

На правах рукописи

Харламова Юлия Владимировна

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ
РОССИИ**

Специальность 23.00.02 –
Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва - 2009

Работа выполнена на кафедре истории общественных движений и политических партий исторического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Научный руководитель: **Кандидат политических наук, доцент
Березкина Оксана Степановна**

Официальные оппоненты: **Доктор философских наук, доцент
Малинова Ольга Юрьевна**

**Кандидат политических наук
Коньков Александр Евгеньевич**

Ведущая организация **Московский государственный институт
международных отношений
(Университет) Министерства
иностраннных дел Российской Федерации**

Защита состоится 14 октября 2009 года в 16.20 час. на заседании диссертационного совета Д.501.001.27 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, Ломоносовский просп., д. 27, корп. 4, аудитория А-619

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале отдела диссертаций Фундаментальной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (сектор «А», 8-й этаж, к. 812) по адресу: Ломоносовский проспект, д.27.

Автореферат разослан 09 сентября 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор политических наук

Г.В. Пушкарева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования.

В начале 1990-х гг. XX века Россия вступила на путь либерально-демократической модернизации, важнейшей составляющей которой является формирование институтов представительной демократии, обеспечивающих эффективный диалог государства и общества. Политическая модернизация предполагает дифференциацию и рационализацию деятельности институтов политической системы общества, формирование каналов массового участия в общественно-политической жизни. Отличительной особенностью либерально-демократической модели является дисперсия власти, проявляющаяся на институциональном уровне в конституционно закреплённом механизме разделения властей. Одним из главных компонентов этой модели и ее олицетворением становится парламент - представительный орган власти.

Исследование российского парламента имеет непосредственное значение для определения типа политической системы, прогнозирования характера и перспектив политического процесса. Изучение конкретно-исторических условий и характера функционирования институтов политической системы позволяет сделать выводы о закономерностях развития, обусловленных проблематикой исторического периода. Многочисленные дискуссии о векторе политического развития России, о том, насколько соответствуют формальные нормы и фактическое положение вещей нормам западных демократий, актуализируют сравнительный анализ конституционных и внеконституционных факторов функционирования представительной власти в странах США и Европы, позволяющий обозначить причины отсутствия необходимой для плюралистических систем децентрализации власти в России.

Системный подход, разработанный Т. Парсонсом, содержит положения об основных функциях систем - обеспечения адаптации и интеграции, выработки и реализации общих целей, самосохранения. Д. Истон особое внимание уделил взаимодействию политической системы с внешней средой, где решающее значение приобретает «способность системы отвечать на стресс»¹. Г. Алмонд выдвигал на первый план целевой, поведенческий аспект различных структур, входящих в политическую систему. Современная политическая наука, синтезируя бихевиористский и институциональный подходы, понимает под политической системой совокупность как политических институтов, так и всех взаимоотношений, определяющих существование и работу системы. Системный подход позволяет рассмотреть Государственную Думу как зависимую переменную политической системы и как самостоятельную систему, избегая при этом нормативных оценок (соответствия/несоответствия образцам) в определении фактической роли представительного органа власти в современной России.

¹ Истон Д. Категории системного анализа политики. Политология: Хрестоматия / Сост.: проф. М.А.Василик, доц. М.С. Вершинин. М.: Гардарики, 2000. С. 325.

Степень научной разработанности темы.

Литературу по теме диссертационной работы можно условно разделить на несколько групп. Наиболее многочисленны работы, в которых проблематика представительной власти в современной России рассматривается с правовой точки зрения: подробно изучается Конституция, регламенты двух палат парламента, процессуальная законотворческая деятельность. Данная группа представлена работами С. Авакьяна, В. Чиркина, И. Хутинаева, Б. Пугачева, М. Матюшина, И. Филиппова, А. Постникова, Р. Романова, С. Гостевой, Ю. Краснова, И. Гранкина, С. Гребениченко, А. Ковальчука, Л. Окунькова, М. Пискотина, Ш. Жамалдаева, А. Сивкова, А. Старовойтова².

В отдельную группу следует выделить литературу по вопросам становления и развития теории разделения властей. Следует подчеркнуть фундаментальную работу по истории разделения властей английского политолога В. Вайля «Конституционализм и разделение властей»³. Особый интерес представляют исследования современных интерпретаций разделения властей Ф. Курландом, А. Медушевским, М. Марченко, анализ конституционного принципа разделения властей в трудах В. Шевцова, А. Барнашова и др.⁴ Для изучения концепций власти эпохи Просвещения

² Хутинаев И. Д. Институт Президентства и проблемы формы государства. М.: Луч, 1994; Постников А. Статус Федерального Собрания // Российская Федерация, 1994, № 1; Краснов Ю.К. Становление парламентаризма в Российской Федерации. В кн.: Обновление России: трудный поиск решений. М., 1995; Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации: конституция и политическая практика. М.: Норма, 1996; Краснов М. Клетка для власти. М.: ЗАО «СПАС», 1997; Авакьян С.А. Федеральное Собрание – Парламент России. М., Российский юридический издательский дом, 1999; Гостева С.Р. К вопросу о роли и месте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в системе государственной власти // Российская цивилизация: история и современность. Межвузовский сборник научных статей. Воронеж: издательство «Истоки», 1999, Вып. 5; Гостева С.Р. Законодательный процесс в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации // Российская цивилизация: история и современность. Межвузовский сборник научных статей. Воронеж: издательство «Истоки», 1999. -Вып. 7; Гранкин И.В. Парламент России, М. АО «Консалтбанки», 1999; Матюшин М.Н. Разделение властей как фактор построения правового государства в России: диссертация ... кандидата социологических наук. Ярославль, 2000; Филиппов И. В. Роль президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук. М., 2002; Пискотин М. О парламентском контроле, и не только о нем // Российская Федерация сегодня, 2003, № 10; Сивков А.Л. Альтернативные источники парламентской процедуры (обычай, прецедент, практика, толкование регламента) // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2003, № 6 (54); Гребениченко С.Ф. Основы парламентской деятельности: М: РУДН; изд-во: «ЭКОН-ИНФОРМ», 2004; Ковальчук А. Система исполнительной власти // «Отечественные записки», 2004, № 2; Вып. 3; Старовойтов А.В. Перспективы совершенствования планирования законодательной деятельности в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии. Проблемы, 2005. Вып. 1(61); Жамалдаев Ш.Х. Российский парламентаризм в условиях посткоммунистической трансформации политической системы. Диссертация... кандидата политических наук. Саратов, 2006.

³ Vile M.J.C. Constitutionalism and The Separation of Powers, The USA, Indianapolis, 1998.

⁴ Медушевский А.Н. Идея разделения властей: история и современность // Социологический журнал, 1994, № 1; Марченко М.Н. Современные интерпретации теории разделения властей на Западе // Вестник Московского Университета. Сер. 11. Право. 1994, № 4.; Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М.: Юрид лит., 1995; Бушуев И.И. Разделение властей в федеративном государстве: диссертация ... кандидата юридических наук. М., 1997; Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, Изд-во Том. гос. ун-та им. В. В. Куйбышева, 1988; Лузин В. Принцип разделения властей как основа конституционализма. Сравнительное исследование на примере США, Великобритании и Франции. Н.Новгород: Б. и, 1997; Болдырева Е.С. Разделение властей: Теоретико-правовые аспекты: диссертация ... кандидата юридических наук. М., 1998; Керимов А.Д.

были использованы работы отечественных исследователей Н. Азаркина, Л. Батиева, В. Сатышева и др.⁵ Проблематика власти в интерпретации М. Вебера, Г. Моски, Р. Михельса, В. Парето, М. Фуко раскрывается в исследованиях Р. Кынчева, З. Сокулер, Т. Самсоновой, О.С. Березкиной⁶.

Конституционный дизайн политических систем, место и роль представительного органа власти рассматриваются в исследованиях М. Шугарта и Дж. Кэрри, сборнике исследований президентских и парламентских демократий под редакцией Х. Линца и А. Валенцуэла, сравнительном исследовании президентской, парламентской и полупрезидентской форм правления под редакцией А. Лейпхарта⁷. Изучению типов политических систем, теоретическим аспектам системного подхода, сравнительному анализу систем и режимов посвящены работы А. Цыганкова, Н.Сахарова, М. Анохина, М. Грачева, Л. Селезнева, О. Шаброва и др.⁸. Классические разработки теории политических систем представлены в работах Т. Парсонса, Г. Алмонда, Д. Истона⁹.

Исполнительная власть в системе разделения властей // *Полития*, 2001, № 10; Николаев Е.А. Принцип разделения власти и проблемы государственного строительства // *Политика и Право*. № 11, 2001; Прокошенкова Е.Е. Разделение властей как принцип механизма осуществления государственной власти в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук. М., 2003; Шевцов В.С. Разделение властей в Российской Федерации. М.: «ПолиграфОпт», 2004. Ч. 1, 2; Тарасова О.Е. Принцип разделения властей и гражданское общество: диалектика взаимосвязи: Социально-философский аспект : диссертация ... кандидата философских наук. Красноярск, 2004; Ишеков К.А. Конституционный принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук. Саратов, 2004; Мандрыка Е.В. Реализация принципа разделения властей в России и в Украине: сравнительно-правовое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук. СПб, 2006; Бурковская В.А. Разделение властей в условиях развития федерализма в современной России: диссертация ... кандидата политических наук. Орел, 2006; Эсмен А. Общие основания конституционного права. СПб, 1909; Philip V. Kurland. The Rise and Fall of the «Doctrine» of Separation of powers // *Michigan Law Review*, Vol. 85, No 3. (Dec., 1986); Gwyn William B. The Separation of Powers and Modern Forms of Democratic Government. Separation of Powers – Does it Still Work? American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., 1986; Gressman E. Separation of powers: The third Circuit Dimention // *Seton Hall Law review*, 1989, № 3; Cleary Thomas J. A Wolf in Sheep's clothing: the unilateral executive and the separation of powers. Режим доступа: <http://ssrn.com/abstract=1012442>.

⁵ Азаркин Н.М. Учение Монтеスキо о разделении властей // *Правоведение*, 1982, № 1; Сатышев В.Е. Джон Локк - идеолог Английской буржуазной революции XVII в.: к 350-летию со дня рождения // *Правоведение*, 1982, № 6; Малышева Н.И. Политико-правовое наследие Самуила Пуфендорфа // *Правоведение*, 1999, № 1; Батиев Л.В. Философия права Джона Локка. В кн.: *Учёные записки. Сборник научных трудов юридического факультета РГУ*. Вып. 4. Ростов-на-Дону: Изд. дом «Проф-Пресс», 2002; Casper Gerhard. Caesarism in Democratic Politics-Reflection on Max Weber // *Political institutions: constitutions abstracts*. Vol. 2, No 4, February 25, 2008.

⁶ Кынчев Р. Концепция власти М. Фуко и «Новые философы». В кн.: *Современная структуралистская идеология (генезис политологических концепций)*. М.: ИФАН, 1984; Самсонова Т.Н. Концепция «правлящего класса» Г. Моски // *Общественные науки и современность*, 1994, № 10; Сокулер З. Структура субъективности, рисунки на песке и волны времени. В кн.: *Фуко М. История безумия в классическую эпоху*. СПб.: Унив. кн.: Рудомино, 1997; Березкина О.С. Политические элиты: что и как мы изучаем? М.: ТЕИС, 2003.

⁷ Shugart M., Kerry J. *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge university press, 1992; *Parliamentary versus presidential Government*, ed. by Arend Lijphart. Oxford University Press, 1992; *The Failure of Presidential Democracy*. Ed. By J. Linz and Arturo Valenzuela. The John Hopkins University Press. The USA, 1994, Vol. 1.

⁸ Сахаров Н.А. *Институт президентства в современном мире*. М.: Юрид лит., 1994; Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // *Государство и право*, 1994, № 1; Цыганков А.П. *Современные политические режимы: структура, типология, динамика*. М.: Интерпракс, 1995; Селезнев Л.И. *Политические системы современности: Сравнительный анализ*. СПб.: ТОО ТК «Петрополис», 1995; Анохин М. Г. *Политические системы: адаптация, динамика, устойчивость*. М.: «Информарт» 1996; Шабров О.Ф. *Политические системы открытость, устойчивость, развитие* // *Анализ*

Проблемы российского парламентаризма затрагиваются в ряде работ обобщающего характера, посвященных политическому процессу в современной России, вопросам модернизации в целом. В таком контексте рассматривают парламент А. Медушевский, Л. Шевцова, Е. Ясин, В. Согрин, Р. Пихоя, Ю. Коргунюк, Пок де Фелиу, Ф. Закария, Р. Саква и др.¹⁰. К данной группе можно также отнести ряд работ, содержащих положения о природе российской власти, особенностях политических традиций и государственного устройства¹¹. Общефилософским проблемам развития парламентаризма посвящен сборник статей «Парламентаризм и многопартийность в современной России», опубликованный по материалам «круглого стола»¹².

Представляют интерес историко-политологические исследования, где рассматривается становление и развитие представительных органов власти в разные периоды российской истории: Р. Романова, Н. Бирюкова и В. Сергеева, А. Горылева, Ю. Дмитриева и Е. Черкашина, В. Колесникова, О. Гаман-Голутвиной и др.¹³. Вопросы формирования и эволюции структур

систем на пороге XXI века: теория и практика: Материалы Международной научно-практической конференции. В 4-х томах. Том 1 / Сост. Т.Е.Сафонова. М.: Интеллект, 1996; Дзодзиев В. Проблема становления демократического государства в России. М.: Изд. фирма «Ad Marginem», 1996; Шабров О.Ф. Политическое управление. Проблема стабильности и развития М.: Интеллект, 1997; Грачев М.Н. Политика, политическая система, политическая коммуникация. М.: НОУ МЭЛИ 1999; Голосов Г.В. Сравнительная политология. СПб: Изд-во Европейского унив-та, 2001; Шабров О.Ф. Политические системы и политические режимы современности // Политология: Учебник / Под общ. ред. В.И. Буренко. М.: Изд-во Национального института бизнеса, 2002.

⁹ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. М.: Аспект пресс, 2002; Истон Д. Категории системного анализа политики. Политология: Хрестоматия / Сост.: проф. М.А.Василик, доц. М.С.Вершинин. М.: Гардарики, 2000; Система современных обществ / Пер. с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева. Под ред. М.С. Ковалевой. М.: Аспект Пресс, 1998.

¹⁰ Политическая история. Россия – СССР – Российская Федерация. М.: Терра, 1996; Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм. Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: РОССПЭН, 1997; Шевцова Л.Ф. Режим Бориса Ельцина. М.: РОССПЭН, 1999; Шевцова Л.Ф. Логика политических перемен В кн.: Россия политическая: [Сб. ст.] / Моск. центр Карнеги; Под общ. ред. Л. Шевцовой, М., 1998; Кувалдин В. Президентство в контексте российской трансформации. В кн.: Россия политическая: [Сб. ст.] / Моск. центр Карнеги; Под общ. ред. Л. Шевцовой, М., 1998; Согрин В.В. Политическая история современной России. М.: Весь мир, 2001; Верховский А., Михайловская Е., Прибыловский В. Россия Путина. Пристрастный взгляд. М.: Панорама, 2003; Ясин Е. Приживется ли демократия в России. М.: Новое издательство, 2005; Пихоя Р. Г. Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий, 1985-2005. Владимир: Владимирская книжная типография, 2007; Коргунюк Ю. Становление партийной системы в современной России. М.: Фонд ИНДЕМ, 2007; Пок де Фелиу. Эпоха перемен: Россия глазами испанского корреспондента. М.: Время, 2005; Саква Р. Путин. Выбор России. М.: Олма Пресс, 2006; Zakaria, Fareed. The Future of Freedom. New York, 2004.

¹¹ Дзодзиев В. Проблема становления демократического государства в России. М.: Ad Marginem, 1996; Пивоваров Ю.С. Между казачеством и кнутом (К столетию русской конституции и русского парламента) // ПОЛИС, 2006, № 2; Липкин А.И. Российская самодержавная система правления // ПОЛИС, 2007 № 3; Дубовцев В.А., Розов Н.С. Природа «русской власти»: от метафор – к концепции // ПОЛИС, 2007, № 3; Пастухов В.Б. Темный век (Посткоммунизм как «черная дыра» русской истории) // ПОЛИС, 2007, № 3; Пантин И.К. Выбор России: характер перемен и дилеммы будущего // ПОЛИС, 2007, № 4; Перегудов С.П. Конвергенция по-русски: «золотая середина» или остановка на полпути? // ПОЛИС, 2008, № 1.

¹² Парламентаризм и многопартийность в современной России. К десятилетию двух исторических дат. Материалы круглого стола. М., ИСП, 2000.

¹³ Дмитриев Ю.А., Черкашин Е.Ю. Законодательные органы России от Новгородского веча до Федерального Собрания. М.: Манускрипт, 1995; Романов Р.М. Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление // ПОЛИС, 1998, № 5; Горылев А.И. Некоторые вопросы становления представительной демократии в России // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 1999. Режим доступа: <http://www.unn.ru/rus/books/vestnik3/stat15.htm>; Горылев А.И.

представительной власти анализируются в коллективной монографии «Представительная власть в России: история и современность» под редакцией Л. К. Слиски¹⁴.

Сравнительный анализ парламентаризма, особенностей системы разделения властей, функционирования представительных органов в странах Европы и США проводится в работах А. Кынева, В. Куликова, О. Зазнаева¹⁵. Современные тенденции политического управления в развитых странах рассматривают Б. Грызлов, М. Арзаканян, П. Баренбойм, И. Василенко, М. Диманис, Л. Зидентоп, С. Хантингтон, и др.¹⁶. Политическому процессу США посвящены фундаментальный труд К. Джанды, М. Бери, Дж. Голдмана, В. Хула «Трудным путем демократии», коллективное

Становление парламентаризма в России: историко-теоретический аспект. Автореф. диссертации ... канд. юрид. наук: Н.Новгород: Нижегород. гос. ун-т, 2000; Российский парламентаризм: история и современность. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2000; Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. М.: Издательский сервис, 2004; Баев С.В. Институт парламентаризма в современной России. М.: 2004; Гаман-Голутвина О.В. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе (I) // ПОЛИС, 2006, № 2; Ерофеев Н.Д., Исхакова О.А. Правительство и I Государственная Дума: взгляд через столетие на их взаимоотношения // Вестник Московского университета, Серия 8. История, 2006, № 4; Колесников В.Н. Народное представительство и парламентаризм в России. Проблемы становления и развития, СПб.: НП «Северо-Западный центр развития парламентаризма», 2007.

¹⁴ Представительная власть в России: история и современность. Под ред. Л.К. Слиски. М.: РОССПЭН, 2004.

¹⁵ Парламентская демократия и федерализм в России и Германии. Москва-Мюнхен-Вюрцбург: Фонд Ханнса Зайделя, 1999; Кынев. А.В. Институт президентства в странах Центральной и Восточной Европы как индикатор процесса политической трансформации // ПОЛИС, 2002, № 2; Куликов В.В. Парламентаризм и западная либеральная демократия // ПОЛИТЭКС, 2005, N 2; Куликов В.В. Российский и западный парламентаризм в сравнительной перспективе: диссертация...кандидата политических наук. СПб, 2006; Зазнаев О.И. Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства // ПОЛИС, 2007, № 2;

¹⁶ Баренбойм П.Д., Деев Н.Н. Взаимоотношения Президента и Конгресса США и буржуазная теория разделения властей // Правоведение, 1980, № 1; Козлихин И. Ю. Из истории создания президентской власти в США // Правоведение, 1984, № 4; Матвеев В.А. Британская монархия: искусство выживания // Новая и новейшая история, 1993, № 6; Диманис М. Партийно-политическая система Германии в 90-е гг.: Цифры, факты, анализ. М.: ИНИОН РАН, 1998; Сумбатян Ю.Г. Особенности президентской системы в США // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология, 2000, № 2; Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Издательство - Логос, 2001; Согрин В. Политическая история США. М.: «Весь мир», 2001; Зидентоп Л. Демократия в Европе / Пер. с англ.; Под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Логос, 2001; Керимов А.Д. О своеобразии государственной системы современной Франции // Государство и право, 2001, № 1; Преображенская А.А. Политические институты Франции на фоне перемен в общественно-политической жизни. В кн.: Политические институты на рубеже тысячелетий XX-XXI вв. Дубна, Феникс+, 2001; Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия. М.: «Дело», 2002; Островская Е. Европа: новые реалии. Политическая жизнь Франции в свете выборов 2002г. // Мировая экономика и международные отношения, 2003, № 3; Рубинский Ю.И., Белик Т.В. Политическая система Франции: незаконченная модернизация. М.: Огни ТД, 2006; Арзаканян М. Политическая история Франции XX века. М.: «Высшая школа», 2003; Павлов Н.В. Современная Германия. М.: «Высшая школа», 2005; Лапшина И.К. Феномен разделенного правления в США // Новая и новейшая история, 2006, № 4; Грызлов Б.В. Кризис представительной демократии и тенденции развития западного парламентаризма // ПОЛИТЭКС, 2007, N 1; Huntington Samuel P. Congressional Responses to the Twentieth Century / David Truman Congress and America's Future. The American Assembly, Columbia University, 1965; Рэнни О. Политическая система США. В кн.: Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. М.: Аспект пресс, 2002; Роуз Р. Политическая система Англии. В кн.: Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. М.: Аспект пресс, 2002.

исследование американских авторов «Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом»¹⁷.

Следует отметить ряд специализированных работ, где анализируются отдельные аспекты жизнедеятельности современного российского парламента: работа фракций в Думе, деятельность нижней палаты разных созывов, структура и партийный состав Федерального Собрания¹⁸. Исследование В. Соловья посвящено «системной» коммунистической и националистической оппозиции в Государственной Думе¹⁹. В. Гельман анализирует зигзагообразное движение КПРФ, СПС, «Яблока» по оси «цели оппозиции» от принципиальной оппозиции до полуоппозиции²⁰. Общественное восприятие Государственной Думы, изменение уровня доверия к парламенту в зависимости от созыва и партийного состава депутатского корпуса рассматриваются в работе С. Обухова «Российский парламентаризм между признанием и отторжением (1989-2005гг.)»²¹. С. Фоменко рассматривает проблемы институционализации парламентаризма в России, специфики становления представительной власти на региональном уровне, политическим ориентациям элитных и массовых групп²².

Таким образом, сформировался значительный круг работ, в которых так или иначе рассматривается проблематика российского парламентаризма. Большая часть литературы освещает тему под углом зрения формально-

¹⁷ Джанда К., М. Бери Дж., Голдман Дж., В. Хула К. Трудным путем демократии. М., РОССПЭН, 2006; Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. М.: Прогресс: Универс, 1994

¹⁸ Евзеров Р. Я. Дееспособность нынешнего парламента // ПОЛИС, 1995, № 1; Парламентаризм в России. Федеральное Собрание 1993-1995 годы. М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1996; Кагарлицкий Б.Ю. Парламентаризм и левые // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация, 1996, № 8 (15); Васильев И.А., Дудина О.М., Мельникова А.Т. Групповой портрет Госдумы-96 // Социологические исследования. Январь 1998, № 1; Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Парламентаризм в действии. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в 1994-1998 годах. Издание Государственной Думы. М., 1999; Голосов Г.В., Шевченко Ю.Д. Политические институты и мотивация законодательной деятельности в российском парламенте // Общественные науки и современность, 2001, № 6; Кунов А., Шакин Д., Казаков А. Государственная Дума третьего созыва: разногласия и коалиции // Вестник общественного мнения. М., 2003, № 2; Игрицкий Ю.И. Российский парламентаризм как зеркало российского общества. В кн.: Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. М., 2003; Кунов А., Шакин Д., Казаков А. Противостояние в Государственной Думе третьего созыва. М.: ГУ ВШЭ, 2004; Гельман В.Я. Политическая оппозиция в России. Вымирающий вид? // ПОЛИС, 2004, № 4; Холодковский К. Г. Бюрократическая Дума // ПОЛИС, 2004, № 1; Макаренко Б.И. Парламентские выборы 2003 года как проявление кризиса партийной системы // ПОЛИС, 2004, № 1; Шевченко Ю.Д. Институализация Государственной Думы и участие депутатов третьего созыва в парламентских выборах 2003 года // ПОЛИС, 2005, № 1; Гаман-Голутвина О.В. Государственная Дума Российской Федерации в 1993-2003 гг.: персональный состав и тенденции эволюции // Полития, семинар 01 декабря 2005; Шевченко Ю.Д. Институализация Государственной Думы и участие депутатов третьего созыва в парламентских выборах 2003 года // ПОЛИС, 2005, № 1; Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. М.: «Канон+», 2006; Глейзнер Ч., Чейсти П. Российская Государственная Дума: структура, деятельность и эволюция в период 1993-1998 годов. М.: Моск. обществ. науч. фонд, 1999.

¹⁹ Соловей В. Коммунистическая и националистическая оппозиция. В кн. Россия политическая: [Сб. ст.] / Моск. центр Карнеги; Под общ. ред. Л. Шевцовой, М., 1998.

²⁰ Гельман В.Я. Политическая оппозиция в России. Вымирающий вид? // ПОЛИС, 2004, № 4.

²¹ Обухов С.П. Российский парламентаризм между признанием и отторжением (1989-2005гг.). М. ИПЦ «Маска», 2005.

²² Фоменко С.С. Институт парламентаризма в современной России: факторы и тенденции развития: диссертация ... кандидата политических наук. Елец, 2006.

юридического подхода: авторы не ставят задачу выявить характер реализации юридических норм в конкретной жизнедеятельности Государственной Думы. Ряд авторов уделяют внимание деятельности парламента в контексте изучения современного российского политического процесса, сосредотачиваются на отдельных аспектах взаимоотношений двух ветвей власти, на работе фракций в Думе, преимущественно КПРФ, ЛДПР, «Яблока». Приведенный обширный перечень направлений, по которым ведется сегодня исследование российского парламентаризма, свидетельствует, что пока не уделено достаточного внимания систематическому анализу работы Государственной Думы на протяжении всех созывов. Недостаточно раскрытыми остаются вопросы функционирования представительного органа власти под углом зрения системного подхода, включая выявление общих тенденций политического процесса России и стран Европы и США, проблема эволюции законодательного органа и отношений с исполнительной властью в рассматриваемый период. Отсутствует комплексный анализ деятельности парламентских фракций по реализации программных положений политических партий. Изучение литературы убеждает в недостаточной научной разработанности вопросов функционирования современного российского парламента.

Объектом исследования является Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

Предмет исследования – функционирование Государственной Думы как элемента политической системы современной России.

Цель диссертационной работы заключается в уточнении современного местоположения и роли Государственной Думы в политической системе современной России, определении ключевых факторов и характера её функционирования.

В соответствии с целью исследования в работе ставятся следующие **задачи**:

1. Критически рассмотреть становление и эволюцию подходов к проблеме разделения властей в западной и российской политической мысли.
2. Обобщить практический опыт взаимодействия властей в странах Европы и США, выявить факторы, определяющие специфику функционирования политических систем данного типа.
3. Раскрыть современное значение конституционных оснований функционирования Государственной Думы, осуществить сравнительный анализ полномочий Думы и парламентов других стран, уточнить современные типологические особенности российского политического устройства.
4. Выявить специфику взаимоотношений Государственной Думы с исполнительной властью в 1994-2007 гг., охарактеризовать динамику взаимодействия основных ветвей власти в контексте сложившейся российской политической системы.

5. На основе сравнительного анализа деятельности дореволюционной и современной Государственных Дум России выявить факторы, обусловившие общие и специфические параметры их политического функционирования, раскрыть соответствие деятельности парламентских партий с основными положениями их политических программ.

Теоретико-методологическая основа исследования.

Методология исследования определяется целью и задачами исследования. Автором использовались теория разделения властей: классические трактовки и последующие подходы к взаимодействию ветвей власти; системный подход, структурно-функциональный метод, сравнительный анализ, исторический подход и элементы институционального подхода. Для проведения данного исследования использовались также общенаучные методы, такие как анализ, синтез, дедукция и индукция.

Источниковая база исследования.

Фундаментальным источником для работы стали теоретические и прикладные исследования российских и зарубежных ученых в области теории разделения властей, политических систем и процессов. При написании работы был проанализирован широкий круг нормативно-правовых документов – основных законов США, Европы, России, СССР, нормативные документы дореволюционного периода, регламент Государственной Думы, федеральные законы о выборах депутатов ГД, о парламентских расследованиях. Особое внимание было уделено изучению стенограмм заседаний Государственной Думы, посланиям Президентом России Федеральному Собранию, документам и материалам политических партий, произведениям политических деятелей. Существенное значение для изучения темы имели статистические данные и периодическая печать.

Научная новизна результатов исследования, полученных лично автором, проявилась в системной трактовке современного позиционирования Государственной Думы в российской политической системе, в уточнении особенностей ее функционирования в различных контекстах процесса модернизации.

В данном контексте в диссертации:

1. Раскрыты особенности формирования концепции разделения властей с учетом противоречий теоретических построений классических и современных мыслителей, влияния факторов социально-политического характера и смены парадигм в интерпретации политической власти.
2. Выявлены наиболее общие тенденции эволюции современного российского и западного парламентаризма, отражающие изменение роли представительных органов в политических системах различного типа.
3. Раскрыты современные особенности функционирования Государственной Думы и особенности ее взаимоотношений с органами исполнительной власти (на протяжении всех созывов

парламента), выявлены ключевые факторы эволюции данного политического института.

4. Определены условия и отличительные черты деятельности парламентских партий по реализации своих программных положений на протяжении работы Государственной Думы всех созывов, выделены и раскрыты приоритетные направления деятельности партийных фракций, охарактеризована степень их активности в ходе работы в нижней палате парламента.

Практическая значимость исследования: Материалы и выводы диссертации могут быть использованы при разработке общих и специальных курсов по современному политическому процессу России, а также стран Европы и США, по зарубежной и отечественной политической мысли. Отдельные аспекты могут быть полезны представителям государственных и партийных структур.

Апробация диссертационной работы. Основные положения диссертации отражены в трех публикациях автора на страницах рецензируемых научных периодических изданий («Космополис», «Государственная служба», «Вестник МГУ. Серия 18. Социология и политология»), в сборнике Российской Ассоциации Политической Науки «Политические процессы в России и в мире: Взгляд молодых политологов», а также доложены на нескольких научно-практических конференциях. Диссертация была обсуждена на заседании кафедры политического анализа факультета Государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова и рекомендована к защите.

Структура работы. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обоснована актуальность темы диссертации, определены объект, предмет, теоретико-методологические основы исследования; сформулированы цель и задачи; представлен историографический обзор, дана характеристика источниковой базы исследования.

В первой главе **«Функции парламентов в демократических системах: теория и практика»** содержится анализ зарубежных и отечественных исследований, в которых рассматривается вопрос о разделении властей, проблематика власти в целом. Анализируется также политическая практика развитых стран (США, Великобритании, Франции).

В первом параграфе **«Классические и современные подходы к проблеме разделения властей»** автор прослеживает становление концепции разделения властей в эпоху Просвещения, эволюцию подходов к проблеме, начиная с XIX века и заканчивая современным этапом развития политической мысли.

Теория разделения властей в ее классической трактовке представляет различные интерпретации идеи «общественного договора» и

распределения полномочий между ветвями власти. Ряд положений концепции разделения властей, сформулированной в эпоху Просвещения, мог уже тогда служить обоснованием возвышения именно исполнительной ветви власти. Так, теоретики Просвещения наделили исполнительную власть правом распускать законодательный орган и правом отмены закона (в отсутствие соответствующего «противовеса» у парламента). Монтескье объявил главу исполнительной власти – монарха – священным лицом, призванным предотвращать тиранию законодателей²³, вследствие чего глава исполнительной власти неприкосновенен. Локк обозначил преимущество исполнительной власти, введя в ее состав федеративную власть, наделенную правом формирования внешней политики²⁴. Творцы общенациональной Конституции США также отметили необходимость передачи контроля над внешней политикой, включая связанные с этим атрибуты, исполнительной ветви власти²⁵. Таким образом, распространенное мнение о верховенстве законодательной ветви в триаде властей имеет лишь относительное подтверждение.

Общественные изменения, происходившие в XIX - начале XX вв., включая появление новых социальных сил, процесс демократизации и одновременный рост роли бюрократии, в совокупности с накоплением знаний стимулировали пересмотр проблематики политической власти, в результате чего менялось и отношение к вопросу о разделении властей. На первый план вышли социологические теории (К. Маркса, М. Вебера, Г. Моски, В. Парето, Р. Михельса и др.) Резкой критике подверглась идея «общественного договора», проблема разделения властей признавалась несущественной по сравнению с фактическим неравенством в обществе, формальные механизмы реализации государственной власти отходили на второй план. Западные теоретики сосредоточились на вопросах соотношения политики и управления (дихотомия «политика-администрация» В. Вильсона), анализировали бюрократию (М. Вебер), деятельность заинтересованных групп (А. Бентли, Д. Трумен). Особую роль в «ухудшении» от традиционной проблематики разделения властей сыграли бихевиоризм и системный анализ, акцентирующие внимание на динамических характеристиках политического процесса, поведенческих моделях.

Основные течения русской мысли начала XX века все, в той или иной мере, защищали идею единства власти и не соглашались полностью с западной моделью разделения властей, что обуславливалось как сильными монархическими традициями, стремлением учесть исторические особенности России, так и приверженностью радикальным идеям прямого народоправства. В XX веке концепция единства власти получила воплощение в идеологии и практике советской системы. Современные отечественные исследователи, позитивно оценивая идею разделения властей, рассматривают

²³ Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999 С. 144.

²⁴ Локк Дж. Два трактата о правлении. В кн.: Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1988. С. 348

²⁵ Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. М.: Литера, 1994. С. 483.

ее преимущественно под углом зрения практического воплощения в разных странах и проблематики модернизационных процессов.

Во втором параграфе **«Законодательная власть в условиях представительной демократии: опыт развитых стран»** проводится сравнительный анализ президентской системы США, парламентской системы Англии и премьерско-президентской системы Франции.

Формирование правительства парламентского большинства наряду с двухпартийной системой при наличии строгой партийной дисциплины обеспечивает стабильную работу мажоритарной правящей партии и фактическое слияние ветвей власти в Великобритании, в то время как «недисциплинированность» партий, преобладание роли комитетов в работе Конгресса обеспечивают автономность ветвей власти в США. «Лазейки» Конституции, не прописывающие в ряде случаев четких ограничений власти главы государства, а также позитивное законодательство президентов в виде «заявлений при подписании законов» способствовали экспансии исполнительной ветви власти в послевоенное время.

Во Франции доминирование исполнительной власти было обеспечено как конституционно (предоставление главе государства права на роспуск Национального собрания в отсутствие права импичмента), так и благодаря практике внесения законопроектов правительством, сводящей на нет законодательную инициативу ассамблеи. Принятие в 2000г. конституционной поправки о сокращении сроков полномочий Президента и их выравнивании с избирательным циклом в Национальное Собрание обеспечили формирование правительства парламентского большинства, что, наряду с тенденцией перехода от многопартийности к биполяризации, также способствует слиянию властей в связке «президент-правительство-парламент». Опыт развитых стран свидетельствует, что стабильное функционирование политической системы, будь то президентская, полупрезидентская или парламентская система, требует взаимодействия и сотрудничества ветвей власти.

Важным фактором, определяющим современный политический процесс, является рост участия граждан в политике, характеризуемый как «демократизация демократии» (Ф. Закария). Расширение политического участия населения на всех уровнях власти за счет возвышения индустрии лоббизма, роста количества референдумов, прямых обращений глав государств и правительств к гражданам через СМИ обозначили большую открытость, публичность исполнительной власти, стремление избирателей к контакту именно с лидерами, олицетворяющими эту власть.

Представительные органы, несмотря на ослабление части функций, предписываемых им основоположниками теории представительного правления, сохраняют безусловную значимость, ибо призваны в первую очередь не дать исполнительно-распорядительным структурам сконцентрировать в своих руках всю полноту власти. Разделение властей имеет смысл прежде всего под углом зрения контролирующей функции парламента в демократических системах. Можно констатировать, что теория

разделения властей в ее классических разработках не является сегодня стержнем политических учений Европы и США, однако ряд базовых идей этой концепции продолжают оставаться в более или менее модифицированном виде неотъемлемым компонентом политической жизни развитых стран. К ним можно отнести: конституционное разделение властей, рассредоточение центров принятия решений, систему сдержек и противовесов.

Во второй главе **«Взаимоотношения Государственной Думы с исполнительной властью»** проводится анализ взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти в современной России, а также сопоставление современного парламента с Государственной Думой дореволюционного периода.

В первом параграфе **«Конституционные рамки функционирования представительной власти в России»** автор определяет тип политической системы РФ согласно Конституции 1993г. на основе сравнения с президентской системой США, премьерско-президентской системой Франции и президентско-парламентской системой Веймарской республики, выявляет формальные прерогативы ветвей власти.

На основе сравнительного анализа было выявлено, что политическая система Российской Федерации наделяет обе ветви власти значительными рычагами влияния. С одной стороны, глава государства, обладая наиболее широким кругом полномочий в сравнении с моделями США, Франции и Веймарской республики, имеет возможность вносить законопроекты в Государственную Думу. С другой стороны, существенными предстают и прерогативы российского Парламента, располагающего, во-первых, правом выражения вотума недоверия (отсутствующего в США), во-вторых, возможностью вынесения импичмента Президенту (отсутствующего во Франции). Наибольшее формальное сходство российская «полупрезидентская» система имеет с парламентско-президентской системой Веймарской республики. В то же время существенные различия касаются процедуры вынесения импичмента и использования права вето Президентом.

Наделяя Государственную Думу широкими контрольными прерогативами, создатели Основного закона одновременно ограничили нижнюю палату в возможности их употребления в целях предотвращения тупиковых конфронтаций между ветвями власти. Право роспуска Парламента Президентом, указное право Президента, усложненная процедура импичмента, а также двойная система «сдержек и противовесов» - со стороны главы государства и Совета Федерации - являлись существенными факторами, сдерживающими оппозиционные настроения думцев.

Отсутствие в России 1990-х гг. консенсуса по базовым ценностям, партийная система поляризованного плюрализма, неразвитость институтов гражданского общества, негативный опыт взаимодействия Верховного Совета и Съезда народных депутатов обуславливали функциональность

Конституции, закрепляющей концентрацию власти в связке «Президент-Правительство» и обеспечивающей исполнительную власть прерогативами по «усмирению» фрагментированной Государственной Думы. Автор приходит к выводу, что Конституция 1993г. создала адекватные рамки работы ветвей власти, максимально обезопасив и расширив прерогативы главы государства.

Второй параграф **«Функциональные кризисы эпохи Президента Ельцина: сущность и значение»** посвящен рассмотрению сценариев взаимодействия Государственной Думы первого и второго созывов с Президентом и Правительством, динамике отношений двух ветвей власти в данный период.

Изначально настрой депутатов ГД первого созыва по отношению к Президенту и Правительству носил конструктивный характер, отражал стремление к диалогу с исполнительной властью. Однако идеологические и политические разногласия были столь сильны, что отношения ветвей власти на протяжении 90-х гг. имели в целом отрицательный вектор развития. Среди причин перманентной конфронтации можно выделить фрагментацию депутатского корпуса, наличие в Думе сильной левой оппозиции с принципиально иным, нежели у исполнительной власти, видением социально-экономического и политического курса страны, неумение и зачастую незаинтересованность исполнительной власти работать с парламентом. Особенно остро критика исполнительной власти со стороны Государственной Думы звучала в периоды ухудшения экономической конъюнктуры. Конституционные рычаги могли быть использованы при эскалации конфликтов.

Отношения между Государственной Думой и исполнительной властью при возникновении разногласий на протяжении 1993-1999 гг. строились по нескольким сценариям. Первый, преобладающий, сценарий можно охарактеризовать, как нерешительные действия недовольной Думы во избежание острых конфликтных ситуаций. Яркими примерами являются октябрьский вотум недоверия 1994 года, поведение Думы в связи с чеченскими событиями и «медицинский» импичмент января 1997г. При втором варианте происходит значительная активизация парламентариев, и Президент вынужден в зависимости от остроты конфликта идти на большие или меньшие уступки для «успокоения» нижней палаты. Примером соглашения между Думой и главой государства служат договоренности двух ветвей власти в результате октябрьского вотума недоверия 1997 г., согласно которым Президент и Правительство признали необходимость пересмотреть социально-экономическую политику, усовершенствовать конституционное устройство соответственно разумному балансу ветвей, собирать «четверки» с участием представителей палат, а также разрешить «парламентский час» по телевидению²⁶. В то же время на практике соглашения реализовались

²⁶ Федеральное Собрание. Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Осенняя сессия. 1997. М., 2000. Т. 24. С.262-263.

только в части создания передачи «парламентский час», что свидетельствовало о невозможности закрепления достигнутых договоренностей.

При третьем сценарии Президент прибегает к жесткой тактике: пользуясь своими конституционными полномочиями, угрожает Думе роспуском, как это было в июне 1995 года и в апреле 1998 года. Четвертый сценарий развития отношений президента и Думы реализовался в ситуации острейшего кризиса 1998 года, когда глава государства был вынужден согласиться с требованием законодателей и назначить на пост Председателя Правительства Е. Примакова. К данному типу также относится ситуация с импичментом 1999г., повлиявшая на уход Б. Ельцина с поста Президента.

Существовавшие сценарии взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти доказали, что ни один из них не носил конструктивного характера в плане поступательной совместной работы. Апогеем противостояния стала процедура импичмента 1999 года: политическая система вышла из состояния равновесия и оказалась в тупике. Компромиссы продлевали состояние временного «равновесия сил» между ветвями власти, но не решали проблему.

В период работы второй Думы антиправительственная и антипрезидентская позиция левых сил, поддерживаемая правым «Яблоком», необходимость постоянного стимулирования Президентом сотруднических отношений с «распыленными» проправительственными силами в лице НДР, «Региональной политики» и ЛДПР все более осложняли функционирование политической системы. Временные коалиции с ЛДПР, привлечение в правительство представителей левых сил, деятельность нестабильных центристских партий «Выбор России» и НДР не решали проблему создания «команды», способной к согласованному проведению политики. В сложившихся условиях институциональные рамки «полупрезидентской» системы также способствовали отчуждению ветвей власти. Выход из ситуации «перманентного противостояния» ветвей власти 1990-х годов был найден в практически синхронном создании в Думе сильного пропрезидентского большинства и смене Президента. В период работы Думы третьего и четвертого созывов был сформирован жизнеспособный механизм «конструктивного взаимодействия» ветвей власти.

В третьем параграфе **«Формирование механизмов «конструктивного взаимодействия» ветвей власти (2000 – 2007 гг.)»** проведен анализ отношений законодательной и исполнительной ветвей власти в период функционирования Госдумы третьего и четвертого созывов.

Взаимодействие с исполнительной властью Государственной Думы третьего созыва было более конструктивным, нежели в предыдущие годы. Это определялось, с одной стороны, партийным составом нижней палаты, приближавшимся по своей конфигурации к французскому Национальному собранию в период «президентской фазы», английской палате общин и американскому Конгрессу в период совпадения партийности президента и большинства в нижней палате. С другой стороны, исполнительная власть

стремилась найти общий язык с представительным органом, что не раз отмечал в своих выступлениях спикер нижней палаты Г. Селезнев²⁷. Президент регулярно встречался с лидерами думских фракций и групп, проводились взаимные консультации ветвей власти.

Период деятельности Государственной Думы третьего созыва являлся переходной ступенью во взаимоотношениях ветвей власти. Коммунисты имели значительный вес, однако быстро набирала силу фракция сформированного перед выборами движения «Единство». В начале работы Думы исполнительной власти было необходимо «встроить» партию КПРФ в трансформируемую политическую систему, наладить контакт с ее представителями. Коммунистам дали надежду на сотрудничество, предоставив КПРФ 9 комитетов и пост Председателя ГД. В начале работы Государственной Думы третьего созыва обе ветви власти были настроены на диалог, что подтвердило утверждение на посту Председателя Правительства М. Касьянова (май 2000 г.)

Однако наличие принципиальных политико-идеологических разногласий стало препятствием для долгосрочного сотрудничества исполнительной власти с коммунистами. Коммунисты отказались поддерживать правительственные законопроекты, в частности, Земельный и Трудовой кодексы, что привело к лишению их преференций и передаче профильных комитетов другим фракциям (ОВР, СПС, «Регионам России» и «Яблоку»). Разрыв «пакетного соглашения» в Думе способствовал переходу коммунистов в оппозицию не только по отношению к Правительству, но и к Президенту. В целом в Государственной Думе третьего созыва обозначились элементы механизма новых взаимоотношений Думы с исполнительной властью, включая наличие в Думе крупной пропрезидентской фракции, активное внесение исполнительной властью законопроектов, возможность оппозиции критиковать, но не влиять на принятие политических решений.

В Государственной Думе четвертого созыва фракция «Единой России» возглавила все профильные комитеты в нижней палате и получила пост Председателя Государственной Думы. Остальным фракциям достались лишь посты заместителей председателей комитетов²⁸. Усилившиеся элементы механизма «конструктивного взаимодействия» четко проявились в ходе утверждения Председателей кабинета министров, наиболее конфликтном пункте во взаимоотношениях ГД и Президента в период президентства Б. Ельцина. Так, фигура М. Фрадкова была утверждена парламентариями 356 голосами²⁹, В. Зубкова - 381 голосом³⁰ (впоследствии В. Путина - рекордными 392 голосами)³¹. При этом кандидаты на пост

²⁷ Государственная Дума: день за днем // РФ сегодня, 2004, № 1. С. 31.

²⁸ Родин И. Думские комитеты разбираются с кадрами // «НГ», 22 января 2004, № 10.

²⁹ Федеральное Собрание. Государственная Дума. Стенограмма заседания, 12 мая 2004.

³⁰ Федеральное Собрание. Государственная Дума. Стенограмма заседаний 14 сентября 2007г., N 247(961) Режим доступа: www.duma.gov.ru

³¹ Федеральное Собрание. Государственная Дума. Стенограмма заседаний 08 мая 2008г. N 24(997) Режим доступа: www.duma.gov.ru

Председателя Правительства высказывали намерение работать со всеми политическими силами в Думе³². Президент и Правительство стали рассматривать Думу как партнера; Парламент перестал быть ареной столкновения политических сил, превратившись в орган поддержки правительства и площадку для преимущественно «технических» дискуссий по тому или иному законопроекту. Изменение взаимоотношений между ветвями власти отражает соотношение принятых Думой и подписанных Президентом законов. Так, из одобренных Думой четвертого созыва 1094 законов Президент подписал 1054 (в период работы Думы второго созыва из принятых депутатами 1170 законопроектов глава государства подписал только 663)³³.

Таким образом, в период работы Думы III и IV созывов был сформирован и в целом успешно функционировал механизм «конструктивного взаимодействия» ветвей власти. Президенту и Правительству не приходилось сталкиваться с сильной оппозицией, имевшей большое количество депутатских мест в предыдущих Думах. В то же время «безальтернативное» доминирование на политической арене партии «Единая Россия» приводит к отсутствию соревновательной политики и перспектив смены партийного большинства в нижней палате, что чревато неустойчивостью созданной конструкции, учитывая значение в жизнедеятельности партии административного ресурса. Президентское послание В. Путина 2005 года содержало тезис о пересмотре отношения к оппозиции: «Считаю, что каждая фракция должна иметь возможность в равной мере высказывать свою позицию по ключевым вопросам развития страны, предлагать своих представителей в руководство комитетов и комиссий»³⁴. Вопрос о расширении контрольных функций Парламента по отношению к исполнительной власти был поставлен в Послании Президента Д. Медведева³⁵. Очевидно, что поиск оптимального варианта взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти далеко не завершен.

В четвертом параграфе **«Российский парламентаризм в сравнительной ретроспективе»** проводится сравнительное исследование взаимоотношений исполнительной власти и Государственной Думы в начале XX века и в настоящий период.

Динамика работы парламента в дореволюционный и современный периоды демонстрирует общие черты. Первый и второй созывы дореволюционной и современной Государственных Дум выступали в качестве оппонента исполнительной власти, причем Думы второго созыва оказывались более конфликтными. В последующем в обоих случаях

³² Федеральное Собрание. Государственная Дума. Стенограмма заседаний 14 сентября 2007г., N 247(961) Режим доступа: www.duma.gov.ru

³³ Источник: официальный сайт Государственной Думы. Режим доступа: www.duma.gov.ru.

³⁴ Путин В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005г. Режим доступа: www.kremlin.ru

³⁵ Медведев Д. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008г. Режим доступа: www.kremlin.ru

осуществлялось «внедрение» в Думу большой проправительственной фракции, позволявшее наладить диалог между исполнительной и законодательной ветвями власти. Однако итог работы дореволюционных и современных Дум принципиально отличен. Степень оппозиционности дореволюционной IV Думы возрастала с каждым годом, в то время как современная Дума полностью «встроилась» в заданные рамки и проявляет стабильную лояльность к исполнительной власти.

Деятельность Дум целесообразно рассматривать в общеполитическом контексте двух эпох. Государственные Думы начала XX века функционировали преимущественно на фоне революционного подъема и волнообразно проявлявшейся радикализации общественных настроений. Политический процесс дореволюционного периода имел «перманентно-кризисный» характер. Современный парламент сформировался на фоне апатии общества после событий 1993 года, его деятельность протекала преимущественно в обстановке общественно-политической пассивности. Различия обуславливаются также отношением партий к политической системе в целом и к парламенту - в частности. Если левые (а затем и центристские) партии, представленные в дореволюционных Думах, как декларативно, так и на практике (в том числе в ходе нелегальной работы) стремились к радикальному изменению общественного строя, то все партии, формировавшие фракции современных Дум, ориентировались на встраивание в сложившуюся систему и старались избегать действий внесистемного характера. Наконец, следует учитывать принципиально разное отношение исполнительной власти к парламенту дореволюционному и современному. Если для Николая II, яркого противника парламентаризма, принятие Манифеста 17 октября 1905 г. было вынужденным шагом, то посткоммунистическая элита, напротив, целенаправленно добивалась внедрения и закрепления либерально-демократических институтов и ценностей, среди которых парламентаризм занимает одно из ключевых мест.

Стабильная работа по линии «Государственная Дума – Президент - Правительство» в современной России была достигнута за счет усиления зависимости политических партий от исполнительной ветви власти, практическом отсутствии учета альтернативного мнения в нижней палате. Обеспечение конструктивного диалога двух ветвей власти сопровождалось ослаблением представительной функции Государственной Думы как общественного института. Отсутствие развитого гражданского общества, сильных партий и системы заинтересованных групп, аналогичные тем, которые существуют в западных странах и за счет которых осуществляется децентрализация власти, отрицательно сказывается на уровне демократии; представительная власть не может в должной мере выполнять контрольные функции. Деятельность парламентских учреждений должна обсуждаться «на стыке» вопросов об эффективном управлении и демократии.

В третьей главе «**Деятельность думских фракций по реализации программных положений политических партий**» проведен анализ парламентской деятельности политических партий, рассмотрены

приоритетные направления, отстаиваемые фракциями в ходе принятия бюджетов и других законопроектов.

Первый параграф **«Тактика и результаты работы фракций в отсутствие в Парламенте пропрезидентского большинства (1993-1999гг.)»** посвящен работе фракций в Государственной Думе первого и второго созывов.

Изучение фактического материала не подтверждает распространенное мнение о бездеятельности депутатского корпуса, «бесполезности» слабой Думы. Несмотря на острые политические и идеологические разногласия Думы и исполнительной власти в 90-е гг., а также ограниченность полномочий нижней палаты, депутаты активно занимались законотворческой деятельностью. Анализ обсуждения и принятия бюджетов на 1995 и 1999гг. свидетельствует, что наиболее деятельную позицию занимали фракции КПрФ, АПр, «Выбор России», «Яблоко» и ДПр. Используя возможности политического торга, парламентарии старались реализовать положения своих партийных программ. Особенно благоприятной для деятельности оппозиции, в частности, фракции КПрФ, явилась работа Государственной Думы второго созыва, а также период премьерства Е. Примакова. ЛДПр, открыто заняв проправительственную позицию, практически не выступала в прениях. Активность депутатов от фракций ПрЕС и «Женщины России» была слабой. Фракция НДР в ходе пленарных заседаний скорее выполняла функцию «статиста», голосующего в нужном ключе. Во время прохождения бюджетов фракция АПр сосредоточилась на поддержке агропромышленного сектора, КПрФ и ДПр - на решении общих экономических и социальных вопросов. Фракция «Выбор России» декларировала необходимость реализации своих программных установок в сфере защиты малого и среднего бизнеса, частного предпринимательства и в социальной области. Все поправки, внесенные фракцией «Яблоко», соответствовали программным принципам партии в области военной реформы, социальной сферы, экономической политики. Фракциям удалось добиться согласования параметров бюджета по ряду наиболее острых проблем, а также принятия значительной части поправок.

Во втором параграфе **«Дума в условиях сужения пространства «политического торга» (2000-2008гг.)»** анализируется работа фракций в период функционирования Государственной Думы третьего и четвертого созывов.

Наличие в Государственной Думе третьего созыва относительного проправительственного большинства (более 240 мандатов) значительно сузило поле «торга» для оппозиции, чьи базовые ценности постепенно теряли свою прежнюю актуальность в обществе. Однако и в ситуации ограниченных возможностей фракции продолжали отстаивать свои программные положения.

В ходе принятия бюджета-2002 фракция КПрФ продолжила внесение инициатив, касающихся социально-экономического блока,

фракция «Яблоко» сосредоточилась на социальных предложениях и урегулировании правовой системы. Обличение правительственного курса представителями «Либеральной России» (СПС) соотносилось с их программными установками на утверждение правового государства и «экономической свободы». Фракция «ОВР» вносила предложения по вопросам федеративных отношений и сельскохозяйственного развития. Фракция «Единство», поддерживая социально-экономический курс Правительства, не выступала в прениях по бюджету. Фракция ЛДПР сосредоточилась на поправках, касающихся международной деятельности, что соответствовало тезисам по геополитическим вопросам, занимающим весомое место в программе либерал-демократов.

В целом законотворческая работа Государственных Дум третьего и четвертого созывов была направлена на реализацию социально-экономической и политической программы исполнительной власти. Действия оппозиционных фракций - КПРФ в области социальной политики, земельного вопроса, частично «Яблока» и СПС в области судебно-правовой и военной реформ – фактически превращались в демонстрацию законотворческой активности и политического противостояния власти. Анализ стенограмм Государственной Думы свидетельствует, что в ходе обсуждения бюджетов в этот период практически ни одна поправка, исходящая от оппозиционных фракций, не принималась.

Изменение позиции Президента В. Путина в отношении оппозиционных сил, заявленное им в ежегодном послании Федеральному Собранию в 2005г., продемонстрировало, что политическая система, несмотря на сложившийся механизм «конструктивного взаимодействия» ветвей власти, не обладает устойчивостью, которая обеспечила бы бесперебойное функционирование в течение длительного времени. Глава государства счел необходимым пересмотреть отношение к нелояльным Президенту и Правительству силам и включил представителей левых сил в руководящий состав депутатского корпуса при распределении должностей Председателей комитетов Государственной Думы пятого созыва. Политическая система, таким образом, стремится изменить внутреннюю структуру и внешнюю среду в благоприятную для себя сторону, вследствие чего происходит модификация ее элементов, «правил игры» на политическом поле.

В заключении подведены итоги исследования, сформулированы основные выводы, определяется направление дальнейшего изучения проблемы.

Основное содержание диссертации нашло отражение в публикациях соискателя.

В журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией:

1. Харламова Ю.В. Российский парламентаризм в сравнительной ретроспективе // Космополис, зима 2007/2008, № 3 (19). – 1,2 п.л.
2. Харламова Ю.В. Парламент и исполнительная власть: опыт и проблемы взаимоотношений // Государственная служба, март-апрель 2008, № 2 (52). – 0,4 п.л.
3. Харламова Ю.В. Взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти в современной России (1993-2007 гг.) // Вестник МГУ, Серия 18: «Социология и политология», 2008, № 1. – 0,2 п.л.

В других научных изданиях:

1. Харламова Ю.В. Конституционные рамки функционирования представительной власти в России. В кн.: Политические процессы в России и в мире: Взгляд молодых политологов / Редкол.: К.П. Кокарев (отв. Ред.), М.В. Старчак. - М.: РОССПЭН, 2009. – 1 п.л.
2. Харламова Ю.В. Деятельность думских фракций по реализации программных положений политических партий (1993-2005 гг.) // Парламентаризм в России: исторический опыт и современные проблемы: мат. Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 100-летию начала деятельности первой российской Государственной думы. Красноярск, 18 мая 2006 г. Красноярск: Красноярский писатель, 2006. – 0,6 п.л.
3. Харламова Ю.В. Сравнительный анализ функционирования дореволюционных и современных Государственных Дум // Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. Международная научная конференция. Тезисы докладов, Москва, 22-23 ноября 2007 г. – М.: РАПН, 2007. – 0,2 п.л.