в парламент и непосредственно участвовать в законодательном процессе.

Для участия в политическом процессе и достижения своих целей политические партии в Государственной Думе РФ должны обладать ресурсами влияния, такими как численность партийных фракций, стабильность этого численного состава, контроль над парламентскими комитетами.

Сравнительные сопоставления партийных ресурсов влияния указаны в таблице, где ЧФ – численность фракции, ИЧФ – изменение численности фракции в течение созыва, КК – количество комитетов, возглавляемых фракцией (для Госдумы III созыва – на начало созыва / с 3 апреля 2002 г., когда произошло серьезное перераспределение постов председателей комитетов).

	Госдума I созыва			Госдума II созыва			Госдума III созыва				
	ЧФ	ИЧФ	КК		ЧФ	ИЧФ	КК		ЧФ	ИЧФ	КК
ВР	73	-38.3%	4	КПРФ	146	-18.4%	10	КПРФ	86	-2.3%	10/1
Нов. рег. пол.	66	-45.4%	3	НДР	66	-39.4%	4	Ед-во	84	-3.6%	6/7
ЛДПР	59	-11.8%	5	ЛДПР	51	+1.9%	4	НарДеп	62	-29%	5/5
АПР	55	-9%	2	ЯБЛ	46	-4.34%	4	Рос. Рег.	44	+6.8%	1/2
КПРФ	45	0%	3	Рос. Рег.	44	-18.2%	2	ОВР	44	+34.1%	2/5
ЛДС	35	-	0	Нар-власт.	39	+10.3%	3	АГД	42	+2.4%	2/1
ПРЕС	30	-60%	3	АГД	36	-5.6%	2	СПС	32	-3.1%	1/3
ЯБЛ	28	-3.6%	2	Нез. деп.	22	+273%	0	Нез. деп.	21	-19.1%	0/2
ЖР	23	-13%	1					ЯБЛ	19	-10.5%	0/1
ДПР	15	-26.6%	1					ЛДПР	16	-12.5%	1/1
Нез. деп.	15	+393%	0								

Начиная с IV созыва Думы, все вышеуказанные ресурсы влияния находятся под контролем партии «Единая Россия».

Основными технологиями партийного влияния на процесс принятия решений являются разработка проектов политических решений, внесение их на рассмотрение посредством права законодательной инициативы, участие в формулировании поправок к законопроектам, голосование по законопроекту (и участие в голосовании), организация депутатских запросов (функцией контроля наделен не отдельный депутат, а парламент или одна из его палат).

Третья глава «Эффективность партийного влияния на принятие политических решений» посвящена вопросам изучения результативности деятельности политических партий в Государственной Думе РФ.

В первом параграфе «Критерии оценки эффективности влияния» рассматриваются различные качественные и количественные показатели, позволяющие оценить успешность деятельности партий в Государственной Думе.

В политической теории при анализе влияния парламентских объединений вводятся различные индексы, которые показывают уровень влияния партий. В работе проведены расчеты индекса влиятельности партий (в нашем случае – индекса Банцафа) и индекса успешности влияния. Индекс Банцафа $\beta(i)$ для пар-

тии i вычисляется следующим образом:
$$\beta(i) = \frac{b_i}{\sum_j b_j}$$
, где, b_i — это число коалиций, в которых партия i является ключевой.

Индекс успешности для фракций в российском парламенте рассчитывается по формуле: $U_k = \frac{N_k^*}{N^*}$, где U_k – индекс успешности, N_k^* – количество голосований, в которых проголосовали «за» не менее половины депутатов от фракции, а N^* – количество голосований, в которых проголосовало «за» более половины депутатов от общего числа депутатов Госдумы согласно Конституции РФ (226 голосов).

Сравнительные показатели эффективности деятельности партийных фракций представлены в таблице, где И.В – Индекс Влияния, И.У – Индекс Успешности:

Госдума I созыва			Госдума II созыва			Госдума III созыва		
	И.В	И.У		И.В	И.У		И.В	И.У
«Выбор России»	0,147	0,222	КПРФ	0,416	0,965	КПРФ	0,201	0,418
«Новая региональная политика»	0,117	0,708	НДР	0,109	0,258	«Единство»	0,149	0,793
ЛДПР	0,132	0,71	ЛДПР	0,095	0,686	«Народный депутат»	0,116	0,862
АПР	0,117	0,96	«Яблоко»	0,089	0,253	«Регионы России»	0,158	0,835
КПРФ	0,103	0,929	«Регионы России»	0,088	0,368	ОВР	0,085	0,865
«ЛДС 12 декабря»	0,052	0,217	«Народовластие»	0,085	0,872	АГД	0,109	0,426
ПРЕС	0,055	0,155	АГД	0,072	0,937	СПС	0,043	0,597
«Яблоко»	0,06	0,314	Независимые депутаты	0,02	0,109	Независимые депутаты	0,139	0,27
«Женщины России»	0,048	0,899				«Яблоко»	0,074	0,578
ДПР	0,028	0,562				ЛДПР	0,033	0,563
Независимые депутаты	0,066	0,724						

На выборах в Государственную Думу IV созыва «Единая Россия» смогла одержать убедительную победу и завоевать большинство мест в парламенте, необходимое для единоличного принятия решений. В этой ситуации она стала единственным успешным игроком на парламентской арене. Остальные фракции отошли на вторые роли. В Государственной Думе V созыва ситуация аналогичная.

Во втором параграфе «Пути повышения роли и значения партий в политической системе РФ» предлагаются способы укрепления партий в качестве универсальных общественных организаций, приспособленных к борьбе за власть в представительной демократии, выполняющих посредническую роль во

взаимодействии общественных сил и официальных государственных институтов.

В российской Конституции заложена модель взаимоотношения ветвей власти, которую можно охарактеризовать как президентско-парламентскую с сильным президентом. Возможности влияния со стороны партий на политику государства очень незначительны. Кроме того, в настоящее время в стране происходит «ползучая реставрация» однопартийного правления, что является явным нарушением провозглашенного в Конституции принципа многопартийности. Отсутствие «фильтра» открытой и конкурентной дискуссии ведет к резкому падению качества принимаемых политических решений.

Таким образом, существующая ситуация в российской партийно-политической сфере требует серьезных изменений. Основным путем повышения роли партий в политической системе является изменение правовых норм, направленных с одной стороны на большую открытость функционирования партийных структур, а с другой – на «смягчение» организационных требований к ним.

Парламент остается одной из основных арен лоббистской деятельности отраслевого и регионального масштабов в силу решающего влияния Думы в принятии законов и распределении бюджетных средств. Поэтому для повышения значения политических партий в российском политическом процессе (и для снижения «теневое» влияния со стороны могущественных групп интересов) необходимо четкое правовое регулирование лоббистской деятельности и прозрачность финансовых поступлений в партийные организации.

В качестве средства повышения роли политических партий в процессе принятия важнейших политических решений можно предложить снижение проходного барьера на выборах в парламент. Существующий порог в 7% отсекает от участия в парламентском процессе партии, способные представлять небольшие социальные группы. Снятие данного запрета на создание предвыбор-

ных блоков могло бы способствовать укреплению роли партий в политическом процессе страны.

Партии в целях успешной работы должны налаживать серьезный и плодотворный диалог со структурами гражданского общества. Для этого необходима мощная информационно-аналитическая база: политические партии и движения должны иметь как собственные команды аналитиков и экспертов, так и связь с ведущими аналитическими центрами страны. Кроме того, сами общественные силы могут стать хорошим подспорьем политических партий в плане разработки альтернативных проектов законов, что будет способствовать значительному повышению качества принимаемых политических решений.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы диссертационной работы:

1. Вопрос формирования устойчивой партийно-политической системы в современной России носит дискуссионный характер (как с научной, так и с политической точек зрения). Процесс российского партогенеза нуждается, во-первых, в постоянном мониторинге со стороны как исследователей, так и структур гражданского общества, а во-вторых – в регулирующем вмешательстве государства с целью направить развитие партийно-политической системы современной России в конструктивное русло.

2. В настоящее время основными источниками финансирования партийных организаций являются пожертвования крупных бизнес-структур. Финансово-промышленные группы обретают большие возможности для лоббирования своих интересов в стенах парламента, что может привести к расцвету политической коррупции и кулуарности в ходе принятия решений, «теневизации» политического процесса и несет угрозу государственной безопасности страны.

3. Уровень влияния политических партий в процессе принятия решений в Государственной Думе РФ слабо коррелируется с показателем численности мест в парламенте, занимаемых партийной фракцией и показателем

стабильности данной численности (при условии, что ни одна партия не имеет простого, а тем более – квалифицированного большинства).

4. Уровень влияния партийных фракций в процессе принятия политических решений в Государственной Думе РФ находится в прямо пропорциональной зависимости от количества парламентских комитетов, контролируемых фракцией.

5. Уровень эффективности (успешности) партийного влияния на процесс принятия решений в парламенте слабо зависит от уровня влияния партии. Механизм корреляции данных показателей имеет сложный и многоаспектный характер.

6. Основными путями повышения роли партий в политической системе РФ являются изменения правовых норм, направленные с одной стороны на большую открытость функционирования партийных структур, а с другой – на «смягчение» организационных требований к ним. Также необходимо четкое законодательное регулирование лоббистской деятельности и прозрачность финансовых поступлений в партийные организации.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В ПУБЛИКАЦИЯХ

Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК:

1) Устинкин, С.В., Царевский, С.Н. К вопросу оценки влияния политических партий на процесс принятия решений в Государственной Думе Российской Федерации // Власть. – 2010. – №8. – (0.3 п.л.).

Публикации в других изданиях:

1) Царевский, С.Н. Взаимодействие политических партий и структур гражданского общества в современной России // Альманах современной науки и образования. – Тамбов: Грамота, 2010. - №2 (33): в 2-х ч. Ч. I. – (0.2 п.л.).

- 2) Царевский, С.Н. Влияние бюрократии на формирование и деятельность политических партий // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – М., 2010. – №2. – (0.2 п.л.).
- 3) Царевский, С.Н. Влияние институтов гражданского общества в России на процесс этнокультурного взаимодействия // «Глобализация и этнокультурное развитие регионов России». Материалы Всероссийской научной конференции в рамках XII Сафаргалиевских научных чтений. Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева, Государственный комитет Республики Мордовия по национальной политике; при поддержке Российского гуманитарного научного фонда. – Саранск, 22–23 мая 2008 г. (0.2 п.л.).
- 4) Царевский, С.Н. Гражданское общество – понятие, признаки, особенности развития // Альманах современной науки и образования. – 2009. – №12 (31), часть 2. (0.1 п.л.).
- 5) Царевский, С.Н. Особенности и источники финансирования российских политических партий // Сборник научных статей аспирантов «Перспективы». Выпуск 7. Составитель и научный редактор З.Х. Саралиева. – Нижний Новгород: Изд-во НИСОЦ, 2008. (0.3 п.л.).
- 6) Царевский, С.Н. «Особенности формирования в России партийно-политической системы» // «Государство и право России: история, современность, перспективы развития». Материалы III региональной межвузовской научно-практической конференции. Институт бизнеса и политики. – Нижний Новгород, 7 декабря 2007. – (0.4 п.л.).
- 7) Царевский, С.Н. Особенности формирования институтов гражданского общества в постсоветской России // «Политические институты и политические процессы в современном мире». Материалы I Всероссийской научно-практической конференции для студентов и аспирантов в рамках XXXIII научно-практической конференции «Молодежь третьего тысяче-

- летия». 23 апреля 2009 г. – Омск, Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского. (0.2 п.л.).
- 8) Царевский, С.Н. Политическая культура как фактор формирования институтов гражданского общества в современной России // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – М., – 2009. - № 3 (март). (0.1 п.л.).
- 9) Царевский, С.Н. Роль государства в развитии институтов гражданского общества в постсоветской России // «Современное российское общество и государство: от традиций к инновациям». Материалы I региональной научно – практической конференции студентов, аспирантов и молодых преподавателей. Филиал Волго-Вятской академии государственной службы в г. Чебоксары Чувашской республики. 3 – 4 апреля 2008 года. (0.4 п.л.).
- 10) Царевский, С.Н. Роль институтов гражданского общества в России в принятии политических решений // «Технологии управления социально-экономическим развитием региона». Материалы Международной научно-практической конференции. 15–16 мая 2008 г. – Уфа, Уфимский государственный авиационный технический университет. (0.2 п.л.).
- 11) Царевский, С.Н. Российские партии как институты регионального политического процесса // VI Всероссийский симпозиум с международным участием «История и Политика: Новые ресурсы регионального развития России». – Волго-Вятская академия государственной службы. – Нижний Новгород, 27–29 марта 2008 г. – (0.1 п.л.).
- 12) Царевский, С.Н. Участие политических партий в электоральном процессе современной России: региональный аспект // «Система ценностей современного общества». Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. – Новосибирск, Центр развития научного сотрудничества, 13 мая 2009 г.– (0.2 п.л.).

- 13) Царевский, С.Н. Эволюция концепций гражданского общества в российской общественно-политической мысли // «Тысячелетие развития общественно-политической и исторической мысли России (X – XX вв.)». Материалы Всероссийской научной конференции. Институт российской истории РАН, НГПУ, Арзамасский государственный педагогический институт им. А.П. Гайдара. – Нижний Новгород, 14–16 мая 2008 г. (0.2 п.л.).

Подписано в печать 20.08.2010. Формат 60×84 1/16.
Бумага офсетная. Печать цифровая. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 1. Тир. 100 экз. Зак. 529.

Отпечатано в лаборатории множительной техники
ННГУ им. Н.И. Лобачевского.
603950. Н. Новгород, пр. Гагарина, 23.