

На правах рукописи



АВРАЛЕВ НИКИТА ВЛАДИМИРОВИЧ

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ
ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата
политических наук

**Нижний Новгород
2006**

Работа выполнена на кафедре политологии факультета международных отношений
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Устинкин Сергей Васильевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, доцент
Казаков Михаил Анатольевич
кандидат политических наук, доцент
Молокин Алексей Станиславович

Ведущая организация: Волго-Вятская академия
государственной службы

Защита состоится « 27 » сентября 2006 г. в 11 часов на заседании
Диссертационного совета Д-212.166.10 при Нижегородском государственном университете
им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, Нижний Новгород, ул. Ульянова, д.2, ауд. 315,
факультет международных отношений ННГУ им. Н.И. Лобачевского.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке

ННГУ им. Н.И. Лобачевского:

603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, д.23, корп. 1

Автореферат разослан « 25 » августа 2006 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
доктор исторических наук,
профессор



Корнилов А.А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Процессы политической и общественной трансформации, происходящие в современной России, отличаются сложностью, противоречивостью, неопределенностью. Российская политика все больше начинает зависеть от положения в регионах – субъектах Федерации. В свою очередь, федеративные отношения, являются достаточно важным фактором для определения траектории политического развития российских регионов и страны в целом.

После появления новых надрегиональных центров власти в лице полномочных представителей Президента России, а также после проведения реформы избирательного права в 2001-2003 г.г., региональные политические режимы в Российской Федерации подверглись трансформации. Существенной особенностью этой трансформации является централизация государственного управления и сокращение административных, экономических и прочих ресурсов региональной исполнительной власти. В этих условиях возрастает конкуренция в борьбе за власть между различными группами местной элиты, а региональные администрации становятся в субъектах Федерации единственным официальным органом средоточия представителей действующей власти и оппозиции.

Во многих регионах уже нет односторонней зависимости региональной законодательной власти от исполнительной. К тому же, законодательная власть обретает большую самостоятельность за счет пополнения депутатского корпуса представителями бизнес - сообщества и развития многопартийности в регионах.

Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации, динамично развиваясь, реагируют на требования жизни, на изменения политического процесса, как на региональном, так и на федеральном уровнях. Региональные парламенты испытывают также сильное влияние изменяющегося федерального законодательства, в особенности - в области государственного устройства и управления.

Реформа избирательного права существенным образом изменила форму избрания депутатов региональных парламентов, а, следовательно, изменились структура и состав законодательных органов власти регионов.

Трансформировались и основные принципы взаимодействия депутатского корпуса с органами исполнительной власти. В связи с изменением процедуры выбора руководителей исполнительной власти на местах, региональные парламенты субъектов РФ фактически превращаются в коллегии выборщиков глав администрации краев, республик и областей. Поэтому растет зависимость региональной исполнительной власти от законодательной.

Все вышеуказанные тенденции, в сочетании с разнообразием региональных практик в области формирования и деятельности областных парламентов до реформы избирательного законодательства, возводят вопросы о роли законодательных органов власти субъектов Российской Федерации в разряд наиболее актуальных на данном этапе развития политической регионалистики.

Степень разработанности темы в научных исследованиях.

В отечественной историографии вопросы, связанные с теоретическими и практическими аспектами политической регионалистики, нашли отражение в работах Р.Ф. Турковского, Г.В.Голосова, В.Я. Гельмана, Е.Ю. Мелешкиной, Д.В.Орешкина, В.О. Рукавишникова, В.Н.Лескина, А.Н.Швецова, В.Д. Смыкова, Л.В. Смирнягина, О.А. Колобова, Н.П. Распопова, А.Н. Дахина, М.А. Казакова, А.А. Сергунина, А.С. Макарычева и др.

В зарубежной историографии (Алмонд Г., Верба С., Хенкс Ф, Хипкспурс Ф., Халман Л., Майнгейм Дж., Рич Р., Таагенпера Р., Шугарт С., Эстер П., Доббин М.) вопросам регионального развития также уделено достаточно много внимания.

Следует отметить, что большинство работ ориентировано на исследование проблем развития региональных политических процессов, в которых недостаточно отражена роль законодательных органов власти в

государственном регулировании на региональном уровне.

В литературе, посвященной тематике исследования, прослеживаются три концептуальных направления:

1. Традиционное направление.

Основоположники данного направления Г. Алмонд и С. Верба считали, что чрезвычайно важно соблюдать баланс активных и пассивных форм участия в политических процессах, который позволяет обществу стабильно развиваться в условиях демократии. Для этого политическая активность или «вовлеченность» в политику должны уравниваться пассивностью, традиционностью и охраной локальных ценностей.

2. Системное направление.

Авторы данного направления Ф. Хёнкс и Ф. Хикспурс исходили из того, что, во-первых, субъективный политический интерес можно интерпретировать как отношение к политической системе в целом (про - или антисистемной ориентации). Во-вторых, политическое доверие к государственным институтам и чиновникам является индикатором эффективности прямых и обратных связей в системе. В-третьих, оценка возможностей личного участия в политической жизни и воздействие на политику является индикатором индивидуальной политической активности и самоориентации на действие.

3. Направление политической идентификации.

Авторы этого направления Оуэн Н., Сниклер Дж., Фадеева Л.И. подчеркивают, что современный политический режим носит фрагментарный характер, и политическая идентификация превалирует над идеологией. Во многих регионах обнаруживаются такие черты, как установка на отстраненность общества от власти, высокая степень персонификации политики и признание особой роли личности.

Несмотря на обширный объем документов официального характера, государственных программных документов: Указов Президента Российской Федерации, федеральных законов, постановлений Правительства РФ и иных нормативно-правовых актов, посвященных исследуемым проблемам,

отмечается явный недостаток нормативно-правовой базы.

Объект исследования – региональные политические режимы и их трансформация в связи с проводимыми реформами.

Предмет исследования – законодательные органы власти субъектов Российской Федерации в системе региональных политических режимов.

Цель диссертационного исследования – выявить основные тенденции трансформации законодательных органов власти субъектов Российской Федерации, определить их роль и место в системе региональных политических режимов.

Региональный политический режим можно охарактеризовать как совокупность технологий (средств, форм и методов управления) и механизмов функционирования основных институтов региональной власти, используемых ими ресурсов, с помощью которых оформляется и структурируется реальный процесс взаимодействия правительства и оппозиции, власти и общества. Региональный политический режим, таким образом, представляет собой широкий спектр взаимодействия политических субъектов, особенности которых определяются спецификой региональных культур, традициями, мировоззрением и системой ценностей, конфессиональными различиями, спецификой исторического развития, а также этническими особенностями.

Для реализации цели ставятся следующие **задачи**:

1. Проанализировать теоретико-методологические и концептуальные основы региональных политических режимов;
2. Определить роль и место, принципы и основные направления деятельности региональных парламентов в федеральном законотворческом процессе;
3. Систематизировать проблемы формирования и функционирования законодательных органов власти субъектов Российской Федерации;
4. Изучить основные средства и методы взаимодействия и взаимовлияния региональных парламентов и институтов гражданского общества;
5. Проанализировать эффективность деятельности политических партий в

региональных законодательных органах власти;

6. Сформулировать пути оптимизации взаимодействия законодательных органов власти субъектов Российской Федерации с областными правительствами в рамках региональных политических режимов.

Теоретические основания исследования.

Основные теоретические ориентиры диссертационного исследования в контексте определения роли и места региональных парламентов в системе региональных политических режимов базируются на парадигме демократизации и, в особенности, на трудах сторонников плюрализма (Г. Ласки, Д. Трумэн, Р. Даль), чьи идеи в последствии были развиты в трудах отечественных и зарубежных исследователей (Мельвиль А.Ю., Пляйс Я.А., Алексеева Т.А., Соловьев А.И., Гаман-Галутвина О.В., Комаровский В.С., Сморгунев Л.В., Шестопал Е.Б., Капто А.С., Пшеворский А., Равец Ю., Линн Й.).

Методология исследования.

Многогранность объекта исследования определила основные подходы к его изучению. В ходе исследования для сопоставления результатов региональных выборов, итоги которых являются отражением политических режимов и культур, сложившихся в субъектах РФ, использован сравнительно – политологический метод. В процессе анализа основных форм взаимодействия регионального парламента с гражданским обществом был применен системный метод. При изучении проблемы развития законодательных органов власти субъектов РФ, их взаимодействия с исполнительной властью, а также при рассмотрении и уточнении полномочий региональных парламентов и их функциональной нагрузки, был использован институциональный метод. Метод формализации был использован при рассмотрении вопроса о роли региональных парламентов в системе региональных политических режимов, на примере Законодательного Собрания Нижегородской области.

Эти методы дают возможность анализировать явления политической действительности в регионах с учетом противоречивости региональных

политических процессов, взаимосвязи компонентов региональной и общенациональной политической жизни, а также рассматривать региональную политику как целостную, формирующуюся через взаимодействие всех ее частей и находящуюся в многообразных связях с внешней средой.

При подготовке диссертационной работы автор руководствовался принципами, позволяющими сочетать возможности логического и исторического методов, количественного и качественного анализа.

Эмпирическая база исследования состоит из законодательных актов, постановлений и иных государственных программных документов Российской Федерации, а также информации, содержащейся в официальных документах, научной, справочной и периодической литературе по исследуемой теме, в материалах центральных и региональных законодательных органов власти. Особое внимание уделялось нормативным документам Законодательного Собрания Нижегородской области, а также результатам избирательных кампаний в регионах России, опубликованным на официальном сайте Государственной автоматизированной системы «Выборы».

Хронологические рамки исследования.

Работа охватывает современный этап развития России с начала 90-х годов и до наших дней. В конце 1993 года была принята Конституция Российской Федерации. После чего в 1994 году приняты Федеральные законы, регулирующие общие принципы формирования и организации законодательных органов власти субъектов РФ. Нормативная база за последние десятилетие постоянно модернизировалась, и в соответствии с ней изменялась система организации и функциональная нагрузка региональных легистратур.

Поставленные хронологические рамки, позволяют отразить динамику развития областных парламентов в рамках трансформации региональных политических режимов.

Научная новизна диссертации.

Разработана оригинальная классификация формирования региональных

парламентов. В современной России имеют место три типа формирования законодательных (представительных) органов власти: **конформистский, левый и либеральный**. **Конформистский тип** формирования наиболее характерен для этнической периферии, а также, частично, в некоторых территориях на востоке страны. **Левый тип** представлен в районах сельской периферии на юге Центральной России, Западной Сибири и Южного Урала, а также в малых и средних промышленных центрах Юга и Востока России. **Либеральный тип** наиболее развит в крупных городах (Москве и Санкт-Петербурге), а также в крупных административных центрах Европейской части России.

В диссертации доказано, что тот или иной тип формирования региональных парламентов влияет на состав, структуру, выполняемые функции и эффективность деятельности легистратур.

Установлено, что новые принципы избрания региональных парламентов усиливают тенденции к единообразию региональных политических режимов.

Определено, что принципы организации органов законодательной власти в регионах Российской Федерации в соответствии с изменениями в законодательстве, создают ряд трудноразрешимых проблем, которые могут отразиться на основополагающем принципе легитимности региональных парламентов и эффективности их деятельности.

Основные положения исследования, выносимые на защиту:

1. Стремление федерального центра к централизации политической власти в рамках региональной политики создает угрозу развитию демократических институтов в субъектах Российской Федерации. Требуется привлечение региональной элиты к разработке законопроектов, связанных с реформами на местах.

2. Законодательным органам власти субъектов Российской Федерации необходимо качественным образом изменить и интенсифицировать процесс коммуникации в целях наиболее эффективного использования права законодательной инициативы.

3. Возрастание регулирующей роли политических партий в системе обеспечения регионального развития страны следует рассматривать в контексте ужесточения формальной и юридической ответственности политических организаций за принятие жизненно-важных решений.

4. Парламенты и Правительства субъектов РФ должны стать одними из основных акторов разработки федерального законодательства России, посвященного региональному развитию в политической и социально-экономической сферах.

Теоретическая значимость результатов исследования.

Решение задач, поставленных в рамках диссертационной работы, способствует развитию перспективного научного направления, уточнению её предметного поля и понятийно–категориального арсенала. Комбинированное использование возможностей политического анализа позволяет значительно расширить горизонты политической науки.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его основные положения и выводы могут быть использованы в целях совершенствования деятельности и повышения эффективности управления законодательных органов власти в регионах России, а также в вопросах, связанных с определением наиболее эффективной формы организации и деятельности как федеральных, так и региональных легистратур.

Апробация диссертационного исследования. Диссертация обсуждена на кафедре политологии ННГУ им Н.И. Лобачевского и рекомендована к защите.

Основные положения и выводы исследования представлены автором в 16 научных работах. Результаты проведенного исследования были отражены в докладах и сообщениях автора на международных и всероссийских научно-практических конференциях и семинарах: «PR-технологии в информационном обществе» (Санкт-Петербург, ноябрь 2004 года, Санкт-Петербург, февраль 2006 г), «Коммуникативные технологии в образовании, бизнесе, политике и праве» (Волгоград, май 2005 года), «Динамика научных исследований – 2005» (Днепропетровск, Украина, апрель 2005 года), «Современная Россия и мир:

альтернативы развития (национальная, региональная идентичность и международные отношения)» (Барнаул, июль 2005 года), «Восьмые Вавиловские чтения. Мировоззрение современного общества в фокусе научного знания и практики» (Йошкар-Ола, ноябрь 2004 года), «Информационно-аналитическое обеспечение стратегического управления: теория и практика» (Москва, май 2005 года), «Социальная работа, реклама и связи с общественностью в новом коммуникативном пространстве» (Томск, март 2005 года), «Социально-экономические отношения в современных экономических условиях» (Пенза, апрель 2005 года), «Коммуникационный процесс в вузе» (Челябинск, декабрь 2004 года).

Структура диссертационной работы. В соответствии с поставленными исследовательскими задачами, была разработана следующая структура диссертации: введение, три главы, разделенные на параграфы, заключение и список использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ.

Во **введении** обосновывается выбор темы, ее актуальность, оценивается степень ее научной разработанности; формулируется цель и определяются задачи, объект и предмет; характеризуются научная новизна и практическая значимость исследования; обозначается теоретическая и методологическая база исследования; формируются основные положения, выносимые на защиту; содержатся сведения об апробации результатов исследования и структуре диссертации.

В Главе 1 - «Особенности региональных политических режимов в контексте региональных политических культур современной России» - на основе осмысления опыта отечественной регионалистики рассматриваются теоретические подходы и основные тенденции трансформации региональных политических режимов. Проведен анализ подходов к типологизации российских регионов, а также выявлена зависимость региональных политических режимов от развития политической культуры в субъектах РФ.

В первом параграфе - «Региональный политический режим: понятие

и основные тенденции трансформации» рассматривается сущность регионального политического режима, а также сформулированы основные тенденции трансформации региональных политических режимов.

Важнейшей характеристикой политической системы является политический режим. В науке конкурируют в основном два подхода в трактовке режима: юридический - делающий акцент на формальные нормы и правила отправления власти институтами государства, и, - социологический - опирающийся на анализ тех способов и средств, с помощью которых осуществляется реальная публичная власть. И которые, в той или иной мере, обусловлены социокультурными традициями, системой разделения труда, характером коммуникаций и т.д.

Как подчеркивают Г.О Доннел и Ф. Шмиттер, режим – это совокупность явных и скрытых структур, которые определяют формы и каналы доступа к ведущим правительственным постам, а также характеристики деятелей и используемые ими ресурсы и стратегии. В этом смысле, когда говорят о политическом режиме, то имеют в виду не нормативные, а реальные средства и методы осуществления публичной политики в конкретном обществе.

Такое понимание политического режима показывает, что он формируется и развивается под влиянием значительно более широкого круга факторов, нежели политическая система. Политический режим – более подвижное и динамичное явление, чем система власти. В этом смысле эволюция одной политической системы может осуществляться по мере смены нескольких политических режимов. Именно режимы проводят и одновременно олицетворяют собой определенную государственную политику, вырабатывают и осуществляют тот или иной политический курс, целенаправленно проводят конкретную линию поведения государства во внутри- и внешнеполитических сферах.

Важнейшее обстоятельство, с которым приходится сталкиваться исследователям политических процессов в постсоветской России, является несоответствие формального и реального контекстов функционирования

центров влияния политического режима.

Для того чтобы анализировать трансформацию региональных политических режимов в России и центров влияния в них, необходимо определиться с целым рядом устоявшихся в мировой политической науке представлений о демократическом политическом режиме.

Для большинства западных и российских исследователей, анализирующих текущие политические тенденции в России, оценки регионального политического режима, укладываемые в формулу "между авторитаризмом и демократией", становятся общим местом. Различные определения типа "квази-", "полу-", "прото-" и прочих "демократий с прилагательными" широко используются в последние годы.

На основе анализа исследований, посвященных региональным политическим режимам, можно сделать вывод, что в середине 1980-х гг. региональные режимы власти были близки друг к другу по своему институциональному дизайну и ресурсам властвования. Трансформация региональных режимов власти началась под воздействием политических инноваций Центра (вход информации), а дальнейшая диверсификация региональных режимов определяется характером реакции на инновации введением института конкурентных выборов, разделения властей и многопартийности. Формальная реакция состоит в создании законодательных рамок, отвечающих рецепции инновации (например, формальный запрет на неконкурентные выборы, гарантии формального равенства кандидатов на выборные посты, конституционные нормы о парламентском контроле и бюджетных правах легислатуры).

Во втором параграфе - «Типологизация российских регионов» проводится анализ основных теоретических подходов к понятию «регион», а также сформулированы основные критерии в стратификации субъектов РФ.

Понятие "регион" и производные от него словосочетания используются чрезвычайно активно. И для отечественной, и для зарубежной научной литературы характерно многообразие направлений и методологических

концепций в современных региональных исследованиях. Чаще всего выделяют политико-административное содержание этого понятия, то есть регион просто отождествляют с территорией (областью, краем).

Как составная часть страны регион отражает все процессы ее развития - эволюция региона выступает как неотъемлемое звено общего развития страны. При этом регион может отставать или опережать экономическое, социальное и духовное развитие страны в целом, что лежит в основе сохранения социально-территориальных различий (различий в социальной структуре населения и условиях жизнедеятельности).

Субъекты Российской Федерации достаточно разнообразны. Регионы страны различаются своим статусом: национальные республики, национальные автономные округа, области и края; система организации власти: губернаторы, президенты, одно- и двухпалатные парламенты, наделенные разными полномочиями, этническим составом населения и его вероисповеданием: православие и католицизм, ислам и буддизм. Значительно отличается уровень социально-экономического развития и уровень доходов населения. Хотя большинство регионов страны могут считаться промышленно-развитыми, существуют и резкие отклонения от «среднего»: например, постиндустриальные Москва и Санкт-Петербург или, напротив патриархальная Калмыкия. Такое разнообразие, безусловно, отражается и на особенностях политической жизни в разных частях страны.

В третьем параграфе – «Влияние политической культуры на развитие региональных политических режимов в субъектах РФ» проведен анализ зависимости региональных политических режимов от особенностей развития политической культуры в российских регионах.

Впервые термин «политическая культура» был введен в конце XVIII века в трудах И. Гердера, посвященных определению понятия нация и анализу процессов национально-государственного строительства. Однако, собственно теория политической культуры возникла значительно позже. В 1963 году вышла, ставшая сегодня классической, работа Г. Алмонда и С. Верба

«Культура гражданственности: политическое поведение и демократия в пяти странах». Они определяли «политическую культуру» как укоренившуюся систему ценностей мотиваций и установок, которые регулируют политическое поведение людей.

Многие особенности российской политической культуры объясняются базовыми характеристиками политического устройства государства, в основе которого лежали авторитаризм, этатизм, вытекающие из доминирующей роли государства по отношению к обществу, патернализм и клановизм, «выключенность» широких масс из повседневного политического процесса, правовой нигилизм. Особенности российской политической культуры традиционно связывают и с длительным господством коллективной формы жизни, незначительной политической ролью механизмов самоуправления и самоорганизации общества.

Российской политической культуре на протяжении веков были свойственны также противоречия между официальной политической культурой, поддерживаемой и насаждаемой институтами государства, и, политическими ценностями основной массы населения. К привнесенным в советское время чертам следует отнести смещение временной ориентации в будущее, мессианство, усиление правового нигилизма, морально – психологической ригидности и одновременно конформизма.

На российской политической культуре сказались как факторы исторические – развитие страны в условиях политической деспотии, так и конъюнктурные – экономический кризис, падение уровня жизни людей, непоследовательность и формальность российских реформ. На этом фоне в полной мере появился феномен разнообразия региональных политических культур, выразившийся, прежде всего, в электоральном поведении населения.

В Главе 2 – «Основы организации и деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации» выявлены полномочия и принципы деятельности региональных парламентов, а также обозначены основные проблемы организации и формирования законодательных органов

власти субъектов РФ.

В первом параграфе – «Основные полномочия и принципы деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации» дан анализ разграничений полномочий между федеральными и региональными органами власти.

Система государственной власти в России имеет два уровня – федеральный и региональный. Конституция Российской Федерации регламентирует как исключительные полномочия федеральных органов государственной власти (ст. 71) и исключительные полномочия региональных органов государственной власти (ст.73), так и совместные полномочия федеральных и региональных органов власти.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» определяет систему органов государственной власти регионов, состоящую из законодательных (представительных) органов государственной власти, высшего исполнительного органа государственной власти региона и иных органов государственной власти региона, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации.

Основой деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации, являются те принципы, которые отражены в Конституции России: принципы народовластия, федерализма, разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий.

К принципам, на основе которых строятся взаимоотношения органов власти, следует отнести: принцип конституционности; принцип равноправия законодательных и исполнительных органов в процессе осуществления государственной власти; принцип действия с учетом общегосударственных интересов; принцип согласования взаимных интересов органов государственной власти; принцип отказа от действий, ущемляющих компетенцию другого государственного органа; принцип недопущения и

предотвращения конфликтов и противоречий.

В обобщенном виде компетенция региональных законодательных органов включает в себя несколько групп полномочий — законотворческие, представительские, контрольные, учредительские.

Во втором параграфе — «Проблемы формирования региональных законодательных органов власти» отражены основные принципы формирования региональных legislatures.

Особенности региональной политической культуры отражаются не только на электоральном поведении населения, но, и на разнообразии моделей законодательных органов власти, включая выделение сферы их компетенции, численность и порядок формирования депутатского корпуса.

К числу принципов формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации можно отнести следующие:

- создание гарантий свободной реализации гражданами всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании при проведении выборов в законодательный орган;
- обеспечение представительного характера законодательного органа;
- обеспечение периодического обновления состава законодательного органа.

Тенденции в Российской Федерации после прихода к власти В.В. Путина, направленные на централизацию региональных политических процессов привели к унификации избирательной системы в субъектах Федерации. Пожалуй, одним из главных новшеств избирательной реформы можно назвать норму, согласно которой после 14 июля 2003 года субъекты Федерации, где зарегистрировано не менее трех отделений федеральных партий, обязаны проводить выборы законодательного (представительного) органа по смешанной системе, причем, по спискам кандидатов должно избираться не менее половины депутатского корпуса.

Следует отметить, что введение новых принципов формирования

законодательной власти в регионах оказало крайне неоднозначное влияние на региональный политический процесс. Сопротивление и инерция региональных политических культур далеко не везде привели к ожидаемым результатам. Так, в регионах «управляемой демократии» внутренний политический процесс попал под ещё более жёсткий контроль. Местные администрации фактически получили дополнительный канал влияния на локальное общество. В регионах, тяготеющих к автономному типу политической культуры, новый закон послужил усилению региональных партий и движений, эксплуатирующих идею местного патриотизма. Соответственно, и в среде новых депутатов будет культивироваться принцип региональной независимости и конфликтов с центром.

В третьем параграфе – «Проблемы представительного характера состава законодательного органа власти субъекта РФ» рассматриваются вопросы представительства различных социальных и половозрастных групп населения в региональных парламентах.

Характер взаимоотношений депутатов парламентов субъектов РФ и гражданского общества в идеале можно выразить словами А. Эсмана: «Государственная власть должна быть отправляема в общих интересах, и правящие, являются лишь главными слугами человеческого сообщества». Для этого парламент, будучи представительным органом, должен выражать интересы не одного какого-нибудь класса или слоя общества, а общие интересы всех слоев общества. Именно парламент способен инициировать политическую активность граждан, позволяя им не только осознавать свои интересы, но и согласовывать их между собой.

Представительный характер парламентов регионов тесно связан с их количественным составом. В науке к числу объективных факторов, определяющих оптимальный численный состав представительного органа государственной власти, относят размер территории и количество населения субъекта РФ.

Традиционным и наиболее распространенным критерием определения

представительного характера парламента является его социальный состав.

Низкий уровень представительства различных профессиональных групп в региональных парламентах обусловлен и негативными сторонами смешанной избирательной системы. Значительное количество мест в списках политических партий на региональных выборах продаются представителям региональной бизнес-элиты, что не может не сказаться на работоспособности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации.

В четвертом параграфе – «Место законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в федеральном и региональном законодательном процессе» выявлены основные проблемы законотворческой деятельности региональных парламентов.

Участие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в федеральном законодательном процессе обусловлено тем, что Конституция Российской Федерации (ч.2 статьи 5, 76, 104, 134, 136) наделила их правом: законодательной инициативы; участия в рассмотрении проектов федеральных законов по предметам совместного ведения; внесения в Государственную Думу РФ предложений о пересмотре, поправках и изменениях в Конституцию РФ; участия в процедуре одобрения поправок к главам 3-8 Конституции РФ после рассмотрения их палатами Федерального Собрания РФ.

Право законодательной инициативы на федеральном уровне региональные законодатели используют достаточно активно. Однако практика показывает, что внесение законопроекта еще не означает его принятия. Более того, законопроекты, внесенные региональными законодательными собраниями, имеют пока очень незначительные шансы стать действующими законами.

Как показывает практика законопроектной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, зачастую складывается ситуация, когда указанные органы разных субъектов РФ почти одновременно вносят в Государственную Думу законопроекты,

предлагающие законодательное регулирование по одному и тому же вопросу. Такое положение дел не способствует эффективному прохождению этих законопроектов через Государственную Думу.

Совет Федерации, анализируя законопроекты, вносимые регионами в Государственную Думу, может обеспечить согласованную позицию значительного числа субъектов РФ, выработать единый текст законопроекта и внести его в Государственную Думу уже в качестве законодательной инициативы "верхней" палаты парламента. Представляется, что такой механизм мог бы быть весьма эффективен.

В Главе 3 – «**Политические партии в законодательных органах власти субъектов РФ**» рассмотрены основные тенденции усиления роли политических партий в региональных парламентах, а также формах взаимодействия легистратур и общества.

В первом параграфе – «**Участие политических партий в законодательных органах власти субъектов РФ**» проведен анализ эффективности участия политических партий в региональных выборах.

В современном региональном политическом процессе в последние несколько лет все большую роль играют политические партии. С одной стороны – это объективный процесс, связанный с развитием демократических институтов в Российской Федерации. С другой,- процесс усиления региональных отделений политических партий вызван реформой законодательства, расширяющей права политических партий, в том числе, и на местном уровне. Региональное разнообразие России дает прекрасную возможность для формирования в ее различных частях своеобразных партийных систем, творческого подхода к формированию политических институтов, апробирования в отдельных регионах новых механизмов и схем, которые в случае успеха могут использоваться и в масштабе страны. Это мощный творческий потенциал развития как избирательной, так и политической системы страны в целом, К сожалению, этот потенциал используется в минимальной степени.

Во втором параграфе – «Некоторые особенности деятельности политических партий в Законодательном Собрании Нижегородской области» проведен анализ и выявлены основные тенденции партийной борьбы в рамках отдельного субъекта Федерации.

Многие региональные отделения политических партий, воспользовавшись новеллами избирательного законодательства, стали активно готовиться к региональным выборам, начиная с 2005 года.

В целом, региональные выборы в Законодательное Собрание Нижегородской области 4-го созыва обозначили следующие тенденции и закономерности:

1. Новое законодательство о выборах и о политических партиях поставило политические партии в крайне тяжелые условия для существования и участия в региональных избирательных кампаниях. Скорее всего, мелкие и средние политические партии либо прекратят свое существование, либо войдут в более крупные общественно-политические организации.

2. Усиление административного давления на жителей Нижегородской области, особенно работающих в бюджетной сфере, и ситуация с недопущением до выборов 6 политических партий привела к самой низкой явке среди 8 регионов, в которых проходили выборы 12 марта 2006 года (32%);

3. Несмотря на то, что произошла большая ротация численного состава депутатского корпуса, как и прежде, основное количество депутатов – это представители бизнес-элиты Нижегородской области, которые потратили значительные средства для обеспечения проходного места в списке той или иной партии, независимо от окраски или идеологии данной политической структуры.

Подобные тенденции не могут не отразиться на деятельности законодательных органов власти субъектов Российской Федерации и региональном политическом процессе в целом. Ведь, прежде всего, нарушается процесс взаимодействия между властью и гражданским обществом, что приводит к понижению авторитета власти как таковой и ее законодательной

ветви, в частности.

В третьем параграфе – «Обратные связи с обществом в деятельности регионального парламента» рассматриваются основные формы взаимодействия между законодательными органами власти субъектов РФ и обществом.

Актуальность проблемы эффективного использования каналов коммуникации региональными законодательными органами власти в их обратной связи с гражданским обществом возросла в течение последних лет в связи с реформой избирательного законодательства, связанной с изменением порядка избрания глав субъектов Федерации, а также Государственной думы ФС РФ и региональных парламентав. У многих политологов возникает естественный вопрос: как эти преобразования скажутся на качестве управления: не приведет ли это к виртуализации политики для «обычного» человека, полной неспособности повлиять на государственные решения? Такие тревоги имеют под собой основания: в первую очередь потому, что демократия подразумевает не только участие в выборах, а также и широкое вовлечение граждан в политику, способность общества контролировать власть. От развитости партийной системы, качества представительства интересов, открытости политических институтов и многих других факторов зависит эффективность создаваемой политической системы, ее легитимность.

Региональный парламент должен выступать посредником, мостом между гражданским обществом и государством. Гражданское общество через парламент определяет задачи и функции государства, пределы государственного вмешательства в сферы частных и публичных интересов. Парламент, посредством принимаемых законов и контролем за их реализацией, влияет на становление и развитие гражданского общества. Примером могут служить законы, регулирующие правовой статус политических партий, общественных объединений, религиозных организации, избирательных прав граждан.

В заключении подводятся итоги исследования и формулируются общие выводы.

Автор пришел к следующим выводам:

1. Несмотря на ограниченность сферы влияния региональных законодательных органов власти в субъектах страны, они способствуют стабильности региональных политических режимов и повышению эффективности функционирования политических партий. Поэтому в настоящее время есть все условия для превращения политических партий в реальных участников политического процесса, способных реализовать свои программные устремления через законодательные органы.

2. Реформа избирательного права выявила проблему, заключающуюся в отсутствии эффективных каналов коммуникации между государством и обществом.

В этой связи региональные парламенты обязаны взять на себя функции посредника между государством и обществом, но действующие законодательство и права региональных парламентов в сфере законодательной деятельности на федеральном уровне значительно ограничены.

3. Российские регионы отличаются друг от друга. Они различны как по уровню социально-экономического развития, так и по степени укоренения либеральной политической культуры в обществе.

4. Различие скоростей политического развития и способность власти адаптироваться к нововведениям в разных субъектах Федерации, приводят к нарастанию межрегиональных различий. Ограничение возможностей политических партий и общественных объединений, не представленных в законодательных органах власти, создает угрозу стабильности региональных политических режимов. Решение проблемы состоит в приведении избирательного законодательства в соответствие не только с общефедеральными нормами, но и с учетом особенностей региональных политических процессов.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях диссертанта:

1. Авралев, Н.В. Использование PR-технологий в формировании имиджа Законодательного Собрания Нижегородской области / Н.В. Авралев // Социальная работа, реклама и связи с общественностью в новом коммуникативном пространстве: Материалы 2-ой Всероссийской научно-практической конференции / Под. ред. С.Н. Кучеренко. – Томск, 2005.- С. 28-30.
2. Авралев, Н.В. Некоторые особенности регионального политического процесса в Современной России: на примере Нижегородской области / Н.В. Авралев // Материалы IV Международной научно-практической конференции «Динамика научных исследований – 2005» Том 40. Политология.- Днепропетровск, 2005. - С. 52-54.
3. Авралев, Н.В. Нормативно-правовое пространство законодательной власти и его отражение в социальной политике региона / Н.В. Авралев // Всероссийская научно-практическая конференция «Трансформация социально-экономических отношений в современных экономических условиях»: Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. - Пенза, 2005. - С. 45-48.
4. Авралев, Н.В. Воздействие реформы избирательного права на региональные выборы 2003 года / Н.В. Авралев // Электоральное поле России и стратегии избирательных кампаний / Под редакцией д.с.н. Г.С. Широкаловой / Нижегородская гос. С.-х. академия.-Н.Новгород, 2004.- С. 5-8.
5. Авралев, Н.В. Региональный парламент как инструмент коммуникации государства и общества / Н.В. Авралев // PR-технологии в информационном обществе: материалы III Всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург 25-27 февраля 2006 г. - СПб., 2006. - С. 124-126.
6. Авралев, Н.В. Роль органов государственной власти в системе политической коммуникации / Н.В. Авралев // PR-технологии в

- информационном обществе: материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург 10-12 ноября 2004 года. - СПб., 2004. - С. 47-49.
7. Авралеv, Н.В. Воздействие реформы избирательного права на региональные политические процессы / Н.В. Авралеv // 9-я сессия молодых ученых. Гуманитарные науки: Тезисы докладов.- Н.Новгород, 2005. - С. 9-11.
 8. Авралеv, Н.В. Сотрудничество – как эффективная форма развития социально-политической коммуникации в России / Н.В. Авралеv, И.Н. Ефимова / Международная научно-практическая конференция «Коммуникативные технологии в образовании, бизнесе, политике и праве», Волгоград, 19-21 мая 2005 г. – Волгоград, 2005. - С. 145-147.
 9. Авралеv, Н.В. Коммуникативное обеспечение взаимодействия законодательной и исполнительной властей с населением / Н.В. Авралеv, И.Н. Ефимова // Международная научно-практическая конференция «Коммуникативные технологии в образовании, бизнесе, политике и праве», Волгоград, 19-21 мая 2005 г. – Волгоград, 2005. - С. 165-167.
 10. Авралеv, Н.В. Особенности обеспечения информационно-аналитической деятельности государственной власти Нижегородской области / Н.В. Авралеv, И.Н. Ефимова // Информационно-аналитическое обеспечение стратегического управления: теория и практика. - М.: ИНИОН, 2005. - С. 34-39.
 11. Авралеv, Н.В. Политическая власть в Нижегородской области: синергетический аспект / Н.В. Авралеv, И.Н. Ефимова // Восьмые Вавиловские чтения. Мировоззрение современного общества в фокусе научного знания и практики. Сб. материалов. /Под общей редакцией проф. В.П. Шалаева. В 2ч. – Йошкар-Ола, 2004 года. – Ч.1. - С. 93-95.
 12. Авралеv, Н.В. Информационно-аналитическое обеспечение стратегического планирования социально-экономического развития региона. / Н.В. Авралеv // Инновационные технологии научных исследований социально-экономических процессов: сборник статей III Международной научно-

- практической конференции.- Пенза, 2005. - С. 86-89.
13. Авралеv, Н.В. Представительная власть в системе политической коммуникации: теоретические аспекты и региональная практика / Н.В. Авралеv // Коммуникационный процесс в вузе: Материалы I Международной научно-практической конференции. Челябинск, 21-25 декабря 2004 г. - Челябинск, 2004. - С. 115-117.
 14. Авралеv, Н.В. Политическая реклама как форма политической коммуникации. Применение коммуникативных функций политической рекламы в ходе избирательного процесса / Н.В. Авралеv, А.Г. Родин // Материалы Международной научно-практической конференции «Наука и инновации – 2005». - Том 4. - Днепропетровск: Наука, 2005. - С. 56-58.
 15. Авралеv, Н.В. Проблемы представительного характера состава законодательного органа власти субъекта РФ / Н.В. Авралеv // Человек и общество: перспективы 21 века: Сборник научных трудов по материалам IV Межвузовской межрегиональной научно-практической конференции. - Нижний Новгород, 2004. – Часть 1. - С. 121-126.
 16. Авралеv, Н.В. Социальная политика законодательной власти: региональный аспект / Н.В. Авралеv, И.Н. Ефимова // Вестник Челябинского государственного педагогического университета. - №5. - 2006.- С. 124-133.

Подписано в печать 21.08.2006. Формат 60x84 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 1. Зак. 901. Тир. 100.

Типография ООО «НПК+».

603000, Н.Новгород, пер. Кожевенный, д.7.

