



РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ

На правах рукописи

САВУШКИНА Ольга Владимировна

**РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ
ПРОЦЕССЕ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

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

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва
2005

Работа выполнена на кафедре политических наук факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Медведев Николай Павлович

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
Зотова Зоя Михайловна

кандидат политических наук
Воротников Валерий Павлович

Ведущая организация: Военный Университет Министерства обороны РФ

Защита диссертации состоится " 1 " июня 2005г. в 15 часов на заседании диссертационного совета Д.212.203.20 при Российском университете дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10, корп.1, ауд. 415.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Российского университета дружбы народов.

Автореферат разослан 26 апреля 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат исторических наук, доцент



М.Н. Мосейкина

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ.

Актуальность темы исследования. В переломные эпохи, когда общество переживает системный кризис, остро встает задача реформирования законодательной системы. Классическое разделение властей покоится на различии отдельных направлений деятельности государственных институтов: парламент формирует законодательную базу, правительство опирается на нее в конкретной управленческой деятельности, судебные инстанции осуществляют функции надзора.

Как свидетельствует международная практика, реальное функционирование парламентского механизма основано на деятельности политических партий. Партии образуют в парламенте свои объединения, чаще всего называемые фракциями, хотя само понимание фракций, принципы их образования и деятельности, роль и место существенно различаются. Выявление особенностей партийного влияния на важнейшие сферы деятельности Государственной Думы Российской Федерации является одной из актуальных проблем современной политической науки.

Проводимые в России преобразования в политической, экономической, административной и социальной сферах обусловили необходимость решения грандиозной задачи - в сжатые сроки практически заново сформировать систему российского законодательства. При этом законодательные решения должны отвечать самым высоким требованиям, как по качеству каждого конкретного закона, целесообразности его принятия, так и с позиций упрочения системности и стабильности всего законодательства.

Актуальность работы определяется важной ролью парламентских объединений (фракций и групп) в политическом развитии России. В связи с этим важно определить место партийных

фракций, процесс их конструирования и выработки механизма парламентской деятельности.

Именно в ходе парламентской деятельности многие положения партийных программ должны находить свое практическое воплощение в законодательных актах, решениях, принимаемых законодательными (представительными) органами. Коллегиальность, публичный характер обсуждения и принятия решений, высшая юридическая сила принимаемых законов, по сравнению с подзаконными нормативными актами - все эти факторы предопределяют особую роль парламентской деятельности современных российских партий.

На повышение законодательной роли политических партий, имеющих фракции в парламенте и их влияние на ключевые вопросы развития России, в связи с переходом на пропорциональную избирательную систему выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ, обратил внимание Президент Российской Федерации В.В.Путин в Послании Федеральному Собранию РФ 25 апреля 2005 года¹.

Законодательство - это важнейшее средство политического управления, характерное для правового государства. Хорошо организованный законодательный процесс - необходимая гарантия должного законодательного регулирования общественных отношений, которая в свою очередь является и неременным условием принятия оптимальных, эффективных и целесообразных правовых актов органами исполнительной власти и судами. Таким образом, значение рациональной организации законодательного процесса выходит за рамки обеспечения качественного законодательного регулирования. Оно чрезвычайно важно и в обеспечении всего правового регулирования в стране, адекватно отражающего потребности общественного развития. Состояние же законодательства, а именно: его

¹Послание Президента Российской Федерации В.В.Путин Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005г.// Российская газета, 2005, 26 апреля.

полнота, своевременность и качество принимаемых законов напрямую связано с организацией законодательного процесса. В связи с этим важно проанализировать роль формируемых партиями депутатских объединений в процессе формирования законодательных инициатив, основные направления их законотворческой деятельности.

Актуальность настоящего диссертационного исследования диктуется также рядом обстоятельств.

1. Провозглашением Президентом России нового курса реформирования федеративного государства¹. В.В.Путин выступил с инициативами, включающими пакет законопроектов и указов, регулирующих ключевые проблемы федеративного устройства в комплексе. Это:

- принятие Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации", направленный на обеспечение единства системы государственной власти;

- внесение изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в интересах совершенствования организации органов местного самоуправления и встраивания их в единую систему государственной власти;

реформа Совета Федерации и создание Государственного совета;

проведение многоплановой работы по упорядочению разграничения предметов ведения и полномочий федеральных органов

¹Послание Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005г.// Российская газета, 2005, 26 апреля; Послание Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004г. - М., издание Федерального Собрания Российской Федерации, 2004.; Выступление Президента России Владимира Путина на расширенном заседании Правительства с участием глав субъектов Российской Федерации 13 сентября 2004г.: Демократия против террора. - М , 2004.

государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления и приведение в соответствие федерального и регионального законодательств;

- образование федеральных округов и введение в них института полномочных представителей Президента РФ;
- начало реформы бюджетного федерализма;
- новый порядок наделения властными полномочиями глав субъектов Федерации.

2. Возрастанием роли политических партий в законодательном процессе. В частности, пакет приоритетных законопроектов для обсуждения на очередной сессии Государственной Думы ФС РФ предварительно рассматривается и проходит обсуждение на заседаниях депутатских фракций и групп.

3. Особенности формирования многопартийной системы и влиянием политических партий на парламентскую деятельность. Федеральный закон "О политических партиях" определяет характер участия политических партий в выборах законодательных (представительных) органов власти РФ и реализацию их программных установок, поддержанных населением при голосовании за политические партии в законодательном процессе.

4. Рядом оценок и характеристик по отдельным аспектам парламентской деятельности партий, изложенных в научных работах и несущих на себе оттенок субъективистского подхода и авторитарности суждений. Конкуренция партийных идей на выборах проявляется в их дальнейшей законодательной деятельности.

5. Необходимостью теоретического осмысления современной практики парламентской деятельности партий, их места и роли в повышении эффективности законотворческой деятельности Федерального Собрания РФ, механизмов их функционирования.

С этих позиций и в предметном поле политической науки исследование роли партий в законодательном процессе чрезвычайно актуально, особенно в условиях реформирования федеративных отношений в России.

Степень научной разработанности проблемы.

Отдельные вопросы становления правового государства и гражданского общества, принципа разделения властей, роли партий в законодательном процессе исследовались и продолжают исследоваться отечественными учеными, что показал анализ научных трудов.

Так, в области исследований проблем современного парламентаризма интересные идеи содержатся в работах Н.М.Коркунова, П.Г.Мижужева, В.И.Терье, Б.Н.Чичерина, В.М.Гессена, Б.А.Кистяковского¹. Проведен в этом плане ряд научно-практических конференций, круглых столов, по итогам которых изданы сборники.² Опубликованы обобщающие, информационные справочные издания, посвященные теме парламентаризма.³ Вышел ряд монографий, в которых проведено исследование российского парламентаризма и его современного состояния.⁴ Теоретические выводы авторов были проанализированы и использованы в данном исследовании.

¹ См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. - СПб., 1913; Мижув П.Г. Парламентаризм и представительная форма правления в главных странах современной Европы. - СПб., 1906; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. - М., 1899; История политических и правовых учений : Хрестоматия. - М., 2000.

² См.: История парламентаризма в государствах - участниках Содружества Независимых Государств: Из материалов научно-практической конференции. - М., 1996.

³ См.: Парламентаризм в России. Федеральное Собрание 1993-1995 гг. - М., 1996, Федеральное Собрание. Государственная Дума. Совет Федерации: справочник. - М., 1996.

⁴ См.: Парламентаризм и многопартийность в современной России. К десятилетию двух исторических дат. - М, 2000; Романов Р.М. Российский парламентаризм: история и современность. - М., 2000; Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. - М., 1999; Горобец В.Д. Парламент Российской Федерации. - М., 1998.

Следующая группа научных трудов содержит ценные материалы и выводы, посвященные анализу законодательного процесса.¹

При исследовании современных тенденций развития федерализма и федеративных отношений, теоретико-правовых проблем федеративного устройства государства в диссертации использованы работы Р.Г.Абдулатипова, А.С.Автономова, А.Н.Аринина, Л.Ф.Болтенковой, С.Д.Валентя, Д.Н.Козака, Н.П.Медведева, В.А.Михайлова, Ю.А.Тихомирова, А.И.Умновой, В.Е.Чиркина, Т.Я.Хабриевой, Ю.Ф.Ярова и целый ряд других коллективных исследований².

Автор опирался на работы М.Бихари "Парламентаризм", К.Бейме "Будущее парламентской демократии", Л.Даймонда "Преодолевая авторитаризм и тоталитаризм: стратегия демократизации", Х.Минца "Достоинства парламентаризма", Г.Кречмера "Фракции. Партии в парламенте".

Значительной ценностью обладают работы зарубежных авторов: К. фон Бейме, К.Джанды, М.Дюверже, К.Лоусон, К.Ноймана, В.Острома, Д.Сартори, Дж.Ла Паломбара, Д. Элазара и др., в которых анализируется парламентская деятельность партий.

¹ Краснов Ю.К. Законодательный процесс в Государственной Думе: пути совершенствования. - М., 2004; Российское законодательство: проблемы и перспективы. - М., 1995; Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты. - Смоленск, 1995; Бошно С.Ю. Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: Автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юр. наук. - М., 1997; Чиркин В.В. Основы сравнительного правоведения. - М., 1997, с.223; Законодательный процесс. Научно-практическое пособие. - М., Юриспруденция, 2000.

² См.: Абдулатипов Р.Г. Федерология. - СПб., 2004; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма. - М., 1994; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3-х книгах. - М., 1992 - 1993; Абдулатипов Р.Г., Жарников А.Е., Дашдамиров А.Ф. и др. Основы национальных и федеративных отношений. М., 2001; Валентей С.Д. Федерализм. Российская история и российская реальность. - М., 1997 и др.

При изучении проблем развития института парламентаризма автором использовались публикации и материалы политологов и депутатов: А.С.Автономова, М.Г.Анохина, В.Г.Вишнякова, К.С.Гаджиева, З.М.Зотовой, М.В.Ильина, В.Н.Лысенко, К.П.Рыбкина, В.А.Рыжкова, Н.А.Сахарова и др.

Интерес для исследования механизма взаимосвязи политических партий и парламента в условиях демократизации политической системы России представляют положения и выводы, содержащиеся в трудах дореволюционных исследователей: М.М.Ковалевского, П.И.Новгородцева, М.Я.Острогорского, Б.Н.Чичерина, так и работы современных авторов: С.А.Авакьяна, И.В.Гранкина, Заславского С.Е., Зеленко Б.И., А.Е.Козлова, В.В.Лапаевой, Э.Н.Ожиганова, А.В.Оболонского, Ю.А.Тихомирова, Б.Н.Топорнина, Ю.А.Юдина и др.¹.

¹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. - М.: Сашко, 2000; Гранкин И.В. Парламент России. - М.: Изд-во гуманитар. лит., 2001; Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. - М.: Институт права и публичной политики, 2003; Зеленко Б.И. Политические партии и развитие гражданского общества в России. - М.: ПЕР СЭ, 2001; Ковалевский М. От прямого народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму: рост государства и его отражение в истории политических учений. - М.: Тип. И.Д. Сытина. -1906, Т. 2. -1906; Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. -М.: Норма, 1999; Новгородцев П.И. Кант и Гегель в их учениях о праве и государстве. -СПб.: Алетейя, 2000; Оболонский А.В. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России : Очерки. Ин-т гос-ва и права РАН. - М., 1997. Человек и власть: перекрестки российской истории/ А.В.Оболонский. -М.: Академкнига, 2002; Ожиганов Э.Н. Вклад М.Вебера, К.Маркса и Р.Михельса в формирование современной социологии// Социология власти. - 2004. - № 3. С.5-25. Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. -М.: РОССПЭН, 1997; Тихомиров Ю.А. Правовые акты : Учеб.-практ. и справ. пособие. -М., 1999; Конституция Российской Федерации. : Науч.-практ. коммент./ Под ред. Б.Н. Топорнина. -3-е изд. -М.: Юристъ, 2003. Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества. -М.: Юристъ, 2004; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. -М.: Тип. И.Д. Сытина, 1899; Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. - Ин-т государства и права РАН. -М.: Форум, 1998.

Теоретические положения и выводы российских и зарубежных ученых по проблемам становления и развития парламентаризма, места и роли политических партий в законодательном процессе выступают теоретической основой настоящего исследования.

Исследование научных работ показало, что за последнее время проблемам изучения и анализа становления партийной системы в стране, а также взаимосвязи и деятельности политических партий с деятельностью Государственной Думы и Совета Федерации, процессу формирования и деятельности депутатских фракций и групп, в свете партийной принадлежности последних, лидеры политических партий, политологи и исследователи-историки уделяют значительное внимание. Однако многие из этих публикаций в большей степени носят информационный характер, не достигая необходимой комплексности и обстоятельности.

Актуальность проблемы и недостаточность ее научной разработанности определили выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Методологической основой исследования является комплексная система научных методов познания, позволяющих осуществить всесторонний анализ предмета исследования и сделать выводы по нему. При разработке темы применен системный подход, основанный на комплексном политологическом анализе и использовании структурно-функционального, сравнительно-правового и других методов научного познания.

Эмпирическую базу диссертации составили - Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации.

Для обоснования практических рекомендаций исследования автором проанализированы нормативно-правовые акты Российской Федерации, послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, заявления и выступления высших должностных лиц федеральных органов государственной власти, стенографические отчеты работы сессий российского парламента, программы и уставы политических партий, материалы идеологических платформ и предвыборных, программ избирательных объединений и блоков на выборах в Государственную Думу ФС РФ, относящиеся к предмету диссертации. В качестве источника аналитических материалов использовалась база данных информационного фонда по законодательной работе Государственной Думы.

При написании работы автор опирался как на официальные публикации, так и на информацию, полученную от депутатов, работников аппаратов фракций и депутатских групп в Государственной Думе - лиц, знакомых с особенностями думской деятельности.

Цель и задачи исследования.

Целью диссертации является исследование роли политических партий в законодательном процессе в условиях реформирования федеративных отношений в современной России.

Реализация поставленной цели обусловила необходимость решения **ряда задач**, основными среди которых являются:

- анализ партийно-политической системы современной России, исследование структуры, места и взаимодействия основных составляющих элементов этой системы;
- изучение динамики развития и характера партийного влияния на деятельность Государственной Думы, выявление механизмов

непосредственной связи работы депутатов Госдумы с их партийной принадлежностью;

- исследование роли партийных фракций в процессе формирования законодательных инициатив, основных направлений их законотворческой деятельности и повышения ее эффективности, соотношение партийного и функционального влияния на парламентскую деятельность;

- анализ законодательного процесса, процедур и механизмов прохождения законопроектов;

- исследование и обобщение результатов рейтингов голосования партийных фракций.

Объект исследования. Объектом исследования является парламентская деятельность политических партий в условиях реформирования федеративных отношений в России.

Предмет исследования. Предметом данного исследования выступают механизмы образования и функционирования партийных фракций, их взаимодействие, влияние на законодательный процесс в Государственной Думе ФС РФ.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации действует исторически небольшой срок. В декабре 2003 года исполнилось 10 лет ее существования. Три созыва - 1993-1995 г.г., 1995-1999г.г. и 1999-2003г.г. закончили свою работу. С января 2004г. работает Государственная Дума четвертого созыва. Соискатель поставила перед собой задачу на примере работы четырех созывов Государственной Думы провести исследование парламентской деятельности политических партий.

Научная новизна исследования состоит в том, что в работе впервые представлен комплексный политологический анализ исследования роли политических партий в законодательном процессе в

условиях современных российских реформ. На основе концептуальных предпосылок исследования достигнуты следующие результаты:

Проведен комплексный политологический анализ парламентской деятельности политических партий в Российской Федерации.

Проанализирована законодательная инициатива депутатских объединений и процедуры, механизмы прохождения законопроектов и их согласование в комитетах и фракциях, соотношение позиций фракций с партийными программами; определены пути повышения эффективности этой деятельности.

Проведен сравнительный анализ законодательных инициатив депутатских объединений и дана экспертная оценка рейтингов голосования фракций и депутатских групп.

Сформулированы выводы о соответствии деятельности политических партий в Государственной Думе их предвыборным платформам и программным установкам, об эффективности парламентской деятельности политических партий по укреплению российского государства в целом и развитию федеративных отношений в частности.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Результаты исследования выборов в Государственную Думу ФС РФ (2-4 созывов), итоги которых предопределяют соотношение политических сил, а, следовательно, позиции политических партий и избранных парламентариев в структурировании парламентской власти. И хотя процедуры формирования руководящих органов парламента, избрания председателя, формирование парламентских комитетов и комиссий предусмотрены действующими регламентами парламентов, структурная композиция во многом определяется сложившейся избирательной практикой и избирательным законодательством.

2. Выделенные на основе комплексного политологического анализа идейные и организационные принципы парламентской деятельности политических партий в Государственной Думе ФС РФ, определяющие дальнейшее совершенствование правового статуса политических партий в парламенте в условиях реформирования федеративных отношений.

3. Обоснованная на основе результатов экспертной оценки и сравнительного анализа прохождения инициативных законопроектов депутатских объединений (фракций и групп) закономерность устойчивой связи между законодательной стратегией политических партий и их политическими и социально-экономическими программами в динамике ее развития.

4. Особенности деятельности политических партий и их депутатских фракций в условиях становления и развития российского федерализма, отражающие процесс организационного и политического влияния партий, их участие в совершенствовании федеративных отношений в России и взаимодействие с другими элементами политической системы и гражданского общества.

Практическая значимость исследования заключается в том, что результаты исследования, теоретические положения и выводы могут служить основой дальнейших научных разработок парламентской деятельности политических партий с учетом особенностей функционирования Федерального Собрания Российской Федерации, использованы в рамках общего курса учебных дисциплин по законодательному процессу, преподавания спецкурса "Парламентские партии России" и политологии.

Апробация результатов исследования

Основные научные результаты диссертационного исследования апробированы в ходе практической работы в высшем законодательном

органе - Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, обсуждены на кафедре политических наук факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов. Положения диссертационного исследования нашли отражение в выступлениях автора на научно-практических конференциях и форумах, в том числе, на Всероссийском Конгрессе политологов и в публикациях автора.

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

П. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность проблемы, представлен анализ степени ее разработанности в научной литературе, определены цель, задачи, объект и предмет исследования, сформулированы новизна, вынесенные на защиту положения, и практическая значимость.

В первой главе "Идейные и организационные принципы деятельности политических партий в парламенте" рассматриваются теоретико-методологические основы комплексного политологического исследования парламентской деятельности политических партий современной России с позиций наиболее важных аспектов федеративного устройства государства и основных принципов федерализма. Дан анализ федерализма как многоуровневой структуры власти. Раскрываются идейные и организационные принципы деятельности политических партий в парламенте, их правовой статус.

Современная цель трансформации федеративных отношений перекликается со стратегией российского Президента вернуть стране статус сверхдержавы. Президент РФ В.В.Путин считает, что: "Россия

нуждается в сильной государственной власти и должна иметь ее. Сильная государственная власть в России - это демократическое, правовое, дееспособное федеративное государство"¹.

На решение поставленной задачи направлена деятельность политических партий.

Анализ перехода к избранию законодательных (представительных) органов в регионах по смешанной системе дает возможность говорить об увеличении роли партий в субъектах Федерации. Партии получили большие возможности по выработке и проведению партийной линии по различным аспектам законотворческого процесса, определению позиций по кадровым, организационным вопросам, а также по защите региональных интересов в деятельности этих органов, в т.ч. путем внесения законодательных инициатив законодательными (представительными) органами субъектов Федерации в Государственную Думу ФС РФ.

Изучение большого количества статистических материалов по законодательному процессу приводит, на наш взгляд, к такому выводу: естественные, конституционные, политические и правовые ограничения существующих в России политической культуры и системы власти препятствуют осмысленной, скоординированной и эффективной законодательной деятельности, и, тем самым, появлению систематизированного российского законодательства.

Путь российского парламентаризма пока еще не определен. Парламентские партии и их деятельность характеризуются недостаточной гражданской активностью. Некоторые социальные действия со стороны представителей этих партий или определенные показательные акции сдерживают, а порой сбивают социальную активность населения, что рождает пассивность и недоверие к возможностям

¹ Россия на рубеже тысячелетий//Регион - Эксперт. № 1, январь 2000г. С.16.

отстаивания своих интересов через региональные и местные отделения политических партий.

Негативной, с нашей точки зрения, тенденцией в развитии современного российского парламентаризма, является наметившаяся в последние годы тенденция к "сращиванию" партийных парламентских фракций с отдельными правительственными министерствами.

Становление российского парламентаризма идет по пути прорыва к профессиональному законотворчеству и ответственному народному представительству.

Судьба российского парламентаризма зависит от дальнейшего развития правового государства, гражданского общества, федерализма, демократии и партийной системы.

Без слаженной партийной системы, влиятельных партий очень трудно создать демократический механизм контроля за исполнительной властью, формированием правительства и сменой власти, предполагающей участие парламента. В том, что в России роль парламента в этих процессах недостаточна, автор склонен усматривать не только проблему конституционных полномочий парламента, но и проблему его партийной структурированности.

Полагаем, двигателем федерализма в нашей стране могут стать граждане России в том случае, если они воспримут федерализм как правильный и выгодный порядок. Устремления граждан должны каким-то образом институционализироваться, через политические партии, структуры гражданского общества, органы власти и органы местного самоуправления. Конструктивное взаимодействие этих институтов и станет двигателями федерализма.

Автор полагает, что несмотря на партийные разногласия, на приверженность различным идеологическим доктринам, депутаты едины в защите своего властного статуса. Это проявляется в

стремлении к максимальному осуществлению думских полномочий, в попытках расширения конституционных прав и возможностей Государственной Думы, в ограничении претензий конкурирующих центров власти на самостоятельное законотворчество.

В диссертации делается вывод, что деятельность фракции «Единая Россия» как центристской коалиции депутатских объединений, отработанная организация взаимодействия между ней и другими депутатскими объединениями, способность к тактическому маневру с целью наращивания, при необходимости, дополнительного депутатского потенциала для решения стоящих перед фракцией задач позволяют фракции «Единая Россия» обеспечить в дальнейшем формирование современного отечественного законодательства и преобразование ведущей палаты российского парламента в полноценный, целенаправленный и эффективный орган законодательной власти нашего государства.

Во второй главе *"Законодательная деятельность политических партий современной России и пути повышения ее эффективности"* анализируется роль партийных фракций объединений в процессе формирования законодательных инициатив, основные направления их законотворческой деятельности, дается экспертная оценка рейтингов голосования фракций по наиболее значимым проблемам, рассматриваемым на пленарных заседаниях Государственной Думы.

На практике законодательный процесс в Государственной Думе осуществляется по двум основным направлениям: в виде собственно законодательной процедуры и в виде содержательного развития законодательства. Законодательная процедура сводится к регламентированным правилам рассмотрения законодательных

инициатив, а содержательная - к самому процессу развития и становления нашего законодательства.

Базой для текущего законодательства служит Конституция Российской Федерации. Однако, конституционные положения не могут исчерпать потребности нормативно-правового регулирования жизнедеятельности общества. Конституция как фундамент правовой системы государства не в состоянии детализировать все аспекты претворения в жизнь своих положений, что требует учета всевозможных ситуаций, при которых была бы обеспечена реализация прав и законных интересов человека и гражданина.

Автор считает, что законодательная деятельность политических партий обусловлена рядом обстоятельств:

- отношением политических партий к статусу Государственной Думы, ее месту и роли в политической жизни России;
- программными установками политических партий, системой взглядов на политическое и социально-экономическое развитие России;
- видением предназначенных задач партии, ее идейных, политических и организационных основ, состава и деятельности;
- степенью авторитета партии среди населения и электората.

Целью законодательной деятельности политических партий должно стать формирование российского законодательства в соответствии с потребностями гражданского общества. Основные задачи должны реализовываться при рассмотрении каждого законопроекта. По мнению автора, это предполагает:

- принятие тех законов, в которых имеется объективная необходимость, и отклонение всех иных законопроектов;
- принятие к рассмотрению тех законодательных решений, которые входят в сферу федерального законодательного регулирования

и соответствуют нормативным правовым актам более высокой юридической силы;

- построение законодательной работы таким образом, чтобы в процессе рассмотрения и принятия законопроекта в разных чтениях он соответствовал определенным требованиям качества (как минимум - обеспечение того, чтобы вносимые поправки делали законопроект лучше, а не хуже первоначального варианта). На этапах принятия законопроектов к рассмотрению Государственной Думой задача первого чтения состоит в отборе приемлемых вариантов законодательного регулирования, на последующих этапах - задача выбора и принятия наиболее предпочтительных вариантов.

Результаты исследования позволили автору предложить возможные критерии оценки эффективности и целесообразности законодательной деятельности:

- сравнительный анализ программных заявлений политических партий в предвыборный период и его соответствие их парламентской деятельности;

- план законодательных инициатив и их выполнение как критерий эффективности;

- соответствие законодательных инициатив политических партий интересам государства и избирателей.

Необходимо отметить, что высокая парламентская активность не всегда означает успешное решение первоочередных задач работы парламента в основных сферах законодательного регулирования.

Исходя из результатов проведенного анализа, автор заключает, что:

1) законодательная деятельность партийных фракций обусловлена рядом обстоятельств: программными установками политических партий; системой взглядов на социально-экономическое

развитие России; видением предназначения и задач партии, ее идейно-политических и организационных основ, их состава и деятельности;

2) вместо концептуального подхода к законотворчеству в Государственной Думе преобладает несистемный, стихийно-валовый подход, т.е. нет концепции законотворческой работы на основе понимания того, какие социально-экономические процессы нуждаются в регулировании, когда это надо и можно отрегулировать, какова очередность принятия, какие субъекты инициативы могут его принять;

3) каждая партия разрабатывает приоритетные направления своих законодательных инициатив, но общая законодательная политика в Государственной Думе как таковая отсутствует;

4) отсутствует согласованность и сохраняется противоречие нормативным массивам, т.е. вместо логичной схемы «проблема страны - пакет законопроектов» используется подход локального, субъективного взгляда на ситуацию, рождающую законопроект;

5) в законодательной деятельности существуют проблемы нескоординированности текущего законодательства с действующим, дублирования и распыления законодательных инициатив, несогласованности планирования законодательной деятельности, влияния партийных предпочтений.

Исходя из этого, с точки зрения обеспечения качества законодательной базы при рассмотрении законопроектов и принятия решений по ним необходимо:

- обеспечить согласованность вносимых в законодательство изменений с законами, которые продолжают действовать, и с иными вновь принимаемыми законами;

- в отношении каждого отдельного законопроекта и закона принимать политические взвешенные решения (на основе учета интересов всех заинтересованных лиц и групп);

- принимать законы, ожидаемые положительные результаты, действия которых превышают отрицательные результаты и затраты;
- выбирать варианты законов, для которых ожидаемая польза максимальна, а ожидаемые затраты и потери минимальны.

Значительную сложность в принятии политических решений составляет необходимость выявления интересов различных социальных групп, так как реальные интересы часто скрыты за позициями сторон (их представлениями о желаемом способе разрешения проблемной ситуации).¹

Третья глава "Российский федерализм: проблемы модернизации" посвящена исследованию законодательной базы регулирования системы федеративных отношений, освещению проблемы федеративных отношений в программах политических партий, а также анализу роли субъектов Федерации в законотворческой деятельности на федеральном уровне.

Проанализировав программные документы ряда политических партий диссертант делает вывод, что большинство парламентариев считает, что вопрос о преобразовании статуса субъектов федерации должен происходить эволюционно, путем поэтапного реформирования, без революционных потрясений. Почти все они солидарны во мнении, что этот процесс растянется на более или менее продолжительный период.

Нет сомнения в том, что при нынешнем составе депутатского корпуса Государственной Думы, любые инициативы Президента, направленные на постепенную унификацию статусов субъектов Российской Федерации, найдут поддержку парламентского большинства и депутатов других партий.

¹ См. Р.Фишер, У.Юри. Путь к согласию или переговоры без поражения. М., 1990. С.56 - 102.

Это обусловлено тем, что в большинстве программ российских политических партий имеется схожесть позиций о том, что российское государство должно быть правовым, демократическим, федеративным; политический режим - демократическим; республиканская форма правления (президентская или смешанная, - президентско-парламентская); федерация в качестве государственного устройства; доктрина разделения властей; равенство прав всех субъектов Федерации, всех наций и народностей, всех конфессий, существующих на территории России.

Ряд партий выступает за создание сильной президентской или, напротив, парламентской республики. В зависимости от того, какая модель государственной власти утвердится в будущем в России, здесь возможен компромисс, предполагающий смешанную форму - президентско-парламентскую или парламентско-президентскую. Сторонники парламентской демократии собираются утвердить новый порядок формирования верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации - через избрание ее членов непосредственно гражданами страны; законодательно закрепят право граждан на инициирование отзыва депутатов и должностных лиц законодательных и исполнительных органов власти. Сторонники парламентской демократии в лице Аграрной партии России предлагают признать оппозицию и обеспечить правовые гарантии ее деятельности.

В сложившейся политической ситуации инициативы Президента, направленные на постепенное, эволюционное изменение структуры федеративных отношений, деполитизацию этничности, унификацию статусов, укрупнение субъектов Российской Федерации, не встретят парламентской оппозиции.

Анализируя проблему повышения эффективности системы законодательной базы по вопросам федеративных отношений, автор приходит к выводу о том, что:

1. Существующая система законодательной (представительной) власти не обеспечивает субъектам Федерации эффективного участия в законодательном процессе.

2. Единство системы государственной власти должно быть обеспечено в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительной, исполнительной, судебной ветвей власти. Органы исполнительной власти субъектов должны обеспечивать выполнение федеральных законов, в том числе принимая во исполнение свои нормативные правовые акты. Представители Президента РФ в семи федеральных округах призваны играть в этом особую роль. Практика последнего времени показывает, что необходимо разработать и принять программу совместных действий федеральных и региональных органов государственной власти.

3. Взаимодействие федерального центра и субъектов Федерации - одна из кардинальных проблем развития и совершенствования российского федерализма.

4. Проведенную работу по гармонизации федерального и регионального законодательств и упорядочению разграничения предметов ведения и полномочий можно считать главным позитивным итогом совершенствования федеративных отношений за последнее десятилетие. Во многом из-за слабости регионального законодательства в стране фактически до недавнего времени не удавалось восстановить единое правовое поле российского федерализма. Случаи несоответствия статей конституций и уставов, законов, правовых актов субъектов Федерации, нормативных актов органов местного самоуправления Конституции РФ и федеральному законодательству исчислялись

десятками тысяч. Поэтому неслучайно, что именно эта сфера деятельности была определена в числе важнейших в рамках укрепления вертикали государственной власти.

Сегодня, когда Государственная Дума сосредоточила свои силы на законотворчестве, появилась надежда на то, что федеральные законодатели при активном участии законодательных органов субъектов РФ и поддержка их инициатив депутатскими объединениями создадут необходимые условия для более полной реализации субъектами РФ своих полномочий в сфере законодательства.

В заключении подведены итоги исследования и сделаны основные выводы и практические рекомендации.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

Савушкина О.В. Как партии взаимодействуют в парламенте// Современные политические партии России: анализ программ и уставов. - М: Изд-во РАГС, 2004. - С. 265 - 290.

Савушкина О.В. Роль политических партий в избирательных кампаниях и парламентской деятельности: региональный аспект// Институты региональной политической власти: Сборник научных статей. Под ред. Н.П.Медведева. Вып.1. - М: Изд-во «Учеба» МИСиС, 2004.-С.113-118.

Савушкина О.В. Парламентская деятельность политических партий. (Часть 1) // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. Вып,6 (54). - М., 2003. - С.10-14.

Савушкина О.В. Парламентская деятельность политических партий. (Часть 2) // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. Вып.1.(55). - М., 2004. - С.12-15.

Савушкина Ольга Владимировна (Россия)

Роль политических партий в законодательном процессе в условиях реформирования федеративных отношений в современной России

Диссертация посвящена комплексному исследованию роли политических партий в законодательном процессе в условиях реформирования федеративных отношений в современной России. В частности, в ней анализируются законодательные инициативы партийных фракций, процедуры, механизмы прохождения законопроектов и их согласование в комитетах и фракциях, соотношение позиций фракций с партийными программами и пути повышения эффективности парламентской деятельности политических партий по укреплению единства российского государства и развитию федеративных отношений. Автор дает экспертную оценку рейтингов голосования фракций и депутатских групп по наиболее значимым вопросам, рассматриваемым на заседаниях Государственной Думы ФС РФ.

Savushkina Olga Vladimirovna (Russia)

The political parties role in legislative process of federal attitudes reforming {conditions in modern Russia

The dissertation is devoted to the complex research of political parties role in legislative process in conditions of federal relations reforming in modern Russia. In particular, legislative initiatives of deputy associations, procedures, mechanisms of bills passage and their coordination in committees and fractions, a parity of fractions positions with party programs are analyzed there and ways of parliamentary activity of political parties efficiency increase on strengthening the Russia as a whole and the development of federal relations are determined. The author gives an expert estimation of fractions and deputy groups voting ratings on the most significant questions considered at sessions by State Duma of the Russian Federation.

Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»

ПД № 1-00007 от 25.09.2000 г.

Подписано в печать 27.04.05

Тираж 100 экз. Усл. п.л. 1,63

Печать авторефератов (095) 730-47-74, 778-45-60

07 "H 2000"



2000