



*На правах рукописи*

**Зиновкина Екатерина Николаевна**

**Представительная власть в региональном политическом процессе:  
проблема институциональной эффективности в условиях политического  
пространства Санкт-Петербурга**

Специальность: 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ**

на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

**– 8 ДЕК 2011**

Санкт-Петербург

2011

Работа выполнена на кафедре политологии Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Северо-Западная академия государственной службы»

<b>Научный руководитель</b>	доктор политических наук, доцент Колесников Владимир Николаевич
<b>Официальные оппоненты:</b>	доктор политических наук, профессор Вульфович Ревекка Михайловна кандидат политических наук, доцент Волкова Анна Владимировна
<b>Ведущая организация</b>	ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет культуры и искусств»

Защита состоится «20» декабря 2011 г. в 15.00 часов на заседании диссертационного совета по политическим наукам Д 502.007.05 при Северо-Западной академии государственной службы по адресу: 199178, Санкт-Петербург, В. О., Средний проспект, д. 57, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Западной академии государственной службы (8-я линия В. О., д. 61).

Сведения о защите и текст автореферата диссертации размещены на официальном сайте Северо-Западной академии государственной службы ([www.szags.ru](http://www.szags.ru)).

Автореферат разослан «18» ноября 2011 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат политических наук



Н. В. Горбатова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

*Актуальность исследования.* Укрепление социально-политических основ российского государства напрямую связано с воплощением в жизнь основополагающего принципа демократии – принципа народного суверенитета, который в решающей степени конституируется через теорию и практику парламентаризма.

К числу существенных факторов, определяющих актуальность темы настоящего исследования, следует отнести многообразие научных подходов к изучению процесса институционализации парламентаризма в субъектах Российской Федерации. В процессе научного понимания института регионального парламентаризма по-разному трактуются составляющие его теоретические и политические основания; не сложилось четкое политическое представление о месте и роли региональных парламентов в политическом процессе, продолжается дискуссия о том, в какой мере законодательные собрания в субъектах РФ можно считать полноценными представительными органами власти. В силу этого возникает потребность научного осмысления становления региональных парламентских институтов как одного из решающих условий стабильного и устойчивого развития общества и государства.

В этом отношении политологический анализ развития представительной власти в Санкт-Петербурге весьма поучителен. Ее эволюция вобрала в себя и всю остроту и необычайно высокий всплеск социально-политической активности населения эпохи перестройки, и структурирование институтов законодательной власти по мере укрепления конституционных основ постсоветской России.

Исследование институциональной эффективности регионального парламентаризма на примере Законодательного собрания Санкт-Петербурга диктуется задачами выявления условий и возможностей, обеспечивающих консолидацию основных политических сил, слоев и групп населения Санкт-Петербурга как решающего фактора политической стабилизации в регионе и во всей стране. В рамках исследовательского поля настоящей работы заключены наиболее актуальные тенденции в политической жизни современной России. Они связаны, во-первых, с процессом социально-политической модернизации страны, во-вторых, с изменениями в региональном и федеральном избирательном законодательстве, регулирующем процесс политического участия, в-третьих, с повышением роли региональных легислатур как органов, легитимизирующих процесс назначения глав регионов, и, в-четвертых, с ведущей ролью парламентских институтов в обеспечении всестороннего взаимодействия государства и общества.

С точки зрения теоретической значимости тема исследования интересна тем, что её изучение позволяет расширить теоретическую базу для

углубленного анализа современного политического процесса как в Санкт-Петербурге, так и на региональном уровне в целом.

С практической точки зрения изучение региональной законодательной власти на современном этапе развития дает возможность обозначить перспективы демократического развития и в России, и в Санкт-Петербурге в частности.

*Степень научной разработанности проблемы.* Исследование процесса становления отечественного парламентаризма в новейшей истории России с различных позиций является одним из актуальных аспектов политической науки.

Анализ становления и функционирования представительных институтов власти составляет относительно самостоятельную область политической науки и требует комплексного подхода на основе синтеза правового, социально-политологического, социологического, социально-психологического и других областей научного знания.

Принципиально важные заключения относительно сущности представительной власти и её роли в становлении стабильного общественного развития содержатся уже в работах классиков философской и социально-политической мысли Нового времени – Б. Спинозы, Э. Берка, Г. В. Гегеля, В. фон Гумбольдта, И. Канта, Г. Спенсера и других.

Практически все современные исследователи представительных институтов в качестве теоретической основы используют широко известные концепции в рамках теории разделения властей, содержащиеся в работах Дж. Локка, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Дж. Мэдисона, А. Токвиля, Д. Ст. Милля.

Обширный массив научных публикаций, относящихся к проблематике диссертации, можно условно разделить на три основные группы.

Во-первых, это труды теоретико-методологического характера, обосновывающие и раскрывающие природу парламентаризма и проблему эффективности представительных институтов.

Широко известные в мировой политической науке XX в. теоретические концепции Г. Алмонда, Р. Будона, П. Бурдые, С. Вербы, Р. Дарендорфа, Д. Истона, А. Коана, Л. Козера, Д. Кола, Ж. Лапьера, Х. Линца, Н. Лумана, Р. Мертона, Т. Парсонса позволяют проследить тесную связь политических институтов, включая парламентаризм, с типом и структурно-функциональной основой социальных и политических систем. Устойчивое развитие общества в условиях изменений в его внутреннем структурировании исследуется в работах Э. Геллнера, К. Маннгейма, Д. Роулза, Э. Шилса, Д. Элстера, Ч. Ф. Эндрейна, Г. Экстайна, Э. Фромма, Ю. Хабермаса и многих других.

Исследования проблем политических изменений (Р. Арон, Р. Даль, С. Липсет, Б. Рассет и др.), проблем демократизации (Д. Марч, Т. Скокпол, С. Хантингтон и др.) также нашли отражение в работе над диссертацией. В контексте изучаемой проблемы достаточно актуальны модели демократических переходов, предложенные известными западными авторами Г. У. Доннелом, А. Пшеворски, Д. Растоу, Ф. Шмиттером, И. Шумпетером, Ш. Эйзенштадтом и другими учеными, идеи которых использовались в данном исследовании.

Во вторую группу вошли исследования парламентских отношений в рамках институциональной политологии и анализа современного политического процесса.

Институциональные условия функционирования парламентских структур давно и всесторонне исследуются отечественными и зарубежными учеными, этот исследовательский ресурс также использован в настоящей работе. Накоплен значительный опыт исследований в области социально-политических оснований парламентаризма, в частности природы и типологии народного представительства, партотенеза, электоральной политологии<sup>1</sup>.

В целях настоящего исследования важен учет опыта изучения парламентских институтов, накопленный зарубежными исследователями в условиях давно уже исторически состоявшегося института парламентаризма<sup>2</sup>.

Анализ процесса становления и развития российских парламентов (федерального и региональных) включает обширную проблематику политической трансформации современной России. В русле этой проблематики можно выделить работы Ф. Шмиттера, Д. Линца, А. Степана, С. Липсета, А. Пшеворского, Г. О'Доннелла и другие, посвященные

---

<sup>1</sup> Богданова Н. А. К вопросу о понятии и моделях народного представительства в современном государстве // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакьяна. М., 1998; Астафичев П. А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы. Орел, 2004; Исторические аспекты всероссийского и регионального парламентаризма // Российский парламентаризм: история и современность. Ульяновск, 2005. С. 5 - 133; Решетников М. Что происходит с парламентаризмом? // Телескоп. 2002. № 6. С. 7 - 8; Публичная политика в современной России: субъекты и институты / Гос. ун-т Высшая школа экономики / отв. ред.-сост. Н. Ю. Беляева. М., 2006; Проблемы развития парламентской демократии в России: Мастерская В. Рыжкова / Просветительский центр «Московская школа политических исследований» / отв. ред. Гиренко Ю. М., 2003; Игрицкий Ю. И. Российский парламент как зеркало российского общества // Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. М., 2003; Глебова И. И. Как Россия справилась с демократией // Заметки о русской политической культуре, власти, обществе. М., 2006.

<sup>2</sup> An overview of the Senate code of conduct and related laws, June 1995. Select comm. on ethics US Senate. Wash., 1995; Belin L., Orhung R. W. The Russian Parliamentary Elections of 1995: The Battle for the Duma. Armonk (N.J.), London, 1997; Mogel N., Schwanz S. Staatslobbyismus als System: Entscheidungsstrukturen im russ. Rüstungssektor, 1995; The Senate code of official conduct. Select comm. on ethics, US Senate, 104th Congr., 1st sess. Wash., 1995; Senate ethics manual: Select comm. on ethics, U.S. Senate, 106th Congr., 1st sess. Wash., 1999; Report of ethics, standards in public life, privileges, facilities to members and other related matters. J. of parliamentary inform. New Delhi, 1998. Vol. 44. № 2. P. 120 - 129; Remington Thomas F. The Russian parliament: institutional evolution in a transitional regime, 1989-1999. New Haven; London, 2001; Sakwa R. Members of the Federation Council and Deputies of the State Duma of the Russian Federal Assembly. Lortonhouse, 1994; Remington T.F. Politics in Russia. 2nd ed. New York, 2002.

процессам демократизации в различных странах мира, в том числе и в России.

С позиций теории рационального выбора различные аспекты парламентских отношений исследовали такие зарубежные ученые, как Дж. Бьюкенен, Э. Даунс, К. Эрроу, Р. Швери, И. Шапиро и др. В российской политологии значительное место уделено данной проблематике в работах Л. В. Сморгунова, О. В. Поповой, С. М. Елисеева, С. Н. Пшизова, А. Н. Щербак, В. Я. Гельмана, Т. В. Шмачковой.

Все возрастающее значение приобретают в настоящее время сравнительные исследования парламентских институтов. Политологи-компаративисты вносят существенный вклад в расширение теоретических основ современных парламентских институтов, выявление общих закономерностей и специфических условий национальных и региональных представительных институтов власти. Поэтому в настоящей работе получили отражение результаты сравнительных исследований таких авторов, как В. А. Ачкасов, Г. В. Голосов, А. В. Линецкий, Б. И. Макаренко, О. И. Зазнаев и др.<sup>3</sup>

Значительное место в изучении системы парламентских отношений занимают исследования, позволившие оценить основы предпочтений, потребностей и требований, деятельностной мотивации всех частей гражданского общества по проблемам парламентаризма в Российской Федерации<sup>4</sup>.

Другие политологические аспекты взаимодействия субъектов парламентских отношений анализировались с различных позиций С. А. Авакьяном, В. Л. Шейнисом, А. С. Автономовым, О. В. Булаковым, И. В. Гранкиным<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Ачкасов В. А., Грызлов Б. В. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе. СПб, 2006; Голосов Г. В. Измерение российских региональных избирательных систем // Полис. 2001. № 4. С. 71 - 85; Линецкий А. В. Российские институты политического представительства в условиях радикальных общественных трансформаций. Опыт сравнительного анализа. СПб, 2008; Макаренко Б. И. Посткоммунистические страны: некоторые итоги трансформации // Политика. 2008. № 3. С.105 - 124; Зазнаев О. И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань, 2006 и др.

<sup>4</sup> Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России: выборы, голосование, репрезентативность: материалы Всероссийской научной конференции, посвященной 100-летию принятия закона о выборах депутатов I Государственной думы. Санкт-Петербург, 15-16 декабря 2005 г. СПб, 2005; Тимофеева Л. Н. Власть и оппозиция в России (социально-исторический аспект) // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. VIII. Вып. 1 (29); Номо Deputatus в парламенте и в политике. Анализ опросов кандидатов и депутатов Государственной Думы. М., 2001; Червонок В. В., Гойман-Каменский И. В. Согласование интересов как вид современных законодательных технологий // Государство и право. 2004. № 8. С. 30 - 38; Шербатых Ю. Психология выборов: манипулирование сознанием: механизмы воздействия // Популярная энциклопедия. М., 2005 и др.

<sup>5</sup> Авакян С. А. Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999; Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакяна. М., 1998; Автономов А. С. Избирательная власть. М., 2002; Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации / Ассоциация «Юридический центр». СПб, 2003; Гранкин И. В. Парламент России. М., 1999; Шейнис В. Л. Движение по спирали: превращение российского парламента // Общественные науки и современность. 2004. № 5. С. 43 - 52.

Важные аспекты анализируемой проблемы раскрываются З. М. Зотовой и Ю. Г. Коргунок, которые показали место российских парламентских партий как в региональном политическом процессе, так и в системе политических отношений в целом<sup>6</sup>.

Третью группу работ, результаты которых нашли отражение в настоящей диссертации, составляют труды исследователей, работающих в сфере относительно нового направления отечественного политического знания – политической регионалистики<sup>7</sup>. Институциональная оценка российским региональным легислатурам дана в работе Д. В. Гончарова и в одной из первых отечественных работ по региональному парламентаризму Е. А. Трофимова<sup>8</sup>.

Важный вклад в определение электоральных оснований становления и развития региональных легислатур Российской Федерации, в изучение партийной и фракционной составляющей региональных парламентов и в обобщение результатов выборов в федеральные и региональные органы представительной власти внесли работы А. Ю. Глубоцкого и А. В. Кынева, П. В. Панова и К. А. Пуниной, О. В. Гаман-Голутвиной, Ю. Д. Шевченко, А. В. Лихтенштейна и Н. Б. Яргомской и др.<sup>9</sup>

В этой группе работ следует отметить один из немногочисленных научных сборников, непосредственно посвященных региональным

---

<sup>6</sup> Зотова З. М. Политические партии России: Организация и деятельность. М., 2001; Коргунок Ю. Г. Становление партийной системы современной России. М., 2007.

<sup>7</sup> Мерцалов А. А. Региональная политика в условиях укрепления российской государственности. Орел, 2005; Трофимов Е. А. Региональный парламентаризм: понятие, становление, тенденции: монография / Дальневост. гос. аграр. ун-т. Благовещенск, 2008; Парламентаризм в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы развития: материалы науч.-практ. конф. (г. Саранск, 2-3 марта 2006 г.): (к 100-летию учреждения Гос. Думы России) / под ред. И. Г. Дудко. Саранск, 2006; Логновский О. В., Язанов Н. М. Преобразование органов государственной власти субъектов РФ на рубеже XXI в. Челябинск, 2003; Институты региональной политической власти: сб. науч. статей. Вып.1. М., 2004; Астафичев П. А. Проблемы правового регулирования организации государственной власти в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 6.

<sup>8</sup> Гончаров Д. Легислатуры в российских регионах: институциональная оценка // Казанский федералист. 2005. № 2 – 3 (14 - 15); Трофимов Е. А. Региональный парламентаризм: понятие, становление, тенденции. Благовещенск, 2008.

<sup>9</sup> Аксенов К. Е., Зиновьев А. С., Плещенко Д. В. Крупный город – регион – Россия. Динамика электорального поведения на парламентских выборах // ПОЛИС. 2005. № 2. С. 41-52; Бекетова С. М. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. - Воронеж, 2007; Ахременко А. С. Структурирование электорального пространства в российских регионах. Факторный анализ парламентских выборов 1995 – 2003 гг. // Полис. 2005. № 2; Шинкин С. И., Лаврик М. А. Кризис регионального парламентаризма в России: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19; Глубоцкий А. Ю., Кынев А. В. Опыт смешанных выборов в российских регионах // Полис. 2003. № 2; Глубоцкий А. Ю., Кынев А. В. Партийная составляющая законодательных собраний российских регионов // Полис. 2003. № 6; Чирикова А. Е. Региональные парламенты: ресурсный потенциал и неформальные правила политической игры // Власть и элиты в российской трансформации. СПб, 2005; Выборы и партии в регионах России / под ред. Г. Люхтерандт-Михалева и С. Рыженкова. СПб, 2000; Кузьмин А. С., Мелвин Н. Дж., Нечаев В. Д. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Полис. 2002. № 3. С. 142 - 155; Панов П. В., Пунина К. А. Конфликты и «порядок» в региональном парламенте. На примере Законодательного собрания Пермской области // Полис. 2003. № 6.

парламентам, который был издан по материалам научной конференции, состоявшейся в Саранске в 2006 г.<sup>10</sup>

Актуальные проблемы развития парламентских отношений в современной России, в том числе и на региональном уровне, отражены в ряде докторских и кандидатских диссертаций<sup>11</sup>.

Исходя из предметной новизны исследования и необходимости расширения эмпирической базы исследования в рамках библиографического обзора необходимо отметить информационно-аналитическое значение материалов печатных средств массовой информации федеральных и петербургских СМИ, а также ресурсы Интернет.

Что касается научных публикаций, посвященных непосредственно теме петербургского парламентаризма, то эти работы пока еще немногочисленны и большей частью фрагментарны. Тем не менее, отдельным аспектам политического развития Законодательного собрания Санкт-Петербурга посвящены работы ряда петербургских ученых и публицистов<sup>12</sup>, среди которых следует выделить работу С. М. Артюшина - одно их немногих

---

<sup>10</sup> Парламентаризм в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы развития: (к 100-летию учреждения Государственной Думы России): материалы научно-практической конференции (г. Саранск, 2 - 3 марта 2006 г.) / под ред. И. Г. Дудко. Саранск, 2006.

<sup>11</sup> Кузнецов А. В. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... к. юрид. н. М., 2001; Танцура М. С. Парламентаризм в современной России: становление и динамика: (на примере Приморского края): автореф. дис. ... к. полит. н. Владивосток, 2005; Керимов А. А. Парламентаризм в современной России: особенности становления и развития: автореф. дис. ... к. полит. н. Екатеринбург, 2006; Пунина К. А. Органы представительной власти как акторы политического процесса в регионах современной России: автореф. дис. ... к. полит. н. Пермь, 2006; Махачев Г. Н. Историко-правовые проблемы развития российского парламентаризма: автореф. дис. ... д. юрид. н. Владимир, 2007; Негрова М. С. Политические аспекты стабильности российского общества: региональный аспект (на примере Санкт-Петербурга и Красноярского края): автореф. дис. ... к. соц. н. СПб, 2009; Попова Е. А. Долгосрочное развитие территорий современной России в условиях модернизации (политологический аспект): автореф. дис. ... д. полит. н. Ростов-на-Дону, 2011.

<sup>12</sup> Гельман В. Выборы 1990 г. в Ленинграде: пиррова победа демократии // Социология общественных движений: эмпирические наблюдения и исследования. СПб, 1993; Горный М., Сунгуров А., Шишло А. Сравнительный анализ избирательного законодательства и опыт проведения избирательных кампаний в Петербурге в 1993 - 1994 гг. // Северная Пальмира. 1997. № 9; Зарубин В. Г. Стиль мышления и стиль политики: интерпретация избирательной кампании в СМИ Санкт-Петербурга // Политический менеджмент: электоральный процесс и технологии / под ред. Л. В. Сморгунова. СПб, 1999. С. 123 - 132; Дралкина Т. М. Законодательный (представительный) орган власти Ленинграда - Санкт-Петербурга: электоральная история // Выборы и партии в регионах России. СПб, 2000; К. Э. Аксенов. Тайны избирательного бюллетеня. Книга о выборах в Петербурге с 1989 по 2007 гг. СПб, 2008; Тюльпанов В. Москва - Санкт-Петербург - работа парламентариев // Экономика. Политика. Инвестиции. 2004. № 2. С. 43 - 44; Вишневский Б. Каков путь к нормальному парламентаризму // Российская Федерация сегодня. 2001. № 8. С. 26 - 28; Вишневский Б. Л. Петербургский парламентаризм: вверх по лестнице, ведущей вниз // Политэкс. 2006. № 3; Гавра Д. Петербургский транзит - 2003: политическая среда города и новые переходные процессы // Санкт-Петербург в зеркале социологии. СПб, 2003. С. 247 - 252; Нестеров Ю. Городской Совет Ленинграда - Санкт-Петербурга в 1990 - 1993 годах // Политический мониторинг. М., 1994. № 8; Артемов Г. П., Авдненко Д. А., Попова О. В., Чазов А. В. Электорат политических объединений России: опыт Exit-Poll проведения в Петербурге // Полис. 2000. № 2. С. 54 - 67; Травинский Я. Руководство в ЗАКСе есть. Одного вице-спикера и согласия - нет // Смена. 6 марта 2003; Шевчук М., Пушкарская А. Петербургские депутаты отказались отменять выборы губернатора // Коммерсант. 31 марта 2005.



исследований, специальным образом посвященных Законодательному собранию Санкт-Петербурга<sup>13</sup>.

При всем обилии аспектов проблемы настоящего исследования, предлагаемый в диссертации ракурс институциональной эффективности института представительной власти в региональном политическом процессе освещен в отечественной политологической и социологической науке явно недостаточно. Специальных исследований, посвященных изучению проблемы влияния регионального парламентаризма на устойчивое развитие местных legislatures мало. Слабо изучены внутренняя структура legislatures, институты, регламентирующие деятельность региональных парламентов; выборка регионов для сравнения является неполной, что делает необходимым более глубокое репрезентативное исследование региональных парламентов. Остаются мало изученными такие аспекты исследуемой проблемы, как обеспечение баланса между устойчивым развитием субъектов РФ, в том числе и Санкт-Петербурга, и необходимостью реформ для адекватного выражения общественных потребностей и согласования разнообразных социальных интересов; основные принципы и технологии обеспечения политической стабильности в условиях модернизации, соотношение устойчивого развития и характера функционирования региональных парламентских институтов; детерминированность уровня общественной консолидации состоянием политической культуры и системой политической социализации на региональном уровне.

Все вышесказанное также определяет практическую важность проблемы эффективности представительных органов власти в конкретных регионах России, ее политологического исследования в целях обоснования концепции современного отечественного федерализма и устойчивого развития регионов.

Настоящая работа призвана разрешить некоторые из вышеперечисленных проблем.

*Объектом исследования* является региональный парламентаризм как политический феномен.

*Предмет исследования* составляет институционализация парламентаризма в субъекте РФ - городе федерального значения Санкт-Петербурге.

*Цель исследования* - выявить сущность, содержание и базовые характеристики процесса становления и развития института представительной власти субъекта РФ на примере Законодательного собрания Санкт-Петербурга в период с 1994 года по 2011 год.

---

<sup>13</sup> Артюшин С. М. Роль коалиций в современном политическом процессе (на примере законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации): автореф. дис. ... к. полит. н. СПб, 2007.

В соответствии с поставленной целью в диссертации сформулированы и решаются следующие *задачи*:

- 1) проанализировать институциональные и социально-политические механизмы регуляции парламентских отношений на уровне регионов РФ, выражающих закономерности и тенденции развития регионального парламентаризма;
- 2) сформулировать базовые тренды устойчивого развития Санкт-Петербурга и оценить роль и значение в этом процессе регионального представительного органа государственной власти;
- 3) определить и обосновать специфические особенности функционирования Законодательного собрания Санкт-Петербурга как института представительной власти субъекта РФ - города федерального значения;
- 4) предложить инструменты повышения институциональной эффективности региональных парламентских институтов как базового условия устойчивого развития регионов в период модернизации;
- 5) сформулировать выводы и рекомендации для организации эффективного функционирования института представительной власти региона.

**Основная гипотеза** исследования, выдвинутая в соответствии с его целью, заключается в том, что социально-политический потенциал региональных институтов представительной власти реализуется не полностью и не в полной мере соответствует ожиданиям и требованиям современного российского гражданского общества. Многие причины недостаточного эффективного влияния органов представительной власти регионов РФ, включая Санкт-Петербург, на различные стороны жизни региональных сообществ обусловлены неразрешенностью существенных противоречий в парламентской деятельности. Последние могут более успешно преодолеваться как на основе реализации всех основных признаков парламентаризма в соответствии с его социально-политической природой, так и на основе развития гражданской культуры местных сообществ.

**Теоретико-методологические основы исследования** включают в себя комплекс научных подходов, принципов и методов, применяемых в политологии и смежных с нею наук: единство сознания и деятельности; субъектная активность; комплексная обусловленность развития и самореализации, основанная на сочетании системного, структурно-функционального и уровневого подходов.

Источниками для разработки теоретико-методологических основ диссертационного исследования стали теоретические и концептуальные положения классиков социально-политической и правовой науки: теория

разделения властей (Д. Локк, Ш. Монтескье), концепция народного суверенитета (Ж.-Ж. Руссо), теория и методология народного представительства (Э. Бёрк, М. М. Ковалевский, С. А. Котляревский, Н. М. Кортунов, Н. И. Лазаревский, Дж. С. Милль, Т. Пейн, Б. Н. Чичерин), типология политического представительства (А. Бирч, Э. Маклин, Э. Хейвуд).

Структурно-функциональный анализ (Т. Парсонс, Г. Алмонд, Д. Истон, Р. Мертон), примененный в работе, способствовал предметному изучению динамики становления и функционирования института представительной власти современной России в условиях политического пространства Санкт-Петербурга.

Сравнительный метод использовался для исследования эволюции регионального парламентаризма в постсоветской России, а также для анализа общих тенденций и специфических особенностей функционирования региональных legislatures различных субъектов РФ.

Использованные в работе положения институциональной теории, наряду с вышеизложенными методами научного поиска, позволили автору реализовать в ходе исследования системный подход. Это дало возможность охватить в единстве основные институциональные, социально-политические и морально-этические факторы, определяющие качественные характеристики регионального парламентаризма.

В числе общенаучных методов исследования в рамках настоящей работы были применены логический и историко-диалектический методы. В диссертации был использован контент-анализ политико-правовых материалов, анализ результатов и последствий в деятельности субъектов парламентской деятельности.

В состав методов исследования также вошли социально-политический мониторинг; для решения задач, поставленных в исследовании, применялись наблюдение, политическое консультирование, экспертные оценки специалистов и других исследователей.

*Основные научные результаты* проведенного исследования и их *новизна* заключается в следующем:

1. Выявлены эвристические возможности институционального и структурно-функционального подходов, теории политического представительства для создания моделей, адекватно отражающих механизмы политического представительства на региональном уровне.
2. Уточнены системы признаков и принципов регионального парламентаризма в соответствии с его социально-политической природой как института представительной власти.
3. Сформулированы базовые тренды долгосрочного регионального развития и доказана необходимость институционализации в регионах

механизма взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества.

4. Показано отсутствие в Санкт-Петербурге системообразующей политической практики стимулирования гражданской активности населения, что можно рассматривать как проявление дисфункции региональной политической системы в целом.

5. Предложены инструменты повышения институциональной эффективности регионального парламентаризма как основного института согласования государственных, общественных и индивидуальных интересов.

***Практическая значимость диссертационной работы.*** Основные положения диссертационного исследования, выводы и аналитические материалы могут быть использованы в работе органов государственной власти, политических партий и общественных объединений, а также в учебном процессе в вузах при чтении лекционно-практических курсов «Политология», «Государственное и муниципальное управление», «Региональная политика», «Избирательные системы и избирательный процесс», «Современный парламентаризм».

*Объективность и достоверность исследования* обеспечиваются всесторонней методологической и теоретической базой исследовательской концепции, ее опорой на основополагающие исходные теоретико-методологические позиции, органической связью с данными политологии о парламентской деятельности, эволюции парламентских отношений на уровне конкретного субъекта Российской Федерации – Санкт-Петербурга.

#### ***На защиту выносятся следующие положения:***

1. В процессе формирования и развития представительного органа власти Санкт-Петербурга выделяются два основных этапа: этап учреждения Законодательного собрания и современный этап фактической интеграции регионального института представительной власти в систему отношений исполнительной власти в рамках процесса «вертикализации власти».

2. Важнейшими условиями институциональной эффективности региональных legislatures выступают функциональная полноценность регионального парламентаризма в соответствии с его социально-политической природой и высокий уровень развития гражданской культуры населения региона.

3. В политической практике Законодательного собрания Санкт-Петербурга на современном этапе в основе наиболее распространенных моделей внутреннего структурирования ЗАКСа лежат не механизмы политической конкуренции как следствие политического плюрализма и

множественности общественных интересов, представленных в законодательстве, а договоренности на основе корпоративных и административных интересов.

4. Модель создания партийных фракций и депутатских объединений в Законодательном собрании Санкт-Петербурга не столько отражает совокупность общественных интересов на уровне города, сколько копирует федеральный уровень парламентских отношений, являясь реальным воплощением нового российского федерализма на региональном уровне.

5. В интересах устойчивого развития региона политическая элита Санкт-Петербурга должна пересмотреть существующую практику взаимодействий с местным сообществом с целью создания более широких возможностей участия населения в формировании представительных институтов власти.

**Апробация исследования.** Основные положения и результаты диссертационного исследования обсуждались на кафедре политологии Северо-Западного института – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», на всероссийских и межвузовских конференциях, а также были использованы автором в практической деятельности в качестве депутата муниципального совета по организации взаимодействия с Законодательным собранием Санкт-Петербурга. Основные положения диссертации изложены в шести научных статьях общим объемом 3,2 п.л.: 2 публикации - в рецензируемых научных журналах и изданиях, внесенных в Перечень ВАК Минобрнауки РФ; 3 публикации - в иных изданиях.

**Структура и объем диссертации.** Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **Введении** обосновывается актуальность избранной темы исследования, рассматривается степень ее научной разработанности, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, указываются методы исследования, гипотезы исследования, подчеркиваются научная новизна и практическая значимость работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, отмечается апробация результатов проведенного диссертационного исследования.

**Первая глава «Теоретико-методологические основания исследования политического представительства»** состоит из двух параграфов и носит теоретический характер.

В первом параграфе «**Методологические основания исследования регионального парламентаризма**» рассматриваются теоретические и

концептуальные подходы к пониманию регионального парламентаризма. При характеристике «парламентаризма» автор исходит из того, что это развитая и разветвленная система представительных учреждений различного уровня и содержания. Парламентаризм предполагает разнообразие систем политических, общественных, профессиональных и иных организаций и движений по интересам, в которых в той или иной форме, но обязательно добровольно и активно участвуют широкие слои населения. В этом смысле парламентаризм опирается на гражданское общество, т. е. на практику свободных соглашений с активным участием достаточно широкого круга граждан. Каждый такой институт и каждое соглашение касается узкого круга вопросов, но в целом они дают практически реальную и практически полную картину существующих потребностей, требований, интересов. Институты гражданского общества структурируют, обобщают, закрепляют и рационализируют эти добровольные соглашения. Все это предъявляет огромные требования к деятельности всех институтов парламентаризма: от самых узких низовых - до общенациональных, в России - федеральных.

Парламентаризм характеризует и организация общественной жизни, достигнутый уровень обеспечения прав, обязанностей и свобод граждан, т.е. степень демократизации общества. О парламентаризме следует говорить лишь в связи с демократическим правлением, хотя сам парламент как государственный орган может существовать и в авторитарных режимах. Поэтому сводить парламентаризм только к одной из форм правления, характеризуемого уровнем подчинения друг другу парламента, правительства и главы государства, явно недостаточно. Очевидно, что парламентаризм, обладая некой универсальностью, способен обретать различные формы в зависимости от характера государственности, социально-политических и экономических условий.

В настоящей работе автор исходит из тройкого смысла парламентаризма. Во-первых, парламентаризм понимается как теоретическое обоснование верховенства парламентских учреждений в системе органов государственной власти. Во-вторых, парламентаризм выступает как разновидность формы правления, при которой парламент играет ведущую роль в формировании и функционировании органов власти. В-третьих, парламент предстает как высшая форма народного представительства, как институциональная основа народовласти.

Во втором параграфе *«Представительная власть в региональном политическом процессе»* раскрываются специфические особенности законодательной власти в рамках региональной политической системы.

Автор исходит из того, что в основу определения сущности регионального парламентаризма как объекта научного анализа могут быть положены политико-юридические феномены различного порядка. Естественно, что базовыми элементами в структуризации региональных представительных институтов государственной власти являются понятия

«субъект РФ» и «регион», отражающие пространственные особенности распределения власти в федеративной стране. Но не менее существенным элементом в этом сложном политическом построении выступает категория парламентаризма, имеющая своим истоком теорию разделения властей и исторически сложившиеся модели политического представительства.

В параграфе уточняется понятие «парламентаризма» применительно к региональному политическому процессу. В мировой политической науке и практике термин «парламент» прочно утвердился за общегосударственным представительным органом, и в подавляющем большинстве стран с федеративным политико-территориальным устройством («составленных» из государственных образований) органы, осуществляющие отчасти сходные функции в субъектах федерации, парламентами не называются: для этого в большинстве случаев употребляется термин «легислатура».

Исходя из целей настоящей работы, вполне обоснованным представляется системный и институциональный анализ основного структурного органа представительной власти регионов с позиций выяснения его роли в процессе устойчивого регионального развития.

Социально-политическая природа законодательных органов субъектов РФ детерминирует их функциональную структуру, в рамках которой важное место отводится таким направлениям деятельности, как право законодательной инициативы на федеральном уровне, право на обращения в федеральные органы государственной власти, участие в конституционном процессе, участие в процессе трансформации территориально-административной структуры государства на уровне субъектов РФ и в иных случаях, предусмотренных действующим федеральным законодательством.

В параграфе также уточняется система признаков и принципов регионального парламентаризма. Исходя из общего научного анализа основных характеристик федерализма и парламентаризма, их систематизации и экстраполяции на региональный уровень, региональный парламентаризм, на наш взгляд, следует определить как организацию государственной власти федеративного государства, основывающуюся на равноправии субъектов и разделении властей, при которых законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов федерации включены в единую систему организации государственной власти и располагают юридически гарантированными средствами обеспечения представительства интересов граждан на различных уровнях политической системы.

*Во второй главе «Институционализация представительной власти в Санкт-Петербурге в условиях демократического транзита»* исследуется динамика развития парламентаризма в Санкт-Петербурге, для чего в истории становления современной института представительной власти Санкт-Петербурга автор условно выделяет два основных этапа.

В параграфе *«Представительная власть в условиях Ленинграда - Санкт-Петербурга в период политической трансформации 1989 - 1993 гг.»* указывается, что условия для развития профессиональной парламентской

деятельности возникли только в период перестройки, когда конституции и избирательные законы СССР и РСФСР подверглись существенной коррекции и был введен институт Съездов народных депутатов с Верховными Советами в качестве постоянно действующих органов, а также осуществлен переход к системе альтернативных выборов. Исходный этап развития парламентаризма Санкт-Петербурга, как и во всей России, начался в 1989 г. выборами народных депутатов СССР. Однако особенностью Санкт-Петербурга является то, что процессы демократизации здесь шли с опережением по отношению к большинству других регионов. Это проявилось в характере первой относительно свободной избирательной кампании 1989 г. и определило в дальнейшем особую роль Ленинграда - Санкт-Петербурга в политической истории России. Первый этап (конец 1989 г. – окончание 1990-х гг.) можно охарактеризовать как учредительный - период зарождения и апробации демократических оснований регионального парламентаризма в период смены общественно-политического строя в СССР и утверждения государственного суверенитета России.

В параграфе *«Институционализация регионального парламентаризма в Санкт-Петербурге на основе Конституции РФ 1993 г.»* исследуется второй этап эволюции петербургского парламента. Содержанием этого этапа явилось функционирование законодательной власти города Санкт-Петербурга в условиях институционализации региональной политической системы. В параграфе подчеркивается, что данный этап является по своим основным характеристикам неоднородным. По мнению автора, с конца 1990-х гг. по настоящее время можно говорить о формировании устойчивой тенденции последовательного усиления зависимости собрания от исполнительной власти в условиях нарастающей «вертикализации власти» в стране.

Более детальная характеристика современного периода функционирования Законодательного собрания Санкт-Петербурга дается в заключительной главе диссертации *«Позиционирование института представительной власти в политическом пространстве Санкт-Петербурга»*. Эта глава, наряду с теоретическими положениями, содержит обоснование ряда потенциально возможных направлений и форм деятельности института законодательной власти в условиях реального отечественно федерализма.

В первом параграфе *«Политико-правовые основания функционирования Законодательного собрания Санкт-Петербурга»* содержится анализ политико-правовых основ деятельности ЗАКС Санкт-Петербурга. Сравнительный анализ конституционных положений, федерального законодательства и уставных норм Санкт-Петербурга, устанавливающих политический статус и порядок городского парламента, позволяет выделить типичные для регионального парламентаризма



политико-правовые проблемы и специфические особенности в деятельности Законодательного собрания Санкт-Петербурга.

Уже в 1990 г. на второй сессии Ленсовета 21 созыва была принята Декларация «О государственном статусе Ленинграда (Основа Конституции Ленинграда)», ст. 1 которой устанавливала, что «Ленинград - самостоятельное и неделимое государственно-территориальное образование, входящее в состав РСФСР», а также то, что Ленинград самостоятельно осуществляет государственную власть во всех вопросах жизнедеятельности города, кроме переданных Конституцией РСФСР и Союзным Договором в ведение высших органов государственной власти РСФСР и Союза ССР<sup>14</sup>. Эти положения были позже развиты и закреплены в Конституции РФ 1993 г. Как город федерального значения Санкт-Петербург наравне со всеми субъектами РФ обладает общими конституционно-правовыми признаками, важнейшими из которых являются: необходимость иметь собственную территорию; осуществлять государственную власть; иметь собственное законодательство; обладать собственными материально-финансовыми ресурсами и другие. Являясь субъектом Российской Федерации, Санкт-Петербург образует органы законодательной, исполнительной и судебной власти и обладает определенной учредительной властью. Он вправе принимать свой уставы, законы и иные нормативные правовые акты. Правовым выражением статуса любого субъекта Российской Федерации является наличие учредительного акта - в нашем случае Устава Санкт-Петербурга. Важнейший атрибут региональных legislatures - законотворчество - имеет непродолжительную историю: таким правом субъекты федерации наделены в начале 1990-х гг. в результате изменения политической основы современного российского федерализма. Предоставление субъектам Федерации права принимать законы не случайность: в федеративном государстве оно является эффективным средством гармонизации публичной власти, сохранения федералистских начал в организации и деятельности органов публичной власти как системного явления, включающего в себя подсистему самоуправленческой власти. В параграфе подчеркивается: современная политическая практика дает основание сделать вывод о том, что формируется тенденция ограничения законотворческих полномочий субъектов Российской Федерации в рамках совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

В диссертации показывается что, за неполную двадцатилетнюю историю представительная власть Санкт-Петербурга трансформировалась в полноценную законодательную власть. Она обнаруживает профессиональные качества, ее полномочия осуществляются на плановой основе в соответствии с установленными в регламентах процедурами; законопроекты проходят ведомственную и отраслевую экспертизу; усилены требования к

---

<sup>14</sup> Декларация о государственном статусе Ленинграда (Основа Конституции Ленинграда). Проект второй сессии Ленинградского городского Совета народных депутатов 21 созыва (представлен на докладе 06.10.1990 г.) // Автовокские ведомости. 28 сентября 2001 года.

законопроектам. Разработка региональных законов, принимаемых региональными парламентариями, как правило, проходит с учетом соотношения федеральных и региональных интересов, а ее качество во многом зависит от взаимодействия региональных парламентариев с Федеральным собранием и иными государственными институтами. Законодательное собрание Санкт-Петербурга занимает лидирующее положение по реализации права законодательной инициативы по любым вопросам, являющимся предметом федерального законодательного регулирования, наравне с Президентом РФ, Советом Федерации РФ, членами Совета Федерации РФ, депутатами Государственной Думы и Правительством РФ.

В параграфе *«Формы и механизмы повышения институциональной эффективности Законодательного собрания Санкт-Петербурга в условиях нового российского федерализма»* рассматриваются основные формы политического бытия ЗАКСа Санкт-Петербурга с позиций их влияния на устойчивое развитие региона. В параграфе вводится понятие «институциональная эффективность» регионального парламентаризма. По мнению автора, при этом следует исходить из различий между эффективностью и институциональной эффективностью. Это различие заключается в том, что деятельность региональной легислатуры может быть эффективной и при ограниченной функциональной полноте представительного органа, а институциональная эффективность предполагает отсутствие ограничений, наличие и полноту всех полномочий регионального парламента в соответствии с его социально-политической природой. Ключевая идея заключается в том, что устойчивое и стабильное развитие региона в той мере, насколько это зависит от региональных институтов власти федерального государства, базируется на максимально возможном учете разнообразных интересов местных сообществ и их артикуляции и реализации через функционирование местных парламента. В противном случае можно говорить об обратном эффекте – снижении уровня легитимности региональных институтов власти в целом как потенциальной угрозе устойчивому развитию. В результате исследования выявлены факторы, снижающие институциональную эффективность санкт-петербургского парламентаризма. К их числу относятся существенная политическая и кадровая зависимость от взаимодействия с федеральным центром; сложившийся региональный политический режим с доминирующим положением исполнительной власти; несовершенная и малопонятная населению система выборов в ЗАКС; отказ от прямых выборов губернатора, усиливающий, с одной стороны, политическое значение законодательного собрания, а с другой - зависимость его от политических инициатив Центра.

Автор рассматривает в сравнительном ключе наработанный опыт функционирования регионального парламентаризма. Среди основных форм

воздействия санкт-петербургского парламента на политический процесс региона выделяются, во-первых, законодательная деятельность парламента, включая инициацию принятия федеральных законов; во-вторых, учредительная функция парламента, что имеет особое значение в условиях Санкт-Петербурга, в частности по отношению к модернизации структуры местного самоуправления, к потенциально важной для региона проблеме возможного объединения города и Ленинградской области; в-третьих, контрольная функция парламента, реализуемая в настоящее время далеко не в полной мере; усиления публичного характера деятельности ЗАКСа; участие в разработке целевых программ развития региона; гражданское просвещение с целью повышения политической культуры жителей региона; модернизация избирательного законодательства с целью повышения эффективности выборных процедур; повышение роли ЗАКСа в межпарламентском сотрудничестве региональных легислатур, расширение масштабов взаимодействия с федеральными органами власти, прежде всего с Федеральным Собранием; расширение ресурсной политической базы Законодательного собрания. Важное значение в условиях Санкт-Петербурга, как и во всем пространстве регионального парламентаризма, приобретает политико-коммуникативная функция парламента, суть которой заключается в обеспечении устойчивой взаимосвязи институтов власти с референтными социальными группами населения и в эффективном взаимодействии с другими институтами власти и органами местного самоуправления.

В заключении диссертации подводятся общие итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы, предлагаются меры по повышению эффективности регионального парламентаризма в условиях современного отечественного политического процесса.

## ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ИЗЛОЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

*Публикации в изданиях, включенных в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендуемый ВАК РФ:*

1. Зиновкина, Е. Н. Проблемное поле регионального парламентаризма (опыт Санкт-Петербурга) / Е. Н. Зиновкина, В. Н. Колесников // Право и политика. - 2008. - № 9. - С. 2089 – 2092 (0,5 п.л.).

2. Зиновкина, Е. Н. Проблема функциональной полноценности российского парламентаризма / Е. Н. Зиновкина, В. Н. Колесников // Право и политика. – 2009. - № 4. –С. 842 – 846 (0,5 п.л.).

*Публикации в других изданиях:*

1. Зиновкина, Е. Н. Российская политическая традиция и парламентаризм / Е. Н. Зиновкина // Государственная власть и местное

самоуправление в России: история и современность: Материалы IV Международного научного форума. Т. 2. Кн. 2 / Под общ. ред. В. К. Егорова, А. С. Горшкова, В. М. Герасимова, М. А. Кашиной. – СПб: Изд-во СЗАГС, 2006. - С. 237 - 244 (0,2 п.л.).

2. Зиновкина, Е. Н. История и традиции политического представительства в России / Е. Н. Зиновкина // Государственное и муниципальное управление в условиях формирования гражданского общества и рыночной экономики: опыт, проблемы, перспективы: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. Ч. 1. Челябинск, 31 октября 2006 г. / Отв. ред. С. В. Нечаева; Центр анализа и прогнозирования. – Челябинск: Изд-во Челябинского института УАГС, 2006. - С. 264 - 268 (0,1 п.л.).

3. Зиновкина, Е. Н. Законотворчество как основное направление в деятельности петербургского парламента / Е. Н. Зиновкина // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы V Международного научного форума. Т. 2. Кн. 1 / Под общ. ред. В. К. Егорова, А. С. Горшкова, В. М. Герасимова, М. А. Кашиной. - СПб: Изд-во СЗАГС, 2007. - С. 23 - 28 (0,2 п.л.).

Подписано в печать 18.11.2011г.  
Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 1,2. Тираж 100 экз.  
Заказ № 2322.

Отпечатано в ООО «Издательство “ЛЕМА”»  
199004, Россия, Санкт-Петербург, В.О., Средний пр., д. 24  
тел.: 323-30-50, тел./факс: 323-67-74  
e-mail: [izd\\_lemma@mail.ru](mailto:izd_lemma@mail.ru)  
<http://www.lemaprint.ru>