

На правах рукописи

**Шульман Екатерина Михайловна**

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И ФАКТОРЫ  
ТРАНСФОРМАЦИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,  
процессы и технологии

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

Москва – 2013

Диссертация выполнена на кафедре политологии и политического управления Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

**Научный руководитель:** **Морозова Елена Георгиевна** - доктор политических наук, профессор

**Официальные оппоненты:** **Буренко Владимир Иванович** - доктор политических наук, профессор  
Московский гуманитарный университет  
профессор кафедры философии, культурологии и политологии

**Коргунюк Юрий Григорьевич** - доктор политических наук  
Фонд ИНДЕМ, руководитель отдела политологии

**Ведущая организация:** ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»  
Факультет политологии  
Кафедра российской политики

Защита состоится «16» мая 2013 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д.504.001.12 при ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 82, корпус «С», аудитория № 2312.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Автореферат разослан « »  
апреля 2013 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

А.С. Фалина

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В соответствии с классическими канонами философии и права законоотворчество есть возведение государственной воли в общеобязательные нормы и правила поведения. К этому следует добавить, что законоотворчество является точкой сосредоточения разнонаправленных политических волей и приложения разнообразных социальных интересов, что, по определению, придает ему непреходящую общественно-политическую значимость и актуальность.

Особенностью ситуации в России последнего десятилетия является стабильно невысокий уровень общественного интереса к функционированию Государственной Думы, неосведомленность людей о содержании ее работы<sup>1</sup>. В последнее время равнодушие начинает сменяться недовольством, которое высказывают не только граждане и оппозиционные политики, но и представители других ветвей власти. Характерно, что критика затрагивает проблему не только состояния собственно законоотворчества, но и политических условий его обеспечения.

В ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г. была подтверждена стратегическая линия российского руководства на демократическое обновление политической системы общества, включающее реализацию права народной законодательной инициативы, обеспечение добросовестной политической конкуренции посредством смешанной избирательной системы, равного доступа всех политических партий к средствам массовой информации и ряда других предложений. В непосредственной связи с изменениями в политической системе в Послании рассматривалось повышение качества государственного управления, а, следовательно, и законоотворчества как одной из его базовых функций.

В то же время законотворческая деятельность нижней палаты VI созыва, приступившей к работе в декабре 2011 г., вызывает особо негативное отношение граждан. По результатам исследования Левада-

---

<sup>1</sup> По данным Фонда «Общественное мнение» от 07.10.2012 г. интересуются работой Государственной Думы 28% опрошенных, не интересуются – 66%, считают ее деятельность удовлетворительной 33%, неудовлетворительной – 38% //Государственная Дума. Оценка работы Госдумы и отношение к деятельности депутатов: [сайт]. URL: <http://fom.ru/politika/10669> (дата обращения 28.11.2012 )

Центра, за период с осени 2012 г. по март 2013 г. показатель одобрения деятельности ГД снизился с 45 до 36%, а неодобрение и недовольство ее работой выросли с 55 до 63%. При этом главные претензии к депутатам сводятся к тому, что думцы принимают «вредные и ненужные» законы, а качество законодательной работы «очень низкое»<sup>1</sup>. Согласно результатам исследований Центра стратегических разработок (ЦСР), респонденты весьма критично воспринимают законы об ужесточении правил проведения митингов, клевете, деятельности некоммерческих организациях и т.д. «Важно отметить, - подчеркивалось в докладе ЦСР, - что об этих законах достаточно хорошо осведомлены не только москвичи, но и жители регионов, включая респондентов из так называемой “глубинки”»<sup>2</sup>. Критика нынешнего состояния парламента и его деятельности активно выражается устно, в блогах, в СМИ.

Таким образом, мы видим, что парламент современной России переживает нелегкий период, связанный с необходимостью трансформаций не только юридической процедуры, но также политических условий и факторов реализации законотворческого процесса. Эти вопросы сегодня находятся в фокусе внимания значительной части властвующей элиты, гражданского общества. Именно эта актуальная проблематика определяет тему и содержание настоящего диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности проблемы.** Столь регламентированная публичная деятельность, как разработка и принятие новых законов, чаще всего исследуется с правовой точки зрения. Именно изложению и толкованию нормативных актов, регулирующих эту сферу, посвящен максимальный объем профильной научной литературы (Т.Я. Хабриева, О.Н. Булгаков и др.)<sup>3</sup>.

Для авторов, представляющих политическую науку, свойственны попытки сравнить действующую российскую политическую систему с ее западными аналогами, доказать, что нынешний этап развития российского

---

<sup>1</sup> Приведено по: Гудков Лев. Казус депутата //Независимая газета. 2 апреля 2013 г. Приложение «НГ Политика». С.10.

<sup>2</sup> Изменения политических настроений россиян после президентских выборов: [сайт]. URL: //www.vedomosti.ru/library/news/5345781/ (дата обращения 24.10.2012).

<sup>3</sup> Парламентское право России. Под ред. Т. Я. Хабриевой. 2-е изд., перераб. доп. М., 2003; Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. Под ред. О.Н. Булгакова. М., 2005 и др.

парламентаризма либо соответствует международным стандартам, либо отклоняется от них. При этом в центре внимания политологов находится не только финальный продукт законотворческого процесса – законодательная новация, но и сам процесс разработки, согласования и обсуждения законопроектов, являющийся по своей природе политическим процессом (Г.А. Гаджимагомедов, Г.П. Ивлиев, А.С. Пиголкин, Ю.Н. Тихомиров, А.М. Буратаева и др.)<sup>1</sup>.

Обращает на себя внимание такой пласт литературы по вопросам парламентаризма и законотворчества, как труды практиков – руководителей органов исполнительной и законодательной ветвей власти, а также действующих политиков, общественных деятелей и сотрудников аналитических, исследовательских центров, экспертных организаций, обслуживающих органы власти и законодательные собрания – И.И. Шувалова, В.М. Баранова, В.Л. Шейниса, А.И. Абрамовой, Т.В. Голубевой, А.В. Мицкевич, Т.Я. Хабриевой, Ю.К. Краснова, В.Б. Исакова, и др.<sup>2</sup>

Проблемы соотношения политики и права, взаимоотношений ветвей власти в законотворческом процессе, общеполитического контекста его протекания – согласования интересов, взаимодействия элитных групп отражены в трудах отечественных специалистов С.А. Авакьяна, А.Г.

---

<sup>1</sup> Буратаева А.М. Парламентская модель партийного доминирования в российской политической системе: диссертация... кандидата политических наук. Волгоград, 2007; Гаджимагомедов Г.А., Ивлиев Г. П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. М., 2008; Пиголкин А.С. Законотворчество в Российской Федерации. М., 2007; Пиголкин А.С. и др. Современные тенденции законодательного творчества // Концепции развития российского законодательства. Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.Н. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2008 и др.

<sup>2</sup> Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. М., 2004; Баранов В.М. Концепция законопроекта: понятие, элементы, виды, проблемы реализации // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Сборник статей в 2-х т. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2006; Шейнис В.Л. Движение по спирали: превращения российского парламента // Общественные науки и современность. 2004. № 5; Законотворчество в Российской Федерации / Авт. колл.: А.И. Абрамова, Т.В. Голубева, А.В. Мицкевич и др. Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2008; Тихомиров Ю.А. Законодательная техника: научно-практическое пособие. М., 2007 и др.

Гузнова, А.А. Кененова, Т.Э. Рождественской, С.А. Котляревского, Ю.А. Тихомирова, Д.В. Казакова, Е.А. Волковой и др.<sup>1</sup>

Что касается зарубежных авторов, то необходимо отметить тот значительный вклад в анализ особенностей отечественного законодательства на современном этапе, который был внесен исследователем парламентаризма Томасом Ремингтоном, часть трудов которого переводились на русский язык, а часть еще не введена в российский научный оборот<sup>2</sup>.

Изучение корпуса трудов, посвященных различным аспектам теоретического и практического парламентаризма и законодательства, показывает наличие в нем ряда недостаточно исследованных проблем. Основные из них: каковы возможности описания на языке политической науки процессов, разворачивающихся в отечественном законодательстве на протяжении последних десяти лет, каковы пути и возможности выявления влияния этих процессов на результаты законодательства. Необходимо определить, каким именно образом происходит согласование интересов в законодательском процессе, если парламент формируется в условиях все менее явной политической конкуренции и функционирует в режиме все меньшей публичности? К кому переходит функция согласования интересов, если политическая дискуссия очевидным образом уходит из сферы компетенции парламента? Поиск ответов на эти вопросы

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003, № 11; Волкова Е.А. Конституционно-правовые аспекты участия политических партий в формировании и деятельности парламента России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты. Смоленск, 2005; Котляревский С.А. Власть и право. СПб., 2007; Тихомиров Ю.А. Стабильность интересов и конфликтов в праве // Концепции стабильности закона. М., 2007; Казаков Д.В. Политический фактор в законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 и др.

<sup>2</sup> Ремингтон Т. Поддержка президента в Российской Государственной Думе // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3; Ремингтон Т. Федеральное собрание Российской Федерации (1994 - 2004) // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4; Haspel M., Remington T.F., Smith S.S. Lawmaking and Decree Making in the Russian Federation: Time, Space, and Rules in Russian National Policymaking // Post-Soviet Affairs. 2006. Vol. 22. № 3; Ora John Reuter and Thomas F. Remington Dominant Party Regimes and the Commitment Problem: The Case of United Russia // Comparative Political Studies. 2009.

приведет к углублению понимания политической природы законотворческого процесса, остающейся на сегодняшний день недостаточно изученным сегментом современной политологии.

**Основная гипотеза исследования** состоит в предположении, что на протяжении последнего десятилетия в законодательном процессе современной России происходит ужесточение его политических и регламентных условий. Доминирование в парламенте партии большинства, тесно ассоциированной с исполнительной властью, неизбежно сужает поле публичной политики, уменьшает возможность для заинтересованных групп оказывать влияние на процесс и результаты законотворчества. Итогом становится такое снижение качества законодательных актов, которое можно квалифицировать как деградацию законотворчества.

**Объект исследования** – законотворческий процесс в современной России.

**Предмет исследования** – политические условия и факторы трансформации российского законотворческого процесса.

**Цель исследования** – выявление политических условий и факторов, оказавших воздействие на трансформацию законотворческого процесса (на примере III, IV и V легислатур ГД РФ).

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих взаимосвязанных **исследовательских задач**:

- 1) выявления политической природы законотворчества на основе изучения классических философских и правовых концепций;
- 2) определения возможностей и результатов рассмотрения законотворческого процесса и его трансформации как предмета политологического исследования;
- 3) рассмотрения хода и стадий законотворческого процесса в РФ;
- 4) идентификации политических условий и факторов законотворчества в современной России;
- 5) изучения трансформации законотворческой практики в меняющихся политических условиях на основе сравнительного анализа деятельности III и IV–V созывов ГД РФ.

**Теоретико-методологическая основа исследования** сформирована мировой философско-правовой классикой, заложившей базис научных воззрений на законотворчество и представленной трудами Аристотеля, Аврелия Августина, Фомы Аквинского, М. Монтеня, Г. Гроция, Г.В.Ф.

Гегеля, И. Канта, Ш.-Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Дж. Милля, М. Вебера, П. Бурдьё, Р. Даля, И. Иеринга, Дж. Остина, Дж. Бьюкенена, К. Дойча, Д. Истона, М. Олсона и других выдающихся ученых.

Непосредственной методологической опорой исследования стали труды Макса Вебера, в особенности его теория рациональной бюрократии и процессуальной (бюрократической) легитимации<sup>1</sup>. Использовались также научные достижения институционализма (П. Дж. Димаджио, В. Пауэлл, С. В. Патрушев), институционализма рационального выбора (Т. Ремингтон), неинституционализма (Дж. Г. Марч, Й. Олсен).<sup>2</sup>

Законотворческий процесс рассматривается также с точки зрения теории общественного выбора<sup>3</sup>. Теория общественного выбора смотрит на бюрократию и депутатский корпус как на акторов, ориентированных на различного рода выгоды, которые могут быть извлечены из административной и политической деятельности. Один из представителей указанной школы Р.Д. Толлисон формулирует этот подход к законотворчеству следующим образом: «Рассматриваемая проблема не в том, хорош или плох тот или иной закон, а, скорее, в ответе на такие вопросы, как «почему этот закон был принят», «как он был принят», «почему он не был отклонен»<sup>4</sup>.

Следует отметить, что попытки использования положений теории общественного выбора для изучения законотворчества в переходных странах (в частности, в России) уже делались в ряде западных исследований. Примером является работа «Законотворчество для развития: исследование теории и практики законопроектной работы в разных странах», написанная международной группой юристов, консультировавших ряд развивающихся стран в ходе законодательных

<sup>1</sup> Вебер М. Политические работы. 1895—1919. Пер. с нем. М., 2003.

<sup>2</sup> March J.G., Olsen J.P. The new institutionalism: Organizational factors in political life // American political science review. Wash., D.C., 1984. Vol. 78, N 3; Iulia Shevchenko. The central government of Russia: from Gorbachev to Putin. Ashgate Publishing, Ltd., 2004; Tiffany A. Troxel. Parliamentary power in Russia, 1994-2001: president vs. parliament. Palgrave Macmillan, 2003; Патрушев С. В. Институциональная политология: Четверть века спустя // С. В. Патрушев. Политическая наука: статьи, рефераты, обзоры, переводы. Гл. ред. Ю. С. Пивоваров. М., 2009. № 3.

<sup>3</sup> Mueller, Dennis C. Public Choice III. Cambridge, 2003.

<sup>4</sup> Tollison Robert D. Public Choice and Legislation, Virginia Law Review, Vol. 74, No. 2, Symposium on the Theory of Public Choice (Mar., 1988).



реформ<sup>1</sup>. При этом сами авторы отмечают ограниченность возможностей этого метода, его подверженность схематизации и вульгаризации, упрощенной «рационализации» политических процессов.

**Методы исследования.** В научном исследовании законотворчества, являющегося по своей природе коллективной деятельностью, автор ставил целью сочетать методологические подходы индивидуализма, присущего позитивистским философским течениям, и коллективизма (холизма), свойственного институциональным политологическим теориям<sup>2</sup>. В ходе работы были использованы такие общенаучные методы, как системный анализ изучаемых явлений и синтез полученных результатов исследования, индуктивное и дедуктивное умозаключения, социологическое изучение законотворческого процесса и результатов деятельности законодательных органов власти, метод сравнительного анализа явлений законотворчества на общегосударственном уровне. В процессе разработки различных аспектов темы использовались также историко-юридический, сравнительно-правовой, статистический, формально-логический, структурно-логический и другие частнонаучные методы познания.

**Эмпирическую базу исследования** составили действующие нормативные акты российского и зарубежного права, регулирующие законодательный процесс: Конституция РФ, российское федеральное законодательство, Регламент Государственной Думы, Регламент Правительства РФ, указы Президента и постановления Правительства РФ, должностные инструкции Правительства РФ по тематике исследования, конституции и законы зарубежных государств, выступления политических и государственных деятелей России, материалы СМИ. Важнейшим источником исследования стали данные о статистике и содержании законодательного процесса базы АСОЗД (Автоматическое Обеспечение Законотворческой Деятельности)<sup>3</sup>, материалы ведомственной переписки и

---

<sup>1</sup> Julia Arnscheidt, Benjamin van Rooij, Jan Michiel Otto. Lawmaking for development: explorations into the theory and practice of international legislative projects. Amsterdam, 2009.

<sup>2</sup> Udehn Lars. Methodological Individualism: Background, History and Meaning. Routledge; 1 edition, 2001; J. G. March, J. P. Olson. Elaborating the “New Institutionalism” //The Oxford handbook of Political Institutions). Oxford University Press.

<sup>3</sup> Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <http://asozd.duma.gov.ru/> (дата обращения 05.02.2013).

иной внутренней документации из архива автора, личные наблюдения, почерпнутые в ходе работы в Государственной Думе в период 1999 – 2006 гг.

**Основными понятиями, используемыми в исследовании, являются:**

*«политическая трансформация»* – преобразование форм и содержания политической жизни, ее институциональной сферы, норм, ценностей, моделей политического поведения<sup>1</sup>;

*«политический процесс»* – совокупность действий институционализированных и неинституционализированных субъектов по осуществлению своих специфических функций (дисфункций) в сфере власти, и ведущих к развитию или упадку политической системы общества<sup>2</sup>;

*«законотворческий процесс»* – общесоциальный политико-правовой процесс, включающий деятельность заинтересованных сторон по выявлению потребности в создании закона, его обсуждение, принятие, оценку его эффективности и возможную последующую корректировку<sup>3</sup>;

*«условия»* – совокупность объектов (вещей, процессов, отношений и т.д.), необходимых для возникновения, существования или изменения определяемого объекта<sup>4</sup>;

*«фактор»* – движущая сила какого-либо процесса, обуславливающая его течение и определяющая его характер или отдельные его черты<sup>5</sup>.

### **Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Обобщение взглядов классиков зарубежной философско-правовой мысли на природу законов позволило автору классифицировать их по двум основным направлениям: теориям естественного права и рационализма. Для первых характерен моралистический подход к закону, для вторых – утилитарный. Утилитаризм ассоциируется с реформаторскими настроениями – избираемостью законодательного собрания на всеобщих

<sup>1</sup> Погорелый Д. Е. Политология: словарь. М., 2008.

<sup>2</sup> Пугачев В. П., Соловьев А. И. Введение в политологию. Изд. 4-е, перераб. и доп. М., 2010.

<sup>3</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4 т./ Рук. авт. кол. Б.А. Страшун. М., 2001. т. 4.

<sup>4</sup> Философская Энциклопедия. Под редакцией Ф. В. Константинова. М., 1960-1970.

<sup>5</sup> Политическая наука: Словарь-справочник. М., 2010.

выборах и распространением избирательного права на малоимущих и женщин. Кроме акцента на действия индивидуумов как основу политических процессов, утилитаристские воззрения можно охарактеризовать тезисом «не люди, но институты». Этот взгляд напрямую связывает школу классического позитивизма с современными теориями и служит основой выявления политической природы законотворчества.

2. Зарубежные политологические теории (плюралистическая теория Р. Даля, «либерализм групп интересов» Т. Лови и др.) приводят к выводу, что политический процесс есть общественное дело, что по природе своей он публичен, и что целью и смыслом его является поиск и реализация решений общественно-значимых проблем. В таком случае политический процесс оказывается практически идентичен законотворческому. Отечественные авторы (С.А. Авакьян, Ю.Н. Тихомиров и др.) понимают политический процесс как гораздо менее рациональное явление. Диссертант разделяет понимание законотворчества как политического процесса, носящего характер взаимодействия между заинтересованными сторонами, вовлеченными в процесс, способными влиять на выработку и принятие решений и находящимися в смешанных конфликтно-консенсусных отношениях внутри сложившейся политической системы.

3. В российском научном узусе законодательный процесс рассматривается как преимущественно правовое понятие, описываемое посредством определяющих его регламентных норм. Законотворческий же процесс понимается как социальное и политическое явление, вбирающее в себя широкий круг участников и заинтересованных лиц, в том числе и не обозначенных в регламентирующих документах. Диссертант считает законотворчеством частично публичный политико-правовой процесс, в ходе которого происходит согласование интересов властных групп и акторов путем разработки, обсуждения, принятия, оценки и возможной последующей корректировки законодательного акта. Понимая законотворческий процесс как процесс согласования интересов, автор отмечает, что этапность этого процесса обусловлена теми компромиссами, которые должны быть достигнуты на каждой его стадии, прежде чем процесс сможет продвинуться на одну стадию вперед.

4. Идентификация политических условий и факторов трансформации законодательного процесса имеет непосредственное отношение к таким явлениям, как независимость, свобода от излишних политических и

регламентных ограничений, участие внешних экспертов, транспарентность. Эти условия представляются ключевыми для достижения успешного законодательного результата. Исходя из этих условий, автор выводит шесть факторов эффективной законотворческой деятельности: репрезентативность парламента; независимость парламента от внешнего давления; независимость и достаточные законотворческие полномочия депутатского объединения и депутата внутри парламента; создание парламентом пространства мирной дискуссии и легального согласования интересов; доступ к законотворческому процессу внешних независимых экспертов; транспарентность деятельности парламента.

5. Изучение трансформации законотворческой практики в меняющихся политических условиях на основе сравнительного анализа деятельности III и IV–V созывов ГД РФ позволяет сделать вывод о том, что ужесточение политических и регламентных условий, в которых проходит законотворческий процесс, не представляло собой одномоментного явления, а осуществлялось постепенно, в течение нескольких лет. В условиях законодательного ограничения прав парламента и доминирования в нем партии большинства, тесно ассоциированной с исполнительной властью, происходило постепенное сужение поля публичной политики, сокращались возможности для заинтересованных групп оказывать влияние на процесс и результаты законотворчества, ограничивался круг участников законотворческой дискуссии. Взаимодействие законодательной и исполнительной властей перемещается в непубличное пространство, закрытое для внешней экспертизы и общественного контроля. Плодом законотворческого процесса в описанных условиях стало принятие обобщенно-рамочных законов, нуждающихся в конкретизации посредством подзаконных актов, разработка которых, в свою очередь, является прерогативой низовых структур исполнительной власти.

**Основные научные результаты, полученные лично соискателем, и их научная новизна** заключаются в следующем:

– предложена уточненная трактовка базовых для политологического дискурса понятий «политический процесс», «политическое взаимодействие» и «группы интересов» с точки зрения их употребления в российской и зарубежной литературе, а также различия контекстов и смыслового наполнения этих терминов в трудах политологов-

институционалистов и парламентских практиков, описывающих законотворческий процесс с точки зрения непосредственного практического опыта;

– разработана классификация стадий законотворчества на основании их деления на публичные, непубличные и частично-публичные: под публичной стадией понимается этап законотворческого процесса, прохождение которого открыто для прессы и доступно публике на печатных или электронных носителях (в виде трансляции или стенограммы); под частично-публичной стадией – этап, результаты которого (в виде решения, протокола, отчета) доступны прессе и публике в аналогичных формах; под непубличной подразумевается стадия, прохождение и результат которой недоступны для обозрения прессы и общества;

– выделены и описаны политические условия и факторы, влияющие на трансформацию законотворческого процесса. Под условиями понимается независимость парламента, его взаимодействие с институтами гражданского общества и открытость для СМИ и гражданских наблюдателей. Условия дополняются рядом факторов: репрезентативностью парламента; законодательно обеспеченными полномочиями по самостоятельному принятию законотворческих решений; независимостью и достаточными полномочиями депутатов и депутатских групп внутри парламента; созданием парламентом пространства мирной дискуссии и легитимного согласования интересов; доступом к законотворческому процессу внешних независимых экспертов;

– проанализированы политические условия и факторы, существенно повлиявшие на трансформацию российского законотворческого процесса в период IV и V легислатур ГД РФ; определена хронология градуального ужесточения указанных политических условий и факторов; закономерным итогом описанных процессов становится явление, которое диссертант обозначает как деградацию законотворчества, характеризуемую принятием законодательных актов, правовое содержание которых является вторичным по сравнению с их политической направленностью.

**Теоретическая значимость исследования** определяется использованием таких теоретических парадигм (институциональной, неинституциональной, общественного выбора и др.), которые позволяют поднять уровень политологического знания природы и механизмов

трансформаций законотворческого процесса не только в современной России, но и в тех зарубежных странах, которые переживают сходный с нашим период кризиса законодательной власти, осложненный к тому же отсутствием устойчивых демократических традиций.

**Практическая значимость результатов исследования** состоит в том, что оно ориентировано на решение практических вопросов совершенствования механизмов взаимодействия Государственной Думы и Правительства в законотворческом процессе, законотворческого процесса в целом. Определяя причины и факторы, породившие современные проблемы российского законотворческого процесса, работа намечает пути выхода из этого тупика посредством реализации ряда правовых и политических новаций.

**Апробация работы.** Результаты, полученные в ходе проведенного исследования, легли в основу выступлений автора на следующих научно-практических мероприятиях: Всероссийской научно-практической конференции Государственного университета управления «Государство, власть, управление и право: история и современность», посвященной 15-летию, университета. 1 ноября 2010 года, Москва; Круглом столе в рамках международной научной конференции Российской Ассоциации Политической науки (РАПН) «Изменение России: политические повестки и стратегии». 25-26 ноября 2010 года, Москва; Круглом столе «Статус документа в современной культуре: теоретические проблемы и российские практики»: проект Центра исследований современной культуры Института гуманитарных историко-теоретических исследований (Высшая школа экономики). 13 декабря 2011 г., Москва; Всероссийской научно-практической конференции Государственного университета управления «Государство, власть, управление и право: история и современность». 2 ноября 2011 года, Москва и др.

**Структура диссертации** обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во **Введении** обосновывается актуальность проблематики, находящейся в центре диссертационного исследования, раскрывается степень ее научной разработанности, перечисляются проблемы, раскрытие которых составляет научно-теоретическую актуальность исследования. Определяются объект, предмет, цели исследования, выдвигается рабочая гипотеза. Описываются теоретическая и методологическая основа исследования. Раскрываются положения, выносимые на защиту, и основные научные результаты, полученные соискателем.

**Первая глава «Законотворчество как политический процесс: теоретико-методологические основы исследования»** посвящена обзору научной литературы – философской, правовой и политологической – посвященной законотворчеству в его политическом аспекте. Поскольку механически расчленить законотворческий процесс на правовую и политическую составляющие невозможно, юридические вопросы также затрагиваются в исследовании и в анализе его теоретико-методологических основ. Однако цели исследования требуют сосредоточения именно на политическом компоненте, который, в отличие от правового, в силу своей природы не может быть полностью отражен в правоустанавливающих и регламентирующих документах, и которому гораздо меньше внимания уделяется в научной литературе.

Параграф 1.1 **«Политическая природа законотворчества: классические философские и правовые концепции»** рассматривает политическую природу законотворческого процесса с точки зрения классических философско-правовых концепций, а также воззрений политологии права.

Подход политологии права, утверждающий равноценное присутствие в праве политического элемента наравне с непосредственно юридическим, важен для рассматриваемой автором темы, предполагающей исследование политического аспекта в законотворческом процессе. В общем виде обзревая взгляды западной философии, начиная с Аристотеля, на природу законов, автор исследования классифицирует их по двум основным направлениям: с точки зрения теории естественного права (*lex naturalis*), а также с точки зрения рационалистического (позитивистского или утилитарного) подход. Кроме того, в философском и

политологическом исследовании законотворчества применяется методологический подход индивидуализма, ассоциирующегося с позитивистскими философскими течениями, и коллективизма (холизма), позднее повлиявшего на формирование политологических институциональных теорий. Было бы преувеличением сказать, что последователи теории естественного права следуют холистическому методу, тогда как позитивисты – методологическому индивидуализму. Однако в проведенном автором обзоре показано, что определённая корреляция между этими философско-методологическими понятиями наблюдается.

Диссертант рассматривает, каким образом названные базисные правовые представления влияют на взгляды их представителей на природу законотворчества. В обзоре представлены воззрения создателей теории естественного права, опирающейся на Аристотеля, и рассмотрен теологический компонент, являющийся базовой составляющей этой теории (Августин, Фома Аквинский, Ж.-Ж. Руссо, И. Кант, Г.В.Ф. Гегель). Автор делает вывод, что убеждение в мистическом происхождении права и, следовательно, существовании общих для всего человечества «естественных законов» приводит последователей этого течения к идее ограничить число законодателей.

Переходя от идеалистических течений, связанных с религиозным сознанием, к утилитаристским, рационалистическим правовым концепциям, автор концентрируется на этапах истории науки, приближенных к современности, и излагает взгляды на законотворчество Г. Гроция, М. Монтеня, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш.-Л. Монтескье, А. Смита, Д. Юма, Дж.-Ст. Милля, обращая особое внимание на отражения воззрений этих мыслителей в трудах современных политологов и социальных философов.

Автор приходит к выводу, что утилитаризм, как и правовой позитивизм в целом (как система взглядов, оппонирующая моралистическому подходу к закону, характерному для теории естественного права) с политической точки зрения ассоциируются с реформаторскими настроениями – избираемостью законодательного собрания на всеобщих выборах и распространением избирательного права на малоимущих и женщин. Кроме акцента на действия индивидуумов как основу политических процессов, утилитаристские воззрения на наилучший



способ организации общества можно охарактеризовать тезисом «не люди, но институты». С точки зрения утилитаризма, наилучшим образом организованное общество – это не то, которое состоит из добродетельных граждан (руссоистский подход), а то, где формы управления организованы наиболее рационально. Этот взгляд напрямую связывает школу классического позитивизма с современными теориями общественного выбора и институционализма рационального выбора, о которых идет речь во втором параграфе главы.

Параграф 1.2. **«Законотворческий процесс и его трансформации как предмет политологического исследования»** посвящен воззрениям современных политологических и политэкономических научных школ на политическую сущность законотворческого процесса, изменениям, которым он подвергается, и условиям, в которых он протекает. Анализу подвергаются понятия политического процесса, политического взаимодействия, и его субъектов – групп интересов.

Автор рассматривает термины «политический процесс», «политическое взаимодействие» и «группы интересов» с точки зрения их употребления в российской и англоязычной политической науке, отмечая сходство и различие контекстов и смыслового наполнения этих терминов в трудах политологов-институционалистов, представителей школы общественного выбора и в работах парламентских практиков, описывающих законотворческий процесс с точки зрения своего непосредственного опыта. Также рассматривается существующее противоречие между принципом методологического индивидуализма, применяемым, например, школой общественного выбора, групповым и институциональным подходами в политологии, используемыми различными течениями институционализма (институционализм рационального выбора и др.).

В параграфе раскрывается типологизация политических процессов, принятая в отечественной и западной политической науке и исходящая из понимания политической системы как способа социального взаимодействия, посредством которого в обществе осуществляется распределение ценностей и предотвращаются конфликты между его членами (по Дэвиду Истону). Автор подробно останавливается на положениях теории представительства интересов, плюралистической теории (Роберт Даль), теории «либерализма групп интересов» (Теодор

Лови), теории общественного выбора (Public choice) и неинституционализма («институционализма рационального выбора») в их разнонаправленных взглядах на законотворческий процесс.

Анализируется разница в подходах к содержанию и смыслу законотворческого – и, шире, политического – процесса со стороны зарубежных (американских и британских) исследователей, и отечественных политологов и правоведов. В проведенном анализе предпринята попытка уйти от оценочности, и того, что можно назвать этизацией политических явлений и процессов, ради более четкого понимания их сути.

По итогам исследования автор приходит к пониманию законотворчества как политического процесса, носящего характер взаимодействия между заинтересованными сторонами, вовлеченными в процесс и способными влиять на выработку и принятие решений и находящимися в смешанных конфликтно-консенсусных отношениях внутри сложившейся политической системы.

Глава II **«Современное российское законотворчество: условия и факторы трансформации»** посвящена применению достижений отечественной и зарубежной политической науки к описанию и глубинному сущностному анализу современного российского законотворческого процесса на федеративном уровне. Акцент исследования сделан на изменениях, происходивших в российском законотворчестве с 2003 года по настоящее время, движущих факторах этих изменений и их непосредственных правовых и политических результатах.

Параграф 2.1. **«Политическое содержание хода и стадий законотворческого процесса в РФ»** рассматривает научные термины, относящиеся к процессу создания, обсуждения и ратификации законов: «законотворчество», «законотворческая деятельность», «законодательная деятельность», «законотворческий и/или законодательный процесс», «стадии законотворческого процесса» с точки зрения отражения ими общественно-политической сущности описываемых процессов. Анализируется, насколько смысловое наполнение этих терминов отражает всю полноту политического смысла законотворчества - как с точки зрения хронологических рамок (стадий), так и с точки зрения акторов (возможных

участников), сохраняя при этом понимание его регламентно-правовой природы.

Исследование показывает, что в российском научном узусе *законодательный процесс* рассматривается как преимущественно правовое понятие, и описывается через перечисление определяющих его регламентных норм. *Законотворческий же процесс* понимается в расширенном смысле, – как социальное и политическое явление, задействующее широкий круг участников и заинтересованных лиц и групп, в том числе и не обозначенных в регламентирующих документах. Такое расширение понятия как по хронологии (включение в него большего количества этапов и стадий), так и по кругу участников, открывает возможность для рассмотрения законотворчества именно как политического процесса.

Суммируя проанализированный материал, автор выводит следующее определение законотворчества с точки зрения его политической сущности: *частично публичный политико-правовой процесс, в ходе которого происходит согласование интересов властных групп и акторов путем разработки, обсуждения, принятия, оценки и возможной последующей корректировки законодательного акта.*

Отталкиваясь от достигнутого определения, автор исследует периодизацию стадий законотворческого процесса, встречающуюся в научной литературе – от формально-регламентной до социально-политической. Рассматривая приведенные определения с политической точки зрения, автор приходит к выводу, что «регламентированность» содержания этапов процесса, которая не позволяет перейти к следующему, не завершив предыдущего, не сводится только к указаниям нормативных актов. Понимая законотворческий процесс как процесс согласования политических интересов, можно видеть, что этапность этого процесса обусловлена теми компромиссами, которые должны быть достигнуты на каждой его стадии, прежде чем процесс сможет продвинуться на одну стадию вперед.

Исходя из этого, автор предлагает собственную периодизацию стадий законотворческого процесса, в центре которой – разделение их на публичные, непубличные и частично публичные, а также на регламентированные и нерегламентированные. Принципиальным при таком подходе является двойная типологизация стадий законодательного

процесса: по хронологии (что определяется естественной логикой законотворчества как развернутого во времени регламентированного действия) и по степени публичности. Под публичной стадией понимается этап законотворческого процесса, чье прохождение открыто для прессы и доступно публике на печатных или электронных носителях (в виде трансляции или стенограммы). Под частично-публичной стадией – этап, чьи результаты (в виде решения, протокола, отчета) аналогичным образом доступны прессе и публике. Под непубличной подразумевается стадия, прохождение и результат которой недоступны для обозрения прессы и общества. Отмечается, что развитие электронного документооборота и систем сетевого обеспечения законотворческой деятельности (таких как АСОЗД) в последние годы сделали доступным для любого заинтересованного пользователя сети Интернет достаточно глубокое проникновение в механику парламентской работы.

Параграф 2.2 «**Политические условия и факторы эффективного законотворчества в современной России (1999 – 2012)**» посвящен анализу тех политических условий, в которых протекал федеральный законотворческий процесс в эпоху зрелого российского парламентаризма (начиная с III созыва Государственной думы РФ). По мнению автора, в истории российского парламентаризма последних десяти лет ограничения, накладываемые на законотворческий процесс, носили как правовой (регламентный), так и неформальный характер. Этот процесс происходил наиболее интенсивно, начиная с 2004 года, чем и объясняется различие в условиях работы и результатах деятельности Государственной Думы третьего созыва (1999 – 2003 гг.), и последующих четвертого (2004 – 2007 гг.) и в особенности пятого (2005 – 2011 гг.) созывов.

Приступая к исследованию факторов, влияющих на законотворческую деятельность как парламента, так и системы власти в целом, автор счел необходимым рассмотреть само понятие продуктивности, или эффективности законотворческой деятельности (отдельно от понятия эффективности правового акта). В работе прослеживается употребление ассоциированных с эффективностью терминов в российской и англоязычной литературе по парламентаризму и их смысловые коннотации. Исследуются критерии эффективности, применяемые к собственной работе аналитическими службами обеих палат российского парламента, мнения официальных лиц и медиа.

Со своей стороны, автор приходит к пониманию успешности или эффективности законотворческого процесса, предполагающему ответ на вопрос: насколько парламент как центральный элемент законотворческого механизма имел возможность осуществлять свою деятельность максимально свободно, с минимальным количеством внешних и внутренних ограничений, с доступом к таким внешним ресурсам, как независимая экспертиза, внимание медиа, общественное мнение.

Перечисленные факторы – независимость, свобода от излишних политических и регламентных ограничений, участие внешних экспертов, транспарентность – представляются автору ключевыми для достижения успешного законодательного результата. Исходя из этого, исследователь выводит шесть критериев эффективной законотворческой деятельности, которые считает необходимыми и достаточными, поскольку они охватывают процесс на всем его протяжении и характеризуют его ключевые свойства, а также взаимосвязанными и взаимообусловленными, находящимися в прямой и обратной зависимости друг от друга.

**Параграф 2.3. «Трансформация законотворческой практики в меняющихся политических условиях: сравнительный анализ деятельности III и IV-V созывов Государственной Думы РФ»** посвящен обзору изменений, произошедших в работе парламента и законотворческой деятельности федеральных органов власти в целом с 1999 по 2011 гг., и анализу влияния этих изменений на результаты законотворчества. Рассматриваются примеры (кейсы) обсуждения и принятия значимых законодательных актов, с углубленным рассмотрением задействованных в процессе политических сил и групп интересов.

Выделяя политико-правовые факторы, наиболее существенно повлиявшие на формирование условий законотворческого процесса рассматриваемого периода, автор разделяет их на две основные категории:

– *законодательные изменения* условий формирования депутатского состава (реформа электорального и партийного законодательства);

– *изменения в порядке прохождения ключевых законопроектов* – реформа бюджетного процесса, а также введение неформального института «нулевого чтения» по наиболее важным законопроектным инициативам.

Следствием первого фактора стали регламентные изменения внутри самой Думы – в первую очередь, фактический запрет на организацию

депутатских групп. Кроме того, эти изменения повлекли за собой изменения порядка законотворческой деятельности внутри фракций – в первую очередь, ограничения законодательной инициативы депутатов партийной дисциплиной.

Следствием второго фактора стало, в первую очередь, снижение уровня публичности в обсуждении ключевых законопроектов, и ограничение доступа к процессу их рассмотрения экспертных институтов, игравших значительную роль в законотворческой работе палаты III созыва.

Исследование также показывает, что рост числа парламентских комитетов не оказывает позитивного влияния на плюрализм и качество законотворческого процесса, тогда как рост числа депутатских объединений различного рода такое влияние оказывает.

Рассматривается также реформа бюджетного процесса и ее влияние на политический вес и возможности парламента и отдельных депутатов, а также на законотворческий процесс в целом.

**В Заключении диссертант излагает** общие выводы по теме исследования, останавливаясь подробно на влиянии сложившихся в современной России политико-технологических механизмов властного взаимодействия на ход и результат законотворческого процесса. Описываются предпринимаемые исполнительной властью действия по налаживанию связей между законодателем и обществом, попытки создать условия большей открытости и обратной связи между ними: появление Общественной палаты, организацию общественных советов при министерствах, попытки встроить гражданскую инициативу в законотворческий процесс посредством сетевых ресурсов ([zakon.fom.ru](http://zakon.fom.ru), [zakon.government.ru](http://zakon.government.ru) – Открытое правительство и др.).

Подводя итог проведенному исследованию, автор заключает, что, любые комплементарные институции такого рода, будучи встроены в политически конкурентную систему, теряют свой суррогатный характер, получая, опосредованным образом тот доступ к законотворческому процессу, которого они по своей природе лишены. В этом случае развивающиеся технологии передачи информации и так называемая «новая социальность» (гражданская активность посредством различных электронных средств обмена данными) способны вовлечь в правотворчество широкие массы заинтересованных граждан, сделав его демократичным в первоначальном смысле этого термина.

**Основные положения и выводы диссертации** отражены в следующих публикациях автора общим объемом 5 п.л.:

**В журналах, рецензируемых ВАК:**

1. Шульман Е.М. К вопросу об эволюции политических условий законотворческого процесса в российском парламентаризме последних десяти лет // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. Тула, Издательство ТулГУ, 2011. № 3. Вып. 1. С. 326 – 331.
2. Шульман Е.М. Законотворческий процесс в ракурсе политологического анализа // Государственный Университет Управления. Вестник Университета. 2011 г., № 11. С. 111-117.

**В других изданиях:**

3. Шульман Е.М. Законопроектная работа в Государственной Думе РФ на современном этапе: процесс внутри процедуры // Государство, власть, управление и право: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции // Государственный университет управления. М.: ГУУ, 2010. С. 293 – 298.
4. Шульман Е.М. Законодательная поддержка политических изменений: современные методы политологического анализа российской законотворческой практики // Политическая модернизация в XXI веке: мировой опыт и российская практика: Материалы международной научной конференции. РАГС, 3 декабря 2010 г. Отв. ред. А. С. Фалина. М.: Изд-во РАГС, 2011. С. 159-167.
5. Шульман Е.М. Возможности неоинституционализма и теории общественного выбора в политическом анализе российской законотворческой практики // Вестник Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: электронное научное издание. 2011 г. 0,5 п.л.
6. Шульман Е.М. Теория «рационализированного парламентаризма» и ее российские интерпретации // Государство, власть, управление и право: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической

конференции // Государственный университет управления. М.: ГУУ, 2011. стр. 199-203.

7. Шульман Е.М. Законотворческая эффективность: грани понятия // Государство, власть, управление и право. История и современность: Материалы Всероссийской научно-практической конференции // Государственный университет управления. М.: ГУУ, 2012. С. 170-173.

8. Шульман Е.М., Шульман М.Ю. Светокопии и оригиналы: право собственности как иллюзия // Статус документа: Окончательная бумажка или отчужденное свидетельство? Сборник статей. Под ред. И.М. Каспэ. М.: Новое литературное обозрение, 2013. С. 375-379.



**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени кандидата политических  
наук

**Шульман Екатерина Михайловна**

Тема диссертационного исследования  
«Политические условия и факторы трансформации законотворческого  
процесса в современной России»

Научный руководитель  
доктор политических наук, профессор  
Морозова Елена Георгиевна

Изготовление оригинал-макета  
Шульман Е.М.

Подписано в печать \_\_\_\_\_ Тираж 80 экз.  
Усл.п.л. 1,0

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

Отпечатано ОПМТ РАНХиГС. Заказ № \_\_\_\_\_  
119606, г.Москва, пр-т Вернадского, 84.