

На правах рукописи

ЩЕРБАКОВ СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

**ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В УСЛОВИЯХ
ПОЛИТИЧЕСКОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМ
(НА МАТЕРИАЛЕ ЮФО)**

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

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



A handwritten signature in black ink, likely belonging to the author or a reviewer.

Ростов-на-Дону – 2007

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор политических наук,
профессор
Понеделков Александр Васильевич

Официальные оппоненты: доктор философских наук,
профессор
Шпак Виктор Юрьевич
доктор политических наук,
профессор
Бакушев Валерий Владимирович

Ведущая организация: Московский государственный университет им М В Ломоносова

Защита состоится «26» декабря 2007 г в 9-00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008 02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы

Автореферат разослан «23» ноября 2007 г

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, к 304

Ученый секретарь
диссертационного совета


 Агапов А К

І ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современный этап развития российского общества характеризуется коренными преобразованиями в сфере государственности, в частности, значительными изменениями в системе законодательной власти. Сущность этих изменений заключается в становлении в России политических институциональных форм, присущих демократическому суверенному государству, ориентированному в своем функционировании на приоритет общечеловеческих ценностей, в формировании федерации концептуально обновленного типа. В этом контексте происходят существенные перемены во взаимоотношениях федерального центра и регионов и выдвигаются новые требования к этим взаимоотношениям, в силу чего становится еще значимее задача гармонизации центростремительной и центробежной составляющих взаимодействия федерального центра и субъектов Федерации. Необходимо нахождение оптимального баланса процессов становления самостоятельности последних и поддержания целостности и неделимости России как единого государства.

Сложностью стоящей задачи определяются и возросшие требования к функциональной эффективности законодательной власти субъектов Федерации. Критерием эффективности и качества деятельности законодательной власти является состояние ее законотворческой деятельности, степень ее урегулированности и организованности, уровень понимания региональными органами и депутатами парламентов существа, содержания и технологий законотворческой деятельности.

В российских регионах достаточно давно идут процессы внедрения институтов представительной и непосредственной демократии. Уже накоплен достаточно богатый и разнообразный опыт по внедрению таких демократических институтов как референдум, местное самоуправление, народная инициатива, представительные органы. В то же время происходит инициированное центром укрепление федеральной вертикали власти. Взаимодействие этих процессов, особенно сложное в силу полиэтничности России, наличия в недавнем прошлом сильной тенденции регионализации, определяет специфику современной внутривнутриполитической ситуации, в том числе характер требований к эффективности законодательной власти в регионах. Жизнь ставит перед региональными парламентами новые задачи. В этой связи необходимо подчеркнуть, что взаимодействие региональных парламентов с федеральными органами власти, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах пока что недостаточно отработано и нуждается в концептуальном осмыслении и совершенствовании.



Необходимо также выявление и устранение противоречий, имеющих-ся между федеральным и региональными законодательствами, установление строгой субординации многочисленных нормативных правовых актов

Большое значение для внутриполитической практики имеет выявление недостатков и препятствий, осложняющих деятельность региональной законодательной власти и снижающих ее эффективность. Прежде всего здесь стоит отметить, что недостаточная изученность и научная отрефлексированность внедряемых моделей взаимодействия сама по себе является таким препятствием, часто заставляя законодателей регионального уровня действовать на практике методом проб и ошибок. Внимание исследователей должно быть обращено также на роль факторов политического, экономического, организационного характера в процессе функционирования законодательной власти в регионах, в частности, на неотлаженность взаимодействия системы органов государственной власти и местного самоуправления, на нерешенность ряда связанных с этим концептуальных вопросов. В частности, многие политические проблемы Юга России тесно связаны с такого рода явлениями, причем управление экономикой и социальными процессами на уровне республик, краев и областей все в большей степени зависит от эффективности функционирования региональной законодательной власти.

В связи с изложенным становится очевидной актуальность исследования факторов эффективности законодательной власти субъектов Российской Федерации, а также выявления и анализа проблем, препятствующих эффективности их деятельности, возникающих на региональном уровне в условиях административной и политической реформ. Имеется насущная потребность во всестороннем научном осмыслении накопленного опыта деятельности парламентов субъектов Российской Федерации, систематизации и структурировании отношений, возникающих в процессе осуществления ими законодательной деятельности, на основе современных достижений политической науки, поиске путей и способов повышения эффективности законодательной ветви власти на региональном уровне. Недостаточная научная разработанность этой проблематики также определяет актуальность темы данного диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемы, связанные с парламентаризмом и его перспективами и спецификой в российском политическом пространстве, ставились еще в дореволюционной отечественной науке – в работах Б. А. Кистяковского, Г. Ф. Лазаревского, П. Г. Мижуева, К. Н. Соколова, Б. Н. Чичерина, Н. И. Шершеневича.

В советский период изучению представительной системы государственной власти придавалось большое значение, прежде всего в аспекте идеоло-

гического обоснования всенародного и демократического характера законотворческой деятельности Советов Представительная система советского государства рассматривалась в трудах С А Авакьяна, А Г Барабашева, И Т Беспалого, Д Л Златопольского, В Т Кабышева, К Ф Шеремета Однако собственно вопросам организации и неовышения эффективности деятельности представительных (законодательных) органов власти в советский период было посвящено относительно небольшое количество публикаций (Е И Козлова, Д А Ковачев, Б С Крылов, В О Лучин, Н А Михалева, Б А Страшун)

В процессе осуществления системных реформ в России произошло радикальное изменение политической системы, формальный характер представительной власти Советов уступил место реальному демократическому парламентаризму, а однопартийность – многопартийности Большое значение для российских реформ имели разработки зарубежных исследователей в области строения политических институтов демократического общества, в частности, системы законодательной власти, – речь идет о работах таких ученых, как Х Линц, М Шугерт, Дж Кэри, С Мэйнуэринг, Э Хейвуд

Масштабные политические изменения нашли адекватное отражение и в отечественной научной литературе Проблемы становления демократической законодательной власти в современной России анализируются в работах С А Авакьяна, В А Виноградова, И В Гранкина, В Д Горобца, И В Гранкина, П П Гуреева, Е И Козловой, В А Кряжкова, П А Лазарева, В В Лапаевой, Ж И Овсепян, В Ф Прозорова, Р М Романова, И М Степанова, П Ф Ткаченко, Т Я Хабриевой, Ю.А Юдина

Общетеоретическим вопросам взаимодействия законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации посвящены публикации И.Н Барцица, К В Ведяхина, И.Б Гоптарева, С Ф Гребениченко, В П Давыдова, А Н Дементьева, Н М Добрынина, В Г Игнатова, Н В Ильиной, А А Кондрашева, Р М Кочкарова, С В Краюшкиной, В В. Лунева, А Магомедова, Р Б Мамаева, С В Масленниковой, С В Нарутто, С А Некрасова, Е А Николаева, Е В Охотского, А В Понделкова, А В Попова, Р М Романова, В И Савина, М Х Фарушкина¹

¹ Гранкин И В Законодательные органы перспективы развития М, 2007, Гранкин И В Парламент России М 1999, Вихарев А А Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики) // Аналитический вестник Совета Федерации 2002 № 23(179), Игнатов В Г, Понделков А В, Охотский Е В и др Эффективность государственной власти и управления в современной России Ростов н/Д, 1998, Масленникова С В Народное представительство и права граждан в Российской Федерации М ООО «Городец-издат», 2001, Овсепян Ж И Становление парламентаризма в России Ростов н/Д, 2000 Охотский Е В Государственная служба в парламенте М, 2002, Попов А В Управление регионами Ростов н/Д Из-во СКНЦ ВШ, 2001, Романов Р М Парламентаризм Теория, история и современность М, 2002

Административная и политическая реформа в современной России анализируются в работах Г Л Купряшина, В Н Лексина, И.В Лексина, А Н Медушевского, С Е Нарышкина, Т Я Хабриевой, Н Ю Хамановой, Н Н Чучелиной

Существенный вклад в теоретическое осмысление специфики реализации государственной власти субъектов Федерации в условиях федеративного устройства внесли теоретико-методологические разработки Р Г Абдулатипова, С А Авакьяна, Л В Акопова, М Н Афанасьева, М В Баглая, Л Ф Болтенковой, Н.В Варламовой, Н.В. Витрука, О В Гаман-Голутвиной, В Я Гельмана, Л М Карапетяна, А В Киселевой, О Е Кутафина, М Н Марченко, А В Нестеренко, В Острома, С Л Сергевнина, Э.В Тадевосяна, Ю А Тихомирова, Б Н Топорнина, И А Умновой, В Е Чиркина, З Л Шахагпосева, Е Б Шестопала, Б С Эбзеева, Д Элазара¹

Различные аспекты региональной законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации рассматривались в исследованиях Ю И Колесова, А В Кочеткова, П М Курдюка, С Н Кухтика, А П Мазуренко, Г А Мартынова, С В Полениной, И Д-Ц Ринчино, Р А Ромашова, С Л Сергевнина²

Политические, правовые и социокультурные процессы, связанные со становлением в России демократических институтов региональной законодательной и исполнительной власти, освещаются в исследованиях Л.В Акопова, С С Артоболевского, А.В Баранова, Н С Бондаря, И М Бусыгиной, А А Ватрумяна, В Я Гельмана, А С Макарычева, В Н Стрелецкого, А Тревиша, Р Ф Туровского

Собственно проблеме повышения эффективности законодательной ветви власти в РФ посвящены работы С А Авакьяна, А С Автономова, А А Вихарева, М В Глигич-Золотаревой, Б.В Мирошина, П В Павлова, О Б Кабаргина, Е И Колюшина, С М Миронова, Е В Охотского, С А Попова, А М Старостина, И Н Тарасова, Л А Тхабисимовой, А Н Черткова³

¹ Абдулатипов Р Россия на пороге XXI века Состояние и перспективы федерального устройства М, 1996, Авакян С А Федеральное Собрание России перспективы совершенствования организации и деятельности // Вестник Московского университета. Сер 11, Право 2001 №2, Акопов Л В Федеральная государственная власть в России XXI века. Монография Ростов н/Д ООО «Ростиздат», 2006, Карапетян Л М Федеративное устройство Российского государства. М, 2001, Сергевнин С Л Субъект федерации статус и законодательная деятельность СПб, 1999 Стрельников Г А Федеративные отношения становление, развитие, тенденции М, 2001

² Гранкин И В Законодательные органы субъектов Российской Федерации М, 1998, Кухтик С Н Законодательная власть в субъектах РФ сравнительный анализ // Юрист № 11 1997, Лексин В Н, Швецов А Н Государство и регионы Теория и практика государственного регулирования территориального развития М УРСС, 1999

³ Старостин А М Эффективность деятельности государственной власти и управления критерии оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект) Ростов н/Д Изд-во СКАГС 2005, Чертков А Н О реформе Федерального Собрания Российской Федерации // Право и политика 2001 № 6, Яковлев А И Эффективность государственной службы М. 1998

Однако, несмотря на то, что указанные исследования содержат продуктивные идеи и задают перспективы дальнейшего рассмотрения темы, в настоящее время проблема изучена лишь фрагментарно и нуждается в специальной и целостной разработке. Эта задача и ставится в настоящей диссертации.

Гипотеза исследования. Осуществление политико-административной реформы в России имеет целью дальнейшее совершенствование системы государственной власти и управления на основе укрепления демократических начал и правового характера государственности. Этот процесс охватывает всю властную вертикаль, что предполагает повышение ее единства и целостности. Отсюда вытекает значимость повышения эффективности деятельности всех ветвей и уровней государственной власти, в частности, законодательных структур регионов. Именно на региональном уровне сконцентрировано множество проблем и препятствий эффективно и подлинно демократическому осуществлению законотворческой деятельности. С другой стороны, недостаточная эффективность законодательной власти в регионах находит выражение в крайне незначительном количестве представляемых регионами законопроектов, утверждаемых на уровне Федерации.

В то же время само содержание политико-административной реформы, направленной на дальнейшую демократизацию политической жизни и укрепление единства государственной власти, предъявляет высокие требования к качеству законотворческой деятельности региональных парламентов и, с другой стороны, создает новые возможности и факторы повышения ее эффективности. Эти факторы и возможности связаны в первую очередь с преодолением тенденций к образованию неформальных группировок, распространению теневых влияний и лоббизма в законотворческой практике, с отлаживанием координации деятельности законодателей всех уровней, с расширением институциональных ресурсов влияния законодательной власти по отношению к исполнительной.

Цель исследования заключается в осуществлении политологического анализа факторов повышения эффективности функционирования региональных структур законодательной власти в условиях политической и административной реформ.

Достижение данной цели предполагает решение следующих промежуточных задач:

- проанализировать функциональную специфику региональной законодательной власти,
- выявить причины недостаточной эффективности региональных законодательных структур в системе федеральной законодательной власти,

- очертить критерии эффективности региональной законодательной власти в контексте содержания административной и политической реформ,
- исследовать факторы и возможности повышения эффективности функционирования региональных законодательных структур, связанные с реализацией административной и политической реформ,
- проанализировать негативные факторы функционирования региональных законодательных структур, снижающие потенциал их эффективности,
- выяснить пути и способы оптимизации деятельности региональной законодательной власти в ее взаимодействии с федеральным центром

Объектом диссертационного исследования является деятельность органов законодательной власти российских регионов в условиях административной и политической реформ

Предмет исследования составляют факторы повышения эффективности деятельности региональной законодательной власти в контексте осуществления политико-административных реформ

Теоретико-методологическая основа исследования представлена классическими и современными концептуальными разработками, касающимися функционирования законодательной власти, федерализма и политической регионалистики.

В основу систематизации факторов повышения эффективности законодательной ветви власти на региональном уровне, путей и средств ее совершенствования и оптимизации ее функционирования в субъектах Российской Федерации положены системная и структурно-функциональная методологии, методы компаративного анализа, целевого контент-анализа документов, а также сравнительно-правового и социологического анализа деятельности региональных и федеральных органов законодательной власти

Эмпирической базой исследования послужили доклады Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, материалы о деятельности Законодательного Собрания Ростовской области, Государственной Думы Ставропольского края, Южно-Российской Парламентской Ассоциации, материалы, опубликованные в монографиях, статьях, периодической печати, а также результаты исследований, проведенных непосредственно в Южном федеральном округе

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем

- установлено, что функциональная специфика региональной законодательной власти определяется наличием у нее функции политического представительства и законотворчества при взаимодействии как с феде-

ральной законодательной властью, так и с исполнительной властью федерального и регионального уровня,

- показано, что недостаточная эффективность функционирования региональных органов законодательной власти обусловлена в первую очередь дефицитом правовых механизмов обеспечения единства и координации государственной власти на всех уровнях, наличием несбалансированных диспропорций и противоречий в реализации принципов демократического федерализма при одновременном укреплении властной вертикали,

- выяснено, что в условиях политико-административной реформы формируются качественно новые критерии эффективности деятельности законодательных органов власти в регионах,

- показано, что содержательный контекст политико-административной реформы обуславливает появление новых возможностей и факторов повышения эффективности региональной законодательной власти, связанных с развитием демократических начал политической жизни и укреплением правовой государственности, внедрением новых прогрессивных политических технологий,

- установлено, что факторами снижения функциональной эффективности региональных законодательных структур выступают высокий уровень неформальных связей, определяющий потенциал лоббизма в законотворческой деятельности, а также ограниченность ресурсов влияния по сравнению с ресурсами исполнительной власти,

- выяснено, что оптимизация деятельности законодательной власти регионального уровня требует укрепления влияния ее институциональных ресурсов, поддержания демократических основ электорального процесса, принятия мер по борьбе с лоббизмом

Новизна исследования отражена в основных *положениях, выносимых на защиту*:

- 1 Критерии и специфика функциональной эффективности законодательной власти регионального уровня определяются ее политико-правовым статусом в системе законодательной власти и в целом в политической системе РФ как регионального органа политического представительства, демократическим характером политической системы, обусловлены объемом наличных ресурсов реального влияния региональной законодательной власти как политического института. Важнейшим критерием ее эффективности является качество представительства интересов электоральных групп в процессе законотворчества и продуктивность участия в законотворческой деятельности на уровне федерации

2 Деятельность региональных законодательных структур в современной России характеризуется недостаточной эффективностью, находящей проявление в низком проценте утверждаемых на федеральном уровне законопроектов, предлагаемых регионами, в слабости регионального парламентского контроля над деятельностью исполнительной власти, в формальном характере реализации региональной законодательной властью принципов демократии, в недостатке координации законотворческой деятельности структур федерального и регионального уровня. Дефицит эффективности региональных законодательных структур в системе функционирования государственной законодательной власти проистекает преимущественно из неотлаженности политико-правовых механизмов обеспечения единства и координации ее деятельности, ненайденности оптимального режима взаимодействия законодательной власти в регионах с федеральными парламентскими структурами и органами исполнительной власти, а также из распространенности теневого лоббизма в деятельности парламентов.

3 В условиях политико-административной реформы формируются качественно новые критерии эффективности деятельности законодательных органов власти в регионах, связанные со становлением демократической политической системы и правовой государственности в целом, с потребностью практической реализации правового единства федеративного государства, с необходимостью развития продуктивной законотворческой инициативы в рамках регионального самоуправления и с выходом на федеральный уровень, с социальной востребованностью эффективного парламентского и правового контроля над деятельностью региональных управленческих структур и местной бюрократии.

4 Содержательный контекст российской политико-административной реформы, направленной на создание оптимального сочетания преимуществ демократического парламентаризма и сильной вертикали власти, продуцирует новые возможности и факторы повышения эффективности региональной законодательной власти, поскольку предполагает развитие демократического представительства и самоуправления на местах, расширение институциональных ресурсов влияния парламентской власти в регионах, укрепление правовых начал в деятельности властных структур всех уровней и в том числе рост правового, президентского и парламентского контроля над их деятельностью, совершенствование и детализацию правового регулирования взаимодействия ветвей власти.

5 Реализация политико-административной реформы требует преодоления имеющихся факторов негативного влияния на эффективность деятельности региональной законодательной власти, к которым следует

отнести распространенность теневых связей между парламентскими фракциями и группами и бизнес-структурами, формирование на этой основе неформальных группировок, лоббирующих соответствующие частноэгоистические интересы в законотворческой деятельности, недостаточность ресурсов влияния собственно региональных законодательных структур как политического института в сравнении с ресурсами исполнительной власти, растущее снижение представительства базового слоя населения в органах региональной законодательной власти при росте представленности бизнеса, активно стремящегося к контролю над законотворческой деятельностью

6 Повышение эффективности функционирования региональных законодательных органов возможно в широком контексте оптимизации взаимодействия законодательных структур всех уровней и всех ветвей власти. Для этого необходимо продолжение политико-административной реформы в направлении укрепления демократических и формально-правовых начал политической жизни, принятие мер по преодолению тенденции к сращиванию власти и бизнеса и ограничению лоббизма, расширение институциональных ресурсов влияния законодательной власти, развитие гласности и сокращение теневых влияний на законотворческий процесс, повышение политического и правового профессионализма законодателей

Научно-теоретическая значимость диссертации определяется актуальностью и недостаточной научной разработанностью в рамках политологии проблем, связанных с повышением эффективности деятельности законодательной власти регионального уровня, а также тем фактом, что полученные в диссертации результаты и выводы дают возможность развить и углубить имеющиеся теоретические представления о факторах, влияющих на функциональную эффективность региональной законодательной власти, и наметить пути и перспективы ее повышения в условиях текущей политико-административной реформы

Практическая значимость проведенного исследования подтверждается сделанными в ходе него научными выводами и разработанными на их основе предложениями, направленными на повышение эффективности работы парламентов субъектов РФ, и, в первую очередь, находящихся в пределах Южного федерального округа. Материалы диссертации могут быть использованы в дальнейших политологических исследованиях, посвященных парламентаризму, эффективности законодательной ветви власти, в преподавании политологии, а также специальных курсов, посвященных государственной службе в парламентах субъектов РФ. Материалы диссертации могут представлять интерес для депутатов региональных парламентов, депутатов представительных органов местного самоуправления, аппаратов указанных органов власти

Апробация результатов диссертационного исследования Основные теоретические разработки и положения, содержащиеся в диссертации, нашли отражение в опубликованных автором 5 научных работах, общий объем которых составляет 9,8 п л. Результаты исследования докладывались автором на региональных, вузовских и межвузовских научно-практических конференциях, в их числе: международная конференция «Элиты и будущее России: взгляд из регионов» (г. Ростов н/Д, 2007 г.), международная конференция «Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии» (г. Ростов н/Д, 2006 г.), международная конференция «Региональные аспекты развития АПК в ЮФО» (г. Ростов н/Д, 2007 г.), всероссийская конференция «Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России» (г. Ростов н/Д, 2007 г.)

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите кафедрой политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы

Структура диссертации обусловлена предметом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения общим объемом 150 стр., списка литературы, включающего 142 наименования, и двух приложений

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, круг использованных источников, указывается источниковедческая база, определяются цели и задачи исследования, объект и предмет, методологическая база исследования, анализируется его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, предоставляются сведения о результатах их апробации

В первой главе «РЕГИОНАЛЬНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ. АСПЕКТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ» рассматривается организация законодательной ветви власти в Российской Федерации в административно-территориальной структуре федеративного устройства Российского государства, формы взаимоотношений, повышающие эффективность координации и взаимодействия федеральной и региональной законодательной власти

Современная российская государственность, ее становление и развитие не мыслятся без важнейшего государственно-правового института —

парламента, который стал неотъемлемым элементом конституционной действительности Поэтому, по мнению автора, важность теоретического осмысления проблемы эффективного функционирования парламента в контексте стабилизации российского общества не подлежит сомнению

Парламент выступает высшим общенациональным государственным органом народного представительства, выполняет функцию соединения суверенитета народа с государственной властью Выполняя законодательную функцию, парламент на практике реализует принципы народного суверенитета и демократического парламентаризма Парламент, по мнению автора, – важнейший институт разделения трех ветвей власти Согласно Конституции РФ (1993), парламент Российской Федерации является высшим представительным государственным органом власти Состав парламента определяется волеизъявлением народа Единственным федеральным органом законодательной власти, осуществляющим законотворчество общероссийского масштаба, является Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) – парламент Российской Федерации – представительный и законодательный орган Российской Федерации Выполняя свои законодательные функции, Федеральное Собрание регулирует жизнь общества Как представительный орган власти Федеральное Собрание должно выражать совокупную волю граждан-избирателей, опосредующую волю народа

Федеративное устройство России обуславливает двухпалатную структуру ее парламента, значительную самостоятельность палат в реализации своих полномочий В действительности же функции и задачи палат носят взаимозависимый характер, взаимно переплетаются, особенно в вопросах законотворчества Обобщая комплекс функций Парламента России, можно сказать, что Федеральное Собрание Российской Федерации призвано и обязано выполнять следующие конституционные полномочия

1) аккумулировать совокупную волю народа и представлять его интересы, 2) осуществлять законодательную функцию, 3) участвовать в реализации общегосударственного руководства государственными делами (влиять на выработку и реализацию внутренней и внешней политики государства, утверждать федеральный бюджет, оценивать уровень развития и выявлять проблемы различных областей общественной и государственной жизни, вносить предложения и рекомендации), 4) формировать, а также участвовать в формировании федеральных государственных органов в соответствии со своими конституционными прерогативами, 5) осуществлять парламентский контроль и проводить парламентские расследования в установленном законом порядке, 6) оказывать содействие, организационную и методическую помощь представительным (законодательным) органам

государственной власти субъектов Российской Федерации, не ущемляя их самостоятельности¹

Характеризуя законодательную (представительную) власть в российских регионах, автор констатирует, что она сложилась в результате трансформации Советов народных депутатов. Вновь сформированная институциональная система была оформлена после принятия Закона от 05.03.1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации». Законодательная власть в те времена обладала огромными полномочиями, различными институциональными формами парламентского контроля исполнительной власти. Существовал перманентный конфликт между ветвями власти, который разрешился роспуском Советов в октябре 1993 года под силовым давлением президентских структур и при поддержке пропрезидентских сил на местах. Закономерным итогом стало введение новых стандартов региональной законодательной власти, были существенно ограничены властные полномочия федеральной и региональной законодательной власти. С выборов в законодательные собрания, которые состоялись в декабре 1993 – марте 1994 гг., берет свое начало современная законодательная власть в регионах.

Автор обращает внимание на то, что развитие региональной законодательной власти напрямую связано с процессом формирования российского федерализма на основе принципа регионализма в политико-правовой, территориальной, экономической и социально-культурной организации общества. Увеличение полномочий регионов стало связующей (либо переходной) фазой между унитаризмом и федерализмом.

Выяснение специфики региональной законодательной власти предполагает определение того, что такое «регион». Анализируя понятие «регион», автор отмечает, что оно не имеет однозначной трактовки, подчеркивая, что регион – место наивысшей конфликтной точки соприкосновения потребностей населения и возможностей власти, в которой потенциал власти и способность к конструктивному действию сосуществуют.

Систему органов государственной власти субъекта Федерации составляют законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ, высший исполнительный орган госвласти субъекта РФ, иные органы госвласти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Должность высшего должностного лица субъекта РФ может быть установлена конституцией (уставом) субъекта РФ.

¹ См. Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. - М.: Юрист, 2006. С. 385-386.

Многообразны формы организации государственной власти в субъектах РФ, что обусловлено историческими и национальными традициями. В статусных названиях законодательных (представительных) органов власти, как показал анализ, чаще фигурирует понятия совет (верховный, государственный, народный) и собрание (законодательное, государственное, народное). основополагающие принципы деятельности региональных парламентов, дум, законодательных собраний изложены в Конституции Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган, подчеркивает автор, имеет статус постоянно действующего высшего и единственного органа законодательной власти субъекта РФ. Его функции составляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения в пределах полномочий субъекта РФ, а также самостоятельное решение вопросов организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения деятельности¹.

Юридические основы становления регионального парламентаризма в Российской Федерации заложены Конституцией РФ 1993 г. Многие отношения в сфере организации и деятельности законодательных органов субъектов Федерации регулируются конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

Затрагивая вопрос взаимодействия федеральной и региональной законодательной власти, автор отмечает, что анализ современных процессов федерализации России свидетельствует о необходимости особого внимания к процедурам согласования как одной из основных форм координации федеральной и региональной законодательной власти в случаях, если одновременно затрагиваются интересы Федерации и субъектов Федерации. Субъектам Федерации механизм согласования дает дополнительные рычаги для учета их интересов в процессе правотворчества и правоприменения, а также большую уверенность в том, что федеральный акт не изымет их права, не лишит рычагов защиты интересов граждан, проживающих на их территории.

Вследствие реорганизации системы взаимоотношений институтов федеральной и региональной государственной власти (создание новых административно-территориальных образований — федеральных округов, изменение статуса губернаторов и глав местного самоуправления, принципа формирования Совета Федерации, образование Государственного Совета) в рамках либерального проекта федерализации, как подчеркивает автор, произошло усиление президентской властной вертикали.

¹ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» М., 2003 гл. II, ст. 4, п. 7.8, ст. 4, п. 1.

Реальное развитие институтов федерального вмешательства и юридических механизмов централизованного контроля (т.н. «федерального присутствия»)¹) является, прежде всего, показателем усиления президентской вертикали власти, ее эффективности и действенности. Это институты вмешательства президента в нормотворчество органов региональной исполнительной власти и согласительных процедур, используемых при разрешении конфликтов между центром и регионами, а также между отдельными регионами.

Важным направлением повышения роли законодательных органов субъектов Федерации в государственно-правовой жизни страны, отмечает автор, является создание парламентских ассоциаций и координационных советов субъектов Федерации, позволяющих обмениваться опытом, объединять организационные, кадровые и методические ресурсы для решения общих проблем. В России на сегодняшний день успешно работает Парламентская ассоциация Северо-Запада России, Парламентская ассоциация Дальнего Востока и Забайкалья, Южно-Российская парламентская ассоциация, Ассоциация законодателей Приволжского федерального округа, Уральский парламентский центр и некоторые другие объединения.

Как показывает анализ уставных документов этих парламентских объединений, основными направлениями их деятельности являются координация деятельности, разработка проектов рамочных законопроектов, создание эффективной правовой базы, взаимодействие с палатами Федерального Собрания Российской Федерации, организация эффективного сотрудничества с аппаратами полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, организация межрегиональных и международных парламентских связей, изучение и обмен опытом работы.

Парламентскими объединениями используются различные формы и методы работы – совещания, семинары, «круглые столы» и другие. Созданы и работают постоянные комитеты, комиссии, центры, координационные советы.

Анализ документов и практики реализации инициатив ассоциаций позволяет сделать вывод о том, что парламентские ассоциации, созданные в федеральных округах, становятся эффективными центрами координации деятельности законодательных органов государственной власти субъектов

¹ Лексин В. Межбюджетные отношения в контексте новых реалий российского федерализма //Казанский федералист. Материалы «круглого стола» «Формирование российской модели межбюджетных отношений: взгляд из центра и регионов» №3 (19). Лето. Казань, 2006. С. 4.

Российской Федерации. Но, к сожалению, в настоящее время отсутствуют федеральные законы о статусе таких организаций, которые позволили бы им более действенно влиять на процесс федерального законотворчества и обеспечивать учет центром мнения данных структур, что в немалой степени способствовало бы более эффективной их работе.

Глава вторая «ПОЛИТИЧЕСКАЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ» посвящена рассмотрению влияния административной и политической реформы на функционирование системы законодательной власти как на федеральном, так и на региональном уровне, анализу реформы законодательной власти в Ростовской области.

Начиная с определения административно-политической реформы, под которой обычно понимается изменение системы государственного управления, имеющее своей целью повышение его эффективности, автор далее переходит к анализу политических и административных преобразований в России в период с 1991 по 2006 гг. и дает оценку их значению с точки зрения эффективности структур исполнительной и законодательной власти.

В период с 1991 по 1999 гг. в стране было проведено радикальное преобразование структуры и системы исполнительной и законодательной власти. Главной особенностью этого периода была слабость федерального центра, выражавшаяся в «параде суверенитетов», в отсутствии единого правового пространства, в противоречии между федеральными и региональными законами. Это привело Россию к системному кризису. Поэтому главной задачей В.В. Путина после его первого избрания Президентом России в 2000 году стала стабилизация ситуации, восстановление дееспособности государства, консолидация общества. Президент взял курс на укрепление вертикали власти федерального центра, достижение необходимого правового единства федеративного государства путем приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным и Конституцией страны. Законодательными собраниями субъектов Федерации был пересмотрен огромный массив регионального законодательства. На федеральном уровне законодательно была установлена ответственность как глав регионов, так и законодательных органов власти за издание нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции и федеральному законодательству.

Важнейшим инструментом проведения реформы на этом этапе стало создание в мае 2000 года новых политических институтов в структуре российского федерализма — семи федеральных округов и института полномочных представителей Президента в них (Указ № 849 «О полномочном

представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г.) Федеральные округа изначально были предназначены для того, чтобы повысить управляемость региональных властей, сделать их более зависимыми от центра. Это привело к потере части властных полномочий региональных административных элит и принижению роли законодательных собраний.

Поэтому вполне естественно, подчеркивает автор, что необходимость образования федеральных округов депутатами региональных парламентов и их аппаратом понимается неоднозначно. Так, например, депутаты Законодательного Собрания Ростовской области на вопрос, «Оправдали ли себя федеральные округа как один из механизмов стабилизации и повышения эффективности политической власти в стране?», ответили следующим образом: «да» – 20 %, «скорее да, чем нет» – 48 %, «скорее нет, чем да» – 24 %, «нет» – 4 %, «трудно пока сказать» – 16 %. А работники аппарата Законодательного Собрания РО на этот же вопрос ответили так: «да» – 12,8 %, «скорее да, чем нет» – 19,1 %, «скорее нет, чем да» – 17 %, «нет» – 14,9 %, «трудно пока сказать» – 36,1 %.

Важнейшее значение для развития федеративных отношений стало создание в мае 2002 г. Совета по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей). Он состоит из руководителей региональных парламентов. Работа этого органа направлена не только на формирование единого правового поля России, решение проблемы неукоснительного главенства Конституции и федеральных законов на всей территории страны, но и постоянное воспроизводство системного непротиворечивого законодательства, повышения роли и результативности участия законодательных органов власти регионов в федеральном законодательном процессе.

В целом задачи, стоявшие перед реформой на этом этапе, были решены. Одновременно произошел перекося в объеме полномочий между центром и регионами: почти 700 полномочий за федеральным центром и около 50 – за субъектами Федерации (еще меньше за автономными округами). Изменение этого перекося стало задачей последующих этапов.

В области реформирования политико-территориального устройства Российской Федерации запущен процесс укрупнения регионов путем их объединения. Это вполне оправданно, ибо по наблюдениям исследователей, при числе регионов более 50, управляемость государственной системы существенно падает. Но, к сожалению, нет ясности относительно той модели Федерации, к построению которой в процессе интеграции регионов стремится власть.

Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривается, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) наделяется по представлению Президента Российской Федерации соответствующими полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации

Данный порядок усиливает роль и ответственность региональных законодательных собраний. У законодательных органов субъектов РФ появилось новое полномочие – выражать недоверие губернатору в случае ненадлежащего исполнения им своих полномочий. Однако решение об отстранении от должности губернатора принимается Президентом РФ. Таким образом, в результате законодательных новаций последних лет статус законодательных органов субъектов РФ несколько понизился. При этом практически все вновь приобретенные ими полномочия не позволяют законодательным органам значительно влиять на политическую ситуацию в соответствующем субъекте РФ.

Переходя к региональному аспекту административно-политической реформы, автор рассматривает то, как проходила реформа законодательной власти в Ростовской области.

Согласно Указу Президента РФ «О реформе представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г., областная Администрация прекратила сначала деятельность райсоветов области, а затем, в течение недели, с 13 по 20 октября, была решена судьба Областного Совета. На XVII сессии Облсовета было принято решение о самороспуске, однако Малый Совет области просуществовал вплоть до новых выборов – до 31 марта 1994 г. – и подготовил новое Положение о выборах в законодательный орган власти.

Качественные изменения в составе депутатского корпуса были связаны с общественно-политическими событиями в стране, с совершенствованием законодательства о законодательных (представительных) органах субъектов РФ, с развитием партийной системы. Законодательное Собрание Ростовской области первого созыва можно назвать «административно-хозяйственным». Около 40 % депутатов были руководителями органов власти и управления областного и местного уровня, в том числе заместители

главы администрации области, главы городских и районных администраций. В другую, весьма разнообразную, группу депутатов (до 50 %) вошли представители общественных, коммерческих организаций, промышленных предприятий, здравоохранения, СМИ и др. Но о серьезном профессиональном представительстве в этой группе говорить не приходилось. На этом фоне особо выделялся аграрный «блок» депутатов – около 10 %¹

По оценкам экспертов, Законодательное Собрание Ростовской области первого созыва являлось работоспособным органом представительной власти. Оппозиционной борьбе был противопоставлен конструктивный законотворческий процесс. Депутаты решили задачу обеспечения становления федерализма, определения статуса Ростовской области как субъекта Российской Федерации. Это нашло отражение в принятии Устава области, других областных законов. Одними из первых донские депутаты приняли полный пакет законов по местному самоуправлению. Несмотря на имевшиеся трудности, область сохранила ведущие позиции в социально-экономической жизни как в Северо-Кавказском регионе, так и в России.

Перед депутатами Законодательного Собрания Ростовской области второго созыва, избранными 29 марта 1998 г., стояла задача развития уже сделанного предшественниками, принятия законов, прежде всего, по социальным и экономическим вопросам. По составу этот созыв был «директорским». Из 45 депутатов 2 были лидерами профсоюзных движений, 1 – заместителем министра сельского хозяйства области, 1 – заместителем главы администрации города, 5 работали в сельскохозяйственной, промышленной, жилищно-коммунальной и научной сферах, но не занимали ключевых руководящих постов. И 80 % депутатов Законодательного Собрания второго созыва (36 человек) составляли высшие руководители промышленных, сельскохозяйственных предприятий, областных организаций, фондов, банковских структур, крупных вузов (в том числе двух военных).

Выборы депутатов Законодательного Собрания третьего созыва 30 марта 2003 г. укрепили бизнес-составляющую депутатского корпуса руководителями ряда банков, крупных энергетических компаний. Среди 45 депутатов 31 человек – руководители различных предприятий промышленности и сельского хозяйства, 6 человек – работники культуры, медицины и образования; 2 человека – военнослужащие, 1 – муниципальный служащий (заместитель мэра города)²

¹ Законодательное Собрание Ростовской области. 10 лет. Ростов н/Д, 2004. С. 45.

² Выборы депутатов Законодательного Собрания Ростовской области 30 марта 2003 г. Факты анализ, электоральная статистика. Ростов н/Д, 2003. С. 8.

Законодательное Собрание Ростовской области широко практикует такую организационную форму обеспечения взаимодействия государственной власти с партиями и общественными объединениями как «круглый стол», который был образован при Законодательном Собрании в октябре 1994 г. Это взаимодействие осуществляется через всесторонние консультации по важнейшим для населения области социальным, экономическим, нравственным, правовым, культурным, экономическим и другим вопросам. Основная задача «круглого стола» – выработка на основе консенсуса предложений и рекомендаций по обсуждаемым проблемам, а также доведение их до законодательных и исполнительных органов власти. В 2005 г. состоялось три заседания «круглого стола», а в 2006 г. – четыре.

*Статистические показатели деятельности
Законодательного Собрания Ростовской области третьего созыва*

Мероприятия и принятые документы	2006 г	С начала созыва
Проведено заседаний	10	41
Рассмотрено вопросов	312	1239
Принято областных законов	169	626
Принято постановлений	411	1680
Принято законодательных инициатив в ГД ФС РФ	4	18
Проведен «правительственный час»	8	18
Проведены парламентские слушания	1	1
Проведено заседаний комитетов и комиссии	69	310
Проведено заседаний «круглого стола»	4	7
Принято обращений		
- к федеральным органам власти (<i>Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ</i>)	8	24
- в Конституционный Суд РФ		3
Направлено ответов в ГД ФС РФ по проектам федеральных законов	875	3089

Приоритетные направления законодательной деятельности депутатов Законодательного Собрания в 2006 году составили развитие социальной сферы, социальная защита отдельных категорий жителей области, обеспечение людей жильем, повышение эффективности донской экономики и ее инвестиционной привлекательности, реформирование местного самоуправления, обеспечение реализации национальных проектов.

Автор отмечает, что на переломном этапе развития государства орган законодательной власти Ростовской области достойно выполнял возложенные на него задачи и функции. Он создал региональное правовое поле, в рамках которого экономика развивается достаточно эффективно, надежно работают учреждения социальной сферы, системы жизнеобеспечения населенных пунктов, механизмы государственной поддержки малообеспеченных граждан. В работе Законодательного Собрания РО находят отражение принципы административной и политической реформы.

В главе третьей **«ПОТЕНЦИАЛ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ ЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»** рассматриваются факторы, связанные с оптимизацией функционирования законодательной ветви власти на региональном уровне, предлагаются конкретные меры, направленные на повышение ее эффективности.

Автор подчеркивает, что в демократическом обществе основным критерием эффективности законодательной власти является мнение избирателей, которые в конечном итоге оценивают результативность парламента и парламентской деятельности его аппарата. Эффективен тот парламент, а значит и его аппарат, который реально обеспечивает требуемую полноту и качество правового регулирования соответствующей сферы или области общественных отношений, который создает эффективное правовое поле социальной жизни в целом. Его эффект – это тот совокупный результат, который получает общество от парламента в виде конкретного продукта – законов, постановлений, заявлений.

Эффективность законодательной системы включает целый ряд частных показателей: целеориентированность, степень соответствия направлений, содержания и результатов деятельности аппаратных структур их статусу и функциям, реальность влияния на состояние законодательного и представительного процессов, уровень правовой, финансово-экономической и организационно-кадровой обеспеченности законопроектной деятельности, социальная ценность предлагаемых законопроектов, затраты времени, интеллектуальных сил и материальных ресурсов, стиль решения поставленной задачи и т.д. Немаловажным показателем эффективности парламента в целом является объем законотворческой деятельности.

Говоря об эффективности законотворческой деятельности законодательной власти субъектов Федерации, выражающейся в принятии федеральных законов, автор обращает внимание на следующий факт. Анализ работы Государственной Думы второго и третьего созыва показывает, что законодательные органы государственной власти субъектов РФ «постав-

ляют» в Государственную Думу от четверти до трети вносимых законопроектов, но только около 2 % законопроектов, внесенных субъектами РФ, становятся законами (2,3 % во втором созыве и 1,8 % в третьем созыве), а 98 % внесенных ими законопроектов оказались работой «в корзину». Далее автор анализирует причины столь низкой эффективности участия региональных парламентов в законотворчестве на федеральном уровне и отмечает негативные тенденции последних лет в их деятельности.

Автор предлагает ряд мер, которые будут, по его мнению, способствовать повышению эффективности законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации

1 Усовершенствовать механизмы взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, с Общественной палатой по вопросам подготовки, сопровождения и рассмотрения вносимых ими законодательных инициатив

2 Государственной Думе и Совету Федерации оказывать более действенную помощь в своевременном получении качественных заключений Правительства Российской Федерации на вносимые законопроекты

3 Необходимо более четко законодательно определить механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в сфере разграничения полномочий по предметам совместного ведения. Исполнение ряда полномочий, который предполагается закрепить за субъектами, носит общегосударственный характер и может оказаться для большинства региональных бюджетов просто неподъемным

4. Необходимо дальнейшее совершенствование участия регионов в принятии федеральных законов по предметам совместного ведения. Так, более глубокого правового обоснования и оформления требуют положения закона, касающиеся временного изъятия полномочий органов государственной власти субъектов. В том виде, в каком эта норма сейчас прописана, по мнению многих регионов, она вступает в противоречие с федеральной Конституцией

5 Важную роль в повышении эффективности законодательных собраний субъекта Федерации на современном этапе должно сыграть становление и развитие постоянно действующей системы мониторинга правоприменительной практики и соответствия регионального законодательства федеральному, а также среднесрочного прогнозирования и планирования законодательных приоритетов. Установление прямой связи полномочий и расходных обязательств, предусмотренных законами, скорее всего приведет к сокращению доли декларативных законов, устранению «нефинанси-

руемых мандатов» и, в целом, увеличению эффективности законодательства субъекта Федерации

6 Широко применять мониторинг законодательства и правоприменительной практики как метод осуществления государственного контроля

7 Обобщить опыт работы региональных законодательных собраний и издать методические материалы

Важным направлением повышения эффективности деятельности законодательных (исполнительных) органов власти регионов является поиск наиболее оптимальных форм объединения органов. В этом отношении достаточно хорошо зарекомендовала себя такая форма как парламентская ассоциация. В 2001 г. была создана Южно-Российская парламентская ассоциация.

Регионы, входящие в состав Южного федерального округа, имеют много общих проблем, решать которые целесообразно сообща. Речь идет о последствиях социально-экономического кризиса и хронической безработицы, экологических проблем, территориальных и межнациональных конфликтов, вынужденной и неконтролируемой миграции, экстремизма и терроризма. Опыт работы ЮРПА показал, что в целях повышения эффективности деятельности ассоциации законодательных и представительных органов власти необходимо усиливать их влияние на определение приоритетов законотворческой работы Федерального Собрания. Кроме того, большая роль в успешной работе принадлежит усилению сотрудничества и взаимодействия парламентской ассоциации с членами Совета Федерации, депутатами Госдумы и Советом законодателей.

Эффективная деятельность законодательных (представительных) органов власти регионов предполагает профессиональный, согласованный, синхронный труд заинтересованных людей и всех структур законодательного конвейера. Она также предполагает создание механизма правовой и политической ответственности законодательной власти перед избирателями. Составной частью этого механизма является взаимодействие с общественностью. Взаимодействие с общественностью по социальным вопросам дает законодателям возможность создания прецедента более эффективного общения с населением по целому ряду общественно значимых проблем. Автор характеризуя основные направления деятельности законодательных органов власти регионов в области связей с общественностью, особо отмечает такие ее формы как «круглые столы», парламентские слушания, дни открытых дверей, конференции, прием граждан и т. д. Как считает С. Миرون, «необходимо создать такую модель работы парламента, когда законодатели не тиражируют установки “сверху”, а двигаются от реальных проблем повседневной жизни к законам, помогающим их решать. Эта модель позво-

лит почувствовать парламентариям общественные настроения, поможет стать инициаторами новых законов и перспективных начинаний»¹

Резюмируя сказанное о проблеме эффективности региональной парламентской власти, автор определяет меры, способствующие повышению ее эффективности углубление демократических принципов в формировании парламентской власти, оценка управленческой эффективности по целевым и функциональным показателям, развитие контекстуального подхода к эффективности, связанного с оптимизацией сопряжения основных ветвей власти при сохранении их независимости, согласованность и скоординированность парламентской деятельности по вертикали (федеральный, региональный, местный уровни) и по горизонтали (межпарламентское взаимодействие на региональном и местном уровнях), совершенствование механизмов координации действий регионального парламента с вышестоящим уровнем законодательной и исполнительной власти, превалирование человекообразных показателей и гуманистических ценностей в целевых и функциональных показателях, стандартах и критериях эффективности парламентской деятельности, повышение профессионализма аппарата и научно-экспертных начал в парламентской деятельности, развитие взаимодействий с избирателями и информационной открытости парламентских структур, необходима четко отлаженная система мониторинга – оценки, анализа и прогноза того, как работают законы в своей совокупности и взаимозависимости

Автор подчеркивает, что мониторинг законодательства и правоприменительной практики – главное условие профессиональной качественной работы законодателей Это позволяет не только совершенствовать принятый закон, но с учетом анализа и прогноза накапливать системный опыт для появления новых инициатив

Эффективной может считаться система законодательной власти, в рамках которой гармонично сочетаются региональные и федеральные принципы социально-правового воздействия и, как следствие, сочетаются частно-правовые и публично-правовые интересы, интересы сильного центра и сильной региональной власти Полномочия региональных парламентов должны быть усилены в целях максимального использования ими возможностей в правотворческой и правоприменительной сферах, поднятия авторитета регионального парламента как высшего органа представительной демократии в субъекте РФ

¹ Миронов С Будет у нас сильный парламент, будет и эффективное государство // Российская Федерация сегодня 2007 №1

Для современной России условием и предпосылкой усиления эффективности законодательной власти является централизация власти на федеральном уровне и создание жесткой вертикали власти, обеспечивающей согласованное взаимодействие различных ветвей власти на всех управленческих уровнях

В заключение автор подчеркивает, что повышение эффективности законодательной власти на региональном уровне напрямую связано с перспективой формирования сложной, соподчиненной системы российского законодательства, а также единого правового пространства Российского государства, учитывающего региональные особенности его многочисленных субъектов

В *заключении* диссертации подводятся итоги, формулируются выводы и намечаются перспективы дальнейшей разработки исследуемой тематики

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

1 Щербаков С В Проблемы повышения эффективности законодательной ветви власти на региональном уровне // Власть 2007 № 10 – 0,4 п л (ведущий журнал)

2 Щербаков С В Потенциал эффективности региональной законодательной власти в современной России // Научные ведомости Белгородского государственного университета Сер. История, политология, экономика 2007 № 4 – 0,6 п л (ведущий журнал)

3 Щербаков С В Эффективность законодательной власти в условиях демократической системы (политологический анализ) Монография – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2007 – 8 п л

4 Щербаков С В Административные и федеративные реформы в современной России проблемы соответствия // Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России Сб материалов Всерос научно-практ конф молодых ученых – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2007 – 0,4 п л

5 Щербаков С.В Перспективы повышения эффективности современной административной реформы // Государственное и муниципальное управление Ученые записки СКАГС 2007 № 3 – 0,4 п л

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы: www.skags.ru

Подписано в печать 19.09.07. Формат 60х84/16

Усл п.л 1,3 Тираж 100 экз Заказ № 77/11

Ризограф СКАГС 344002, г.Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70