

На правах рукописи

ГЕЛЕРАНСКИЙ ПЕТР СЕРГЕЕВИЧ

**ИНСТИТУТ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В
УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИКО-
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ**

Специальность 23 00 02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва – 2007

П. Гелеранский

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

Научный руководитель - доктор политических наук
Медведев Николай Павлович

Официальные оппоненты - доктор политических наук
Деметрадзе Марине Резоевна

кандидат юридических наук
Шутько Дмитрий Владимирович

Ведущая организация Рязанский государственный университет
им С.А. Есенина

Защита диссертации состоится 24 мая 2007 г в 13 часов на заседании диссертационного совета Д 212 203 20 при Российском университете дружбы народов по адресу 117198 г Москва, ул Миклухо-Маклая, д 10, к 1, аудитория 415

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Российского университета дружбы народов

Автореферат разослан 18 апреля 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат исторических наук, доцент

 М.Н. Мосейкина

I. Общая характеристика диссертационной работы

Актуальность темы исследования обусловлена рядом современных политико-значимых и взаимосвязанных обстоятельств

В условиях становления России как федеративного государства, поиска собственной модели федерации особую актуальность, на наш взгляд, приобретает изучение организации института региональной законодательной власти. Сегодня Россия нуждается в эффективной системе государственной власти, а это возможно лишь при условии построения дееспособных институтов власти как в Центре, так и в регионах.

Реформирование института региональной законодательной власти в Российской Федерации является одним из важнейших условий повышения эффективности российского государства. В связи с этим необходимым является изучение институциональных преобразований на региональном уровне, поскольку именно институт законодательной власти субъектов Федерации является одним из ключевых субъектов регионального политического процесса, оказывая на него непосредственное влияние через принятие законодательных актов, реализацию решений федерального центра и наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Институт региональной законодательной (представительной) власти и региональные политические акторы оказывают существенное влияние на институциональные изменения на всех уровнях власти.

Изучение регионального законодательного процесса является одним из наиболее актуальных направлений современной политической науки. Основными структурными составляющими данного процесса являются органы региональной законодательной власти, поэтому необходим серьезный анализ особенностей их формирования и функционирования в условиях реформирования политико-административных отношений, новой конфигурации региональных элит и их стратегии, а также взаимодействия федеральной и региональной законодательной власти, лидеров и элит, взаимоотношений региональных законодательных собраний и структур гражданского общества, влияющих на общую динамику региональных политических изменений. Региональные законодательные собрания в современной России выступают относительно самостоятельным политико-властным институтом региональных трансформаций, определяющим в ряде случаев региональные, а иногда общероссийские тенденции политических изменений.

Особую актуальность теме исследования придает существенные изменения политико-правового статуса и роли региональной законодательной власти, связанные с введением процедур наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации через региональные законодательные собрания по предложению Президента России. Весьма актуальным является также вопрос формирования новых законодательных

органов власти в результате процесса укрупнения субъектов Федерации

В центре внимания исследователей находится избирательная реформа в регионах России. В 2003 году был осуществлен переход к пропорционально-мажоритарной системе выборов в региональные законодательные собрания, который должен способствовать повышению в них роли партийных фракций. Российские политические партии стали доминирующими участниками выборов в региональные законодательные собрания, получив 50%-ю квоту депутатских мандатов. Однако, «партия власти» - «Единая Россия», используя мощную ресурсную базу и административный ресурс, получила возможность стать основным актором в законодательных собраниях субъектов Федерации, что привело к снижению политической конкуренции в регионах.

Нельзя также не затронуть особо актуальные процессы использования административного ресурса на выборах в региональные законодательные собрания, а также проблемы коррумпированности избирательного процесса. Сегодняшней России, как никогда нужна власть эффективная, ответственная и преданная служению народу.

Актуальная потребность в органическом взаимодействии государственной власти и общества, которое может и должно осуществляться посредством политических партии и законодательных органов власти — это составляющая того опыта, который накапливает сейчас российская политическая система, в том числе и через усовершенствование работы региональных законодательных собраний.

Степень научной разработанности темы

Реформирование института региональной законодательной власти как проблема связано со многими аспектами политико-властных отношений, непосредственно касающихся функционально-властных характеристик политической системы.

В российской науке при изучении властных структур регионального уровня преобладающим является государственно-правовой подход, который рассматривает региональные властные институты как органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи достаточно разработанными являются работы по изучению природы региональной законодательной власти и проблем ее функционирования, как отдельной ветви власти¹.

¹ См следующие работы Автономов А.С., Захарова А.А., Ортова Е.М. Региональные парламенты в современной России – М., 2000, Андреев А.В., Карасев А.Т. Представительные (законодательные) органы власти субъектов Российской Федерации (общая характеристика) Монография – Екатеринбург, 2004, Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы – М., 2001, Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации – М., 2000, Подосинников В.Ю. Роль региональных законодательных органов власти в политическом процессе современной России. Дис.

Особенности статуса и компетенции органов региональной законодательной власти и ее взаимоотношений с федеральным центром довольно широко рассмотрены в работах российских ученых по проблемам российского федерализма. Политологические исследования регионального политического процесса в большей степени посвящены таким вопросам, как становление и трансформация региональных политических режимов, региональных политических элит, анализ региональных выборов. Эти исследования явились базовым материалом для данного диссертационного исследования. Это такие исследователи, как Абдулатипов РГ, Авралев НВ, Баранов АВ, Вартумян АА, Глигич-Золотарева МВ, Кузьмин АС, Умнова ИА, Шикун ДВ и др.²

Изучению институтов власти, посвящены работы российских исследователей, а также классиков институционализма Норта Д, Марча Д, Ольсена Д, Меркеля В и др., в которых разработан и представлен категориальный аппарат для анализа "формальных и неформальных правил". Детальное понимание сути политических институтов представлено в работах Баева ВС, Бирюкова СВ, Касьяна ДМ, Питерса БГ.³

Реформирование региональных избирательных систем и способы формирования региональных законодательных собраний исследуются в работах Алексева РА, Голосова ГВ, Постригановой АВ.⁴ Росписскую многопартийность и ее влияние на депутатский состав региональных законодательных органов власти изучают Зеленко БИ, Кынев АВ, Люхтерхандт Г, Усманов РХ.⁵

канд. полит. наук – М, 2005

² Авралев НВ. Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации в системе региональных политических режимов. Дис. канд. полит. наук – Н. Новгород, 2006; Абдулатипов РГ. Федералогия – М, 2004; Баранов АВ. Акторы региональных политических процессов в постсоветской России – М, 2005; Вартумян АА. Региональный политический процесс в современной России: динамика, тенденции, особенности. Дис. доктора полит. наук – М, 2005; Глигич-Золотарева МВ. Актуальные проблемы совершенствования состава субъектов Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ – 2005 – № 16 (268); Кузьмин АС, Метвин Н.Дж., Печаев В.Д. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Полит. – 2002 – № 3; Шикун ДВ. Российский парламентаризм: особенности современного этапа – М, 2004.

³ Баев ВС. Институт парламентаризма в современной России – М, 2004; Бирюков СВ. Региональная политическая власть: институты, структуры, механизмы – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2006; Касьян ДМ. Региональная политическая власть в России: институты, ресурсы и технологии. Дис. канд. полит. наук – Кемерово, 2005; Меркель В, Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Полит. – 2002 – № 1, № 2; Норт Д. Институты: институциональные изменения и функционирование экономики – М, 1997; Питерс БГ. Политические институты: вчера и сегодня // Политическая наука. Новые направления – М: Изд-во «Вече», 1999.

⁴ См. например, Алексева РА. Избирательная система как фактор становления и развития российской демократии. Дис. канд. полит. наук – М, 2006; Постриганова АВ. Выборы как механизм легитимации государственной власти в современной России. Дис. канд. полит. наук – М, 2005.

⁵ См. например, Зеленко БИ. Политические партии как институциональный фактор становления

Влияние административного ресурса на результат региональных выборов в законодательные собрания рассматривается в работах Вишневецкого Б Л, Воронцовой А.Б, Звоновского В Б, Кышева А В, Римского В Л и др.⁶

Проблемы влияния этнического фактора на конфликтность регионального политического процесса исследуются в работах Ожиганова Э Н Политико-правовой анализ законодательной деятельности произведен Нисневичем Ю А, Платоновым В М, Слизовским Д Е Технологии в политико-административном управлении изучает Анохин М Г Особенности государственной политики и управления рассмотрены в работах Сморгунова Л В⁷

Используя общие положения проанализированных выше работ и применяя политологический подход, автор проанализировал процессы институциональных изменений законодательной власти на региональном уровне В этом особую помощь оказали работы современных российских ученых Бирюкова С Н, Гельмана В Я, Иванова В Н, Куржиямского М Ю, Нечаева В Д, Чиркина В Е⁸ В данных работах рассматриваются не только общие проблемы политического и законодательного процессов в региональных законодательных собраниях, но приводятся факты, размышления, вводятся категориальные единицы, имеющие непосредственное отношение к предмету данного диссертационного исследования Отдельного внимания заслуживают исследования Медведева Н П и Туровского Р Ф в области политической регионалистики, работы которых характеризуют институциональные изменения и устойчивую политическую практику на региональном уровне⁹

гражданского общества в современной России: Дис. доктора полит наук – М., 2004, Усманов Р.Х. Региональный партигенез в политическом процессе современной России – М., 2002

⁶ Вишневецкий Б Л Электоральная коррупция: формы, проявления, методы борьбы // Гражданское общество против коррупции в России – СПб, 2002, Воронцова А.Б, Звоновский В.Б. Административный ресурс как феномен российского избирательного процесса // Полис – 2003 – № 6, Римский В Л Публичная политика как ресурс повышения эффективности государственного управления и противодействия коррупции // Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов / Под ред М.Б Горного и А.И. Волкова – СПб. Норма, 2005

⁷ Анохин М.Г. Технологии в политике и политико-административном управлении. – М., 2005, Нисневич Ю А, Платонов В М, Слизовский Д Е Законодательная деятельность. Политико-правовой анализ – М. Аспект Пресс, 2007, Ожиганов Э Н Моделирование и анализ политических процессов – М., 2006, Сморгунов Л В Государственная политика и управление – М. РОССПЭН, 2006

⁸ Бирюков С.В. Региональная политическая власть: от концептов к интегративной модели // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология – 2003 – №1, Иванов В Н. Становление органов государственной власти в субъектах Российской Федерации (на материалах Уральского региона) – Челябинск, 2004, Куржиямский М.Ю. Выборы в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга: политические «праймериз» общероссийского избирательного цикла 2003 – 2004 годов – М. Алгоритм, 2003, Нечаев В Д. Региональные политические системы в постсоветской России // Pro et Contra – 2000 – Т 5 – № 1, Чиркин В Е Публичная власть – М. Юристъ, 2005

⁹ Медведев Н.П. Политическая регионалистика – М. Изд-во Альфа-М, 2005, Медведев Н.П, Медведева В К Политическая регионалистика в контексте современных трансформаций российского

В зарубежной научной литературе вопросам изучения законодательной власти уделено достаточно много внимания, однако следует отметить, что большинство научных работ ориентировано на исследования вопросов функционирования и организации законодательной власти и содержат недостаточно информации о политико-институциональных проблемах реформирования региональной законодательной власти (Даймонд Л, Дэнвер Д, Кац Р, Тулчин Дж, Фриман М.)¹⁰

Несмотря на обширный набор источников, малоисследованным остается целый ряд аспектов реформирования института российской региональной законодательной власти, в том числе в контексте актуальных изменений политико-административных отношений. Несмотря также на обширный объем документов официального характера, нормативно-правовых актов, посвященных проблемам развития субъектов Российской Федерации, отмечается явный недостаток исследований в области региональных аспектов реформирования института региональной законодательной власти.

Объект исследования — институт российской региональной законодательной власти

Предмет исследования – тенденции развития института региональных законодательных собраний субъектов Российской Федерации

Цель работы - комплексное исследование институтов региональной законодательной власти субъектов Федерации в современной России в условиях реформирования политико-административных отношений

Достижение поставленной цели требовало решить следующие взаимосвязанные задачи:

- обозначить природу института региональной законодательной власти, причины его изменения и влияние данных изменений на региональную властную систему в целом,

- рассмотреть особенности статуса и компетенции региональных законодательных органов власти,

- выявить изменения, связанные с переходом к мажоритарно-пропорциональной системе региональных выборов в законодательные собрания, а также с установлением в некоторых субъектах федерации пропорциональной системы выборов,

федерализма – М. "Уникум-Центр", 2002, Туровский Р Ф Политическая регионалистика – М. Изд дом ГУ ВШЭ, 2006

¹⁰ Electoral systems and democracy // edited by Larry Diamond and Marc F Plattner – Baltimore Johns Hopkins University Press, 2006, David Denver Elections and voters in Britain. – NY Palgrave Macmillan, 2007, Handbook of party politics // edited by Richard S Katz and William J Crotty London, Thousand Oaks, Calif SAGE, 2006, Decentralization and Democratic Governance in Latin America Tulchin J, Selee A., eds. – Washington Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, 2004, Law and sociology // edited by Michael Freeman Oxford – New York Oxford University Press, 2006

-изучить процессы развития российской многопартийности в условиях реформирования региональной законодательной власти,

-осмыслить институциональные трансформации роли региональных законодательных собраний, в частности связанные с отменой прямых выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и их возможные последствия,

-проанализировать федеральное законодательство и региональную законодательную власть в контексте укрупнения субъектов Российской Федерации,

-установить особенности применения административного ресурса на выборах в региональные законодательные собрания

Основная рабочая гипотеза. Автор исходит из предположения, что современные политико-правовые изменения института региональной законодательной власти играют значительную роль в обеспечении устойчивого развития страны и обеспечении политической стабильности, что выдвигает новые исследовательские задачи перед политологической наукой. Изучение института региональной законодательной власти особенно важно в условиях изменения политико-административных отношений, современного развития и в ряде случаев укрупнения регионов Российской Федерации, постоянно меняющегося законодательства и чрезмерного влияния исполнительной власти на власть законодательную

Теоретические и методологические основы исследования

Теоретическую основу исследования составили теории политического представительства интересов, групповой активности, институционализм, концепция политических сетей, теория многоуровневого управления, а также теория организации и принятия решений

Полнаспектность объекта исследования определила множественность подходов к его изучению. В ходе исследования были использованы *системный, структурно-функциональный, нормативный, институциональный и сравнительно-политологический* методы

При подготовке диссертационной работы автор руководствовался принципами, позволяющими сочетать возможности логического и исторического методов, количественного и качественного анализа. При разработке понятийно-категориальных аспектов диссертант следовал принципам политического анализа, а также применял приемы и методы сравнительного анализа, значимого в политологическом отношении.

Кроме того, большое значение для раскрытия темы имел *системный подход*, который позволяет рассматривать совокупность органов региональной законодательной власти как систему, изменяющуюся в результате взаимодействия ее элементов и восприятия импульсов извне, и который позволил увидеть тенденции политических изменений института региональной законодательной власти в субъектах Российской Федерации

Использование *сравнительного метода*, применяемого в сравнительной политологии, а именно такой его разновидности как *региональное сравнение* позволило автору выделить своеобразие изменений института региональной законодательной власти в разных субъектах Федерации, те или иные отклонения, имевшие место. в определенной ситуации, выявить общие тенденции развития системы региональной законодательной власти

Для формирования эмпирической базы исследования автором были использованы *методы контент-анализа, анализа результатов региональных выборов, исследования документов* В процессе изучения полученных информационные массивы применены общенаучные методы (индукция, синтез) и статистические методы анализа данных

Эмпирическая база диссертационного исследования

Политологический материал, который используется в исследовании, был получен различными методами В их числе - анализ политико-государственных и государственно-правовых актов, большого массива официальных документов, статистических данных, а также контент-анализ прессы В частности, в ходе работы было изучено действующее законодательство России и отдельных субъектов Федерации В основу исследования легло изучение и сравнение автором Конституции России, конституций (уставов) субъектов Федерации, федерального и регионального законодательства, регламентирующего деятельность законодательных органов субъектов Федерации Кроме того, часть материалов была взята из Интернета Автором на протяжении долгого времени проводился мониторинг основных политических событий в отдельных регионах Основное внимание уделялось исследованию выборов региональных законодательных собраний, исследованию изменений региональных избирательных систем, влиянию российской многопартийной системы на региональную законодательную власть, проблемам наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации, институту региональной законодательной власти в условиях укрупнения субъектов Российской Федерации, влиянию административного ресурса на результаты региональных выборов

Основные результаты исследования, полученные лично автором и их научная новизна

Диссертация дополняет и развивает существующие научные представления о предмете исследования, предлагает ряд новых научных выводов В работе выделены наиболее эффективные направления решения проблем реформирования института региональной законодательной власти Предложены новые формы, методы, механизмы и модели его реализации в российских регионах Выявлены наиболее значимые проблемы Даны основные характеристики влияния исполнительной власти и властной вертикали на изменение региональных законодательных собраний в Российской Федерации

Конкретные характеристики диссертации выразились в следующих позициях

Автором введены в научный оборот новые российские и иностранные источники и работы, посвященные изучению института региональной законодательной власти, а также результаты авторских исследований

В работе автор одним из первых комплексно и последовательно с политологической точки зрения проанализировал последние преобразования региональной системы законодательной власти, связанные с отменой прямых выборов руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и введения процедуры наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации законодательными собраниями этих субъектов

Выявлено, что с учетом новых законодательных актов «партия власти» существенно облегчила себе получение большего количества депутатских мест на выборах в региональные законодательные собрания В контексте основных положений последней реформы института региональной законодательной власти, в работе ставится проблема отмены порога явки избирателей на региональных выборах

Проанализированы региональные избирательные процессы с октября 2004 г по март 2007 г Выявлены особенности развития и влияния политических партий на институт региональной законодательной власти

Установлено, что при утверждении региональным законодательным собранием руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации нет альтернативности Выявлено, что выдвижение кандидатуры от законодательного собрания или политической партии на должность главы субъекта Федерации становится новым механизмом повышения популярности тех или иных политиков

Внесен вклад в изучение проблемы реформирования института региональной законодательной власти в условиях укрупнения субъектов Российской Федерации Проанализированы практика объединения и федеральное законодательство, касающиеся объединения субъектов Российской Федерации, и изучен институт региональной законодательной власти в этом контексте Выявлена особенность законодательной практики запрещать законодательному органу требовать отставки главы исполнительной власти и назначенных им лиц в переходный период

Автором рассмотрены проблемы чрезмерного использования административного ресурса на региональных выборах с октября 2004 г по март 2007 г, и исследовано влияние региональной избирательной системы на интенсивность применения административного ресурса

Основные положения, выносимые на защиту.

1 Унификация региональной избирательной системы в части перехода к мажоритарно-пропорциональной системе позволила федеральному центру обеспечить гарантированное партийное представительство в региональных законодательных собраниях и облегчить «партии власти» получение

депутатских мест

2 Уровень воздействия политических партии как институционального фактора на развитие выборов в региональные законодательные собрания в России зависит от исполнительной власти, регулирующей этот уровень в соответствии с собственными интересами

3 В целях обеспечения альтернативности может быть использована практика утверждения региональным законодательным собранием руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации из двух кандидатур

4 Процедура утверждения региональным законодательным собранием руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации является безальтернативной. Выдвижение кандидатуры от законодательного собрания или политической партии на должность главы субъекта федерации становится новым механизмом повышения популярности тех или иных политиков, в то время как глава субъекта Федерации все равно останется ставленником Президента России

5 После отмены прямых выборов высших должностных лиц субъекта Российской Федерации происходит смещение акцентов в пользу выборов в региональные законодательные собрания, что указывает на увеличение роли региональных органов законодательной власти

6 При объединении субъектов Российской Федерации существует проблема увода региональной исполнительной власти от контроля со стороны региональной законодательной власти. Особенностью законодательной практики является запрещение законодательному органу требовать отставки главы исполнительной власти и назначенных им лиц в переходный период

7 Отмена порога явки избирателей в совокупности с применением административного ресурса ведет к повышению управляемости исполнительной властью выборов в региональные законодательные собрания

Теоретическая значимость исследования состоит в разработке таких актуальных проблем, как комплексное исследование института региональной законодательной власти, а именно процессов его становления, функционирования, развития и взаимодействия. В работе последовательно описываются этапы региональных институциональных изменений, анализируются причины, условия, акторы и последствия реформирования политико-административных отношений между институтами власти. Для исследования института региональной законодательной власти используется политологический подход, при этом в работе содержатся не только эмпирические данные, но и теоретически обоснованные определения для всех использованных в работе понятий.

Практическая значимость исследования заключается в том, что его выводы и положения могут быть использованы для более глубокого осмысления институциональных изменений на региональном уровне.

Сформулированные автором выводы и обобщения способствуют формированию ясного представления о содержании, тенденциях и характере институциональных изменений региональных законодательных собрания, о механизмах и путях оптимизации региональных политико-административных отношений, могут содействовать совершенствованию структуры и деятельности органов региональной законодательной власти, формированию системы ценностей демократической направленности

Материалы диссертации могут быть использованы при разработке общих и специальных курсов на факультетах политологии, социологии, государственного и муниципального управления

Апробация работы Работа обсуждена на кафедре сравнительной политологии факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов

Положения диссертационной работы были апробированы автором в учебном процессе при чтении курсов в Российском университете дружбы народов

Основные положения и результаты исследования отражены в 7 публикациях, в выступлениях на 2 международных, общероссийских и региональных конференциях. В том числе, 22 февраля 2005 г. на Международной конференции студентов-политологов и аспирантов в Российском университете дружбы народов

Структура работы Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы

II. Основное содержание диссертационной работы

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, дается характеристика состояния научной разработанности проблемы, формулируются цели и задачи, определяется предмет и объект исследования, излагаются методологическая основа, теоретическая и эмпирическая база исследования, раскрывается научная новизна и практическая значимость диссертации, формулируются положения, выносимые на защиту

В первой главе *«Теоретико-методологические основы анализа природы и статуса законодательной власти»* рассматриваются природа законодательной власти, а также особенности статуса и компетенции региональных законодательных органов власти

Глава структурно состоит из двух параграфов

В первом параграфе *«Природа публичной (законодательной) власти»* рассматривается природа понятий «представительная демократия» и «институт региональной законодательной власти», а также воплощение данных понятий применительно к условиям российской политической системы

Общепризнанно, что элементы, составляющие государство, - это

территория, население (нация, народ) и публичная власть¹¹

Представительная демократия базируется на опосредованном участии граждан в принятии решений через избранных в органы законодательной и исполнительной власти своих представителей. Парламент при этом играет ведущую роль как орган представительной и законодательной власти.

В соответствии с принципом народовластия все институциональные полномочия государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) в Российской Федерации исходят от народа через его свободно выраженную волю. Согласно частям 1 и 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации многонациональный народ Российской Федерации, выступая в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти, осуществляет ее как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Автор описывает две основные исторически сложившиеся модели политического участия и взаимоотношений между электоратом и избранными представителями народа.

При описательном анализе понятий «институт региональной законодательной власти», «институт законодательной власти субъекта Российской Федерации», «орган законодательной власти субъекта Российской Федерации», «региональный парламент», «региональное законодательное собрание», «законодательное собрание субъекта Российской Федерации» используются автором как равнозначные.

Значение понятия "политический институт" неразрывно связано с понятием «институт региональной законодательной власти». Термин "институт" имеет множество значений. В европейские языки он пришел из латинского *institutum* - установление, устройство. Со временем он приобрел два значения - узкое техническое (название специализированных научных и учебных заведений) и широкое социальное - совокупность норм права по определенному кругу общественных отношений. Проследив эволюцию институционализма, можно отметить, что как особое течение в социальных науках он сложился еще в конце XIX — начале XX в., однако получил в них далеко не одинаковое развитие. Прежде всего, указанный подход нашел себе применение в социологической и политической науках. В политическую науку термин "институт" пришел из социологии, где широко применяется понятие «социальный институт».

Кроме того, политическая наука унаследовала традиции институционализма от юриспруденции, в которой понятие "институт" означает совокупность родственных правовых норм, регулирующих определенные общественные отношения. В юриспруденции понятие "институт" трактуется более узко, чем в социологии и политической науке, как изучение государства.

До 50-х гг. XX века в политологии господствовал так называемый "старый институционализм". "Старые" институционалисты (Т. Веблен, Дж. Коммонс,

¹¹ См. например, Египинский Г. Общее учение о государстве – СПб, 1908 – С. 128

Дж К Гэлбрейт) шли к экономике от права и политики, пытаясь изучать экономические проблемы методами других наук об обществе. Они основывались главным образом на индуктивном методе, стремились идти от частных случаев к обобщениям, вследствие чего общая институциональная теория так и не сложилась.

Неоинституционалисты возродили интерес многих политологов к внимательному изучению проблемы политических институтов. "Новый институционализм" появился в политической науке в 1970-80-е годы, став своеобразной реакцией ученых на преобладание в политических исследованиях бихевиоризма, сводящих политику к индивидуально-групповому поведению контекстуалистских подходов (структурный функционализм), относящих политическую жизнь к взаимореагированию политической системы с окружающей социальной средой, и наконец, подходов утилитаристских (рациональный выбор), интерпретирующих институты лишь как технические рамки для выбора решений и осуществления "рациональных действий", теории рационального выбора.

К определению понятия "политический институт" в политологии существует два подхода. С одной стороны, это совокупность формальных и неформальных правил, но многие авторитетные политологи продолжают считать, что политические институты есть не что иное, как формальная сфера социальных отношений.

Народное представительство является необходимым и существенным элементом в системе функционирования публичной власти любого демократического государства. Его социальная ценность предопределяется его способностью формировать волю избирателей, отражать и реализовывать их различные интересы в решениях, принимаемых представительным органом.

Региональная власть обеспечивает баланс политических интересов, учет требований сообщества в управленческих решениях. Тем самым обеспечивается двойная легитимность власти региона перед лицом своего населения и власти общенациональной. Эффективное существование региональной власти предполагает, что она обеспечивает горизонтальную и вертикальную интеграцию.

Природа и сущность системы законодательной власти субъекта Российской Федерации основана на тех же общих принципах, что и организация системы федеральной законодательной власти. Основные функции и полномочия в области законодательной власти на региональном уровне осуществляют не федеральные органы законодательной власти, а органы законодательной власти субъекта Российской Федерации.

Во втором параграфе «Особенности политико-правового статуса региональных законодательных собраний» автор рассматривает основные характеристики статуса и компетенции регионального законодательного органа власти.

Основы статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации закрепляют Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», а также конституции (уставы) субъектов Российской Федерации

Термин «статус» происходит от латинского слова «status» - состояние, положение. Автор рассматривает «статус» как политико-правовое положение (совокупность предусмотренных законодательством прав и обязанностей, а также реальные возможности ими воспользоваться) государственного органа.

В широком смысле политико-правовой статус субъекта Федерации понимается как его права и обязанности по отношению не только к Федерации, но и к другим субъектам политического процесса, с которыми субъект Федерации, в соответствии с конституцией государства, может вступать в политико-властные отношения.

Предлагается следующая структура политико-правового статуса регионального законодательного собрания Российской Федерации, включающая в себя следующие элементы: понятие и функции законодательного собрания, порядок формирования законодательного собрания, компетенция законодательного собрания, состоящая из предметов ведения, полномочий и ответственности, организация деятельности законодательного собрания, включающая внутреннее устройство, принципы, формы и процедуру деятельности; порядок прекращения полномочий законодательного собрания.

Сущность унификации политико-правового статуса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации заключается во-первых, в установлении единого подхода к пониманию законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, во-вторых, в закреплении на федеральном уровне основных принципов деятельности данных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, гарантий их реализации, в-третьих, в определении единого понятия, признаков и видов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; в-четвертых, в установлении основополагающих принципов законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Процесс унификации политико-правового статуса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации условно можно разделить на три периода.

Первый период связан с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года, которая, во-первых, установила базовые начала организации законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации,

закрепив в качестве основ конституционного строя Российской Федерации принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, во-вторых, разграничила предметы ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в-третьих, определила основы взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Второй период начался с принятия 6 октября 1999 г. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который установил принципы деятельности законодательного (представительного) органа, виды нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, ответственность законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, требования к порядку избрания данного органа государственной власти и законодательному процессу

Третий период связан с принятием Федерального закона от 04 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который закрепил перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также установил правовые основы заключения договоров о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Во второй главе *«Политико-правовые проблемы организации института законодательной (представительной) власти в субъектах Российской Федерации»* анализируются проблемы институционализации и политико-правовые проблемы реформирования региональной законодательной власти в контексте развития региональных избирательных систем и российской многопартийности.

Глава структурно состоит из двух параграфов

В первом параграфе «Реформа избирательной системы в российских регионах» освещаются вопросы перехода к смешанной избирательной системе при формировании региональных органов законодательной власти, рассматривается влияние избирательной системы на региональную законодательную власть

В 2003 г. началась избирательная реформа формирования региональных органов законодательной власти. Существенным новшеством для организации региональной законодательной власти стало введение смешанной системы на выборах региональных законодательных собраний. Если

раньше в большинстве регионов выборы депутатов проходили по мажоритарной избирательной системе, то с 2003 г. половина состава депутатского корпуса стала избираться по мажоритарной, половина - по пропорциональной системе. Считается, что внедрение смешанной системы на региональном уровне способствует развитию политических партий на региональном уровне и укреплению партийных фракций в региональных парламентах. При этом в двухпалатных законодательных собраниях правом принимать законы наделена палата, сформированная по вышеназванному принципу.

Введение смешанной избирательной системы обосновывалось необходимостью унификации региональных избирательных систем. Смешанная избирательная система должна способствовать большей демократизации региональных выборов.

Унификация региональной избирательной системы привела к расширению состава законодательных собраний в областях и в определенной мере сократила их отставание по численности от республиканских законодательных собраний. Федеральному центру в значительной мере удалось решить одну из важных политических задач - обеспечить гарантированное партийное представительство в региональных законодательных органах власти, повысить степень их влияния и самостоятельности в отношениях с главами субъектов Федерации.

Во втором параграфе «Региональная законодательная власть в условиях развития российской многопартийности» рассматривается влияние развития российских политических партий на региональную законодательную власть.

Автор придерживается мнения, что на данном этапе общественно-политического развития уровень воздействия политических партий как институционального фактора на развитие избирательного процесса в России зависит от исполнительной власти, которая регулирует этот уровень в соответствии собственными интересами. Добиваясь управляемости политическим процессом, исполнительная власть одновременно осложняет условия становления демократических институтов, выхолащивая конкуренцию из этого процесса.

Переход к пропорционально-мажоритарной системе выборов в региональные законодательные собрания должен был расширить партийную составляющую в депутатском корпусе. Общероссийские партии стали доминирующими участниками в региональных законодательных собраниях, получив 50%-ю квоту депутатских мандатов. Однако «партия власти» «Единая Россия», используя мощную ресурсную базу и административный ресурс, получила возможность стать основным актором в законодательных собраниях субъектов Федерации, чем существенно снизила политическую конкурентоспособность большинства федеральных партий на региональном уровне.

Политические партии не справляются с выполнением своей

социальной роли, которая значительно сложнее, чем только участие в выборах и формирование представительных учреждений. Необходима и обратная связь: выражение, защита и выполнение интересов тех слоев населения, которые выражают доверие той или иной партии. Программы политических партий зачастую пишутся под конкретные выборы, не получают практической реализации и не могут удовлетворять конкретных требований своего электората.

Партийное и избирательное законодательство обязывает партии к постоянному участию в выборах, разработке программно-идеологических принципов, что также придаст им больше общественного и политического значения, будет стимулировать развитие контактов со структурами гражданского общества.

Изменение институциональной ситуации в связи с принятием новых законов, вводящих ряд законодательно предписывающих форм деятельности политических партий — минимальное количество членов в региональной организации, исключительное право на выдвижение кандидатов на выборах в представительные органы власти и т.п., в существенной мере должно изменить принципы включения политических партий в политический процесс, усилить их роль в формировании властных структур российского государства.

Автор анализирует результаты выборов в региональные законодательные собрания с октября 2004 г. по март 2007 г. в контексте становления российской многопартийности. Выборы, прошедшие в регионах в марте 2007 г. продемонстрировали появление второй «партии власти» — «Справедливой России», вступившей в борьбу с «Единой Россией» в Ставропольском крае по итогам голосования по партийным спискам.

Во третьей главе *«Механизмы взаимодействия региональной законодательной и исполнительной власти в условиях административной реформы»* анализируются проблемы и особенности взаимоотношений глав регионов с законодательными органами власти в субъектах Российской Федерации в условиях проведения административной реформы.

Глава структурно состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Проблемы наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» рассматриваются проблемы участия региональных законодательных собраний в наделении полномочиями глав исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

Автор анализирует зарубежный опыт назначения глав исполнительной власти субъектов различных федераций, а также сложившиеся точки зрения по вопросам централизации-децентрализации во взаимоотношениях между федерацией и субъектами, применительно к российской специфике политико-административных отношений между федеральным центром и регионами.

В начале 1990-х гг введение института всеобщих выборов обеспечило главам исполнительной власти регионов степень легитимности, сравнимую с легитимностью Президента России Однако, при этом федеральный центр практически утратил возможность, не нарушая действующее законодательство, отстранять глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации от занимаемой должности, за исключением трудноприменимой процедуры федерального вмешательства К тому же федеральный центр был ограничен в возможностях влиять на выборы руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации Разумеется, такое положение значительно уменьшало возможности федерального центра влиять на региональных лидеров для обеспечения реализации в регионах федеральной экономической и социальной политики В этой связи, Администрация Президента России В В Путина одной из основных задач обозначила изменение сложившейся ситуации через внесение в действующее законодательство поправок, отменяющих прямые выборы

С 2005 г Президент Российской Федерации получил право представлять на рассмотрение региональному законодательному собранию кандидатуру для наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации В случае трехкратного отклонения представленной кандидатуры Президент России имеет право распустить региональное законодательное собрание

Автор считает, что усилия федеральной власти направлены на повышение роли политических партий, поскольку партия, получившая наибольшее число депутатских мандатов на выборах в региональное законодательное собрание, может вносить предложение Президенту Российской Федерации о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Федерации Это свидетельствует в значительной степени о повороте в сторону формирования развитой и устойчивой партийной системы в стране Сильные политические партии позволят создать противовес группам давления, укрепить политическую автономию президентской власти от региональных элит, обуздать бесконечные «войны» кланов и клик в правящей группе и, наконец, обеспечить политическую интеграцию страны Такая политика неизбежно приведет к большей открытости и демократичности как региональных политических режимов в целом, так и региональных законодательных собраний в частности, что, в свою очередь, станет, по нашему мнению, серьезным катализатором процесса построения полноценного гражданского общества в России

Инициатива Президента России В В Путина по поводу права партийного большинства в законодательных собраниях субъектов Федерации предлагать Президенту России кандидатуру на пост губернатора позволяет при сохранении «вертикали власти» региональным

законодательным элитам принимать участие в наделении полномочиями главы субъекта Федерации

Вместе с тем автор считает, что выдвижение кандидатур превращается в институционализированный механизм повышения популярности тех или иных политиков, в то время как глава субъекта Федерации все равно будет ставленником Президента России. Таким образом, создается лишь видимость альтернативности кандидатур.

Во втором параграфе «Институт региональной законодательной власти в условиях укрупнения субъектов Российской Федерации» автор анализирует сложившуюся практику объединения региональных законодательных собраний в условиях укрупнения субъектов Федерации.

Политика рецентрализации, проводимая администрацией Президента России В.В. Путина, подразумевает активное воздействие на региональные политические режимы с целью обеспечения федерального политического и экономического курса в субъектах Федерации. В этой связи должна быть обеспечена максимальная лояльность губернаторов центру, а также эффективность их деятельности. Исходя из этого, возникает объективная потребность активного вмешательства федерального центра в политический и электоральный процесс в регионах через получение большинства мест в региональных законодательных собраниях «партией власти» - «Единой Россией» с целью наделения полномочиями нужного кандидата на должность главы субъекта Федерации.

Автор отмечает, что в существующем федеральном конституционном законодательстве об объединении субъектов присутствует явная избыточность в ограничении деятельности региональных законодательных органов власти. Из-под мер ответственности, а также мер обеспечительного характера выводятся главы исполнительной власти объединяемых субъектов. Указанные должностные лица, а также все их назначенцы, тем вся система исполнительной власти вновь образованного субъекта Федерации будет практически неподконтрольна населению на весь переходный период объединения. Такая тенденция прослеживается во всех федеральных конституционных законах. Автор считает данный подход ничем не аргументированным.

Автор отмечает, что укрупнение субъектов Федерации происходит без четкого представления о возможных схемах объединения органов региональной законодательной власти.

На основе анализа принятых федеральных конституционных законов об объединении субъектов Федерации автор делает следующие выводы: 1) принятые законы носят типовой характер с некоторыми несущественными вариациями, 2) новые законодательные собрания являются однопалатными и образуются по мажоритарно-пропорциональной избирательной системе, 3) автором выявлены проблемы увода региональной

исполнительной власти на переходный период от какого бы то ни было контроля со стороны региональной законодательной власти

В третьем параграфе «Особенности и перспективы взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти в контексте технологий применения административного ресурса» поднимаются проблемы злоупотребления исполнительной властью административным ресурсом во время проведения региональных выборов

Проблема использования исполнительной властью административного ресурса при проведении выборов в региональное законодательное собрание неразрывно связана с желанием исполнительной власти сформировать подконтрольный ей региональный парламент

Особенность электорального процесса в регионах состоит в том, что, если в более развитой городской среде с развитыми горизонтальными связями влияние административного ресурса несколько меньше, то на уровне городов и районов с доминирующей культурой подданнического типа он заметно эффективнее

Для реализации административного ресурса в электоральном процессе региональная исполнительная власть использует определенный набор технологий Автор акцентирует внимание на политико-административных технологиях во время региональных выборов Политико-административные технологии можно определить как совокупность последовательно применяемых процедур, приемов и способов деятельности, направленных на достижение необходимой политической цели наиболее оптимальными и эффективными средствами,

В настоящее время политические и правовые условия функционирования законодательной власти в регионах изменились, а ее статус существенно повысился В связи с чем внимание глав региональных администраций и федеральных структур к выборам этого уровня выросло

Автор обобщает технологии использования административного ресурса «партий власти» на региональных выборах в законодательные собрания, в том числе и на последних региональных выборах 11 марта 2007 г, рассматривает понятие «электоральной коррупции»

Он считает, что коррупция в региональном избирательном процессе и представительных органах власти в регионах представляет собой системное, многообразное, разноплановое явление Поэтому эффективная борьба с ней должна применяться на всех стадиях избирательного процесса

В заключении изложены основные результаты и сформулированы основные выводы, полученные автором в ходе исследования, касающиеся научного осмысления перспектив развития регионального института законодательной власти в России

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора

- 1 Гелеранский П С Использование административного ресурса на выборах в региональные законодательные собрания (весна-осень 2004 года) // Актуальные проблемы современного права и политики Межрегиональный сборник научных трудов / Под ред К Я Анашеевой, Ряз гос пед ун-т им С А Есенина – Рязань, 2005 – С 54-55
- 2 Гелеранский П С Проблемы политических отношений федерального центра и регионов // Политические институты и процессы российское и мировое измерение Материалы международной конференции студентов-политологов и аспирантов (Москва, 22 февраля 2005 г) / Под ред проф Н П Медведева, проф Д Е Слизовского – М Изд-во «Учеба» МИСиС, 2005 – С 17-20
- 3 Гелеранский П С Проблемы трансформации региональных органов власти в условиях укрупнения субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы современной политической науки и политики Сборник статей студентов, аспирантов и молодых ученых-политологов / Под ред проф Д Е Слизовского – М МАКС Пресс, 2006 – С 41-45
- 4 Гелеранский П С Роль региональных законодательных собраний и полномочных представителей Президента в процессе наделения полномочиями главы субъекта Федерации // Актуальные проблемы современной политической науки и политики Сборник статей студентов, аспирантов и молодых ученых-политологов / Под ред проф Д Е Слизовского – М МАКС Пресс, 2006 – С 45-53
- 5 Гелеранский П С Проблемы развития института региональных парламентов в контексте наделения полномочиями главы субъекта Федерации // Диалог цивилизаций Восток-Запад Глобализация и мультикультурализм Россия в современном мире Материалы VI Межвузовской научной конференции Ч II / Под ред Ю М Почты – М Изд-во РУДН 2006 – С 21-25
- 6 Гелеранский П С Региональные парламенты в условиях реформирования политико-административных отношений в России // Вестник Российского университета дружбы народов Серия Политология – 2006 – № 7 – С 16-25
- 7 Гелеранский П С Политико-правовые проблемы реформирования региональной законодательной власти и региональных избирательных систем в условиях российской многопартийности // Политико-административные отношения в условиях федерации Сборник научных статей под ред проф Н П Медведева – М Учеба, 2007 – С 144-162

Гелеранский Петр Сергеевич (Россия)

Институт региональной законодательной власти в условиях реформирования политико-административных отношений в России

В диссертации автором рассматриваются проблемы реформирования регионального института законодательной власти, анализируются политико-правовые аспекты организации, особенности статуса, принципы формирования и особенности функционирования этого института на региональном уровне. В работе особое внимание уделяется механизмам взаимодействия региональной законодательной и исполнительной власти в условиях административной реформы. В диссертации осуществлен подробный анализ процессов реформирования института региональной законодательной власти, в особенности проблем наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, формирования органов региональной законодательной власти в условиях укрупнения субъектов Российской Федерации и применения административного ресурса на выборах в региональные Законодательные Собрания.

Geleransky S. Peter (Russia)

Institute of regional legislature in the reforming of political and administrative relations in Russia

In the dissertation the author considers some problems of regional legislature institute's reforming. Political and legal aspects of the organization, features of the status, principles of formation and features of functioning of this institute at a regional level are analyzed. The special attention is given to modes of regional legislative and executive authority interaction in conditions of administrative reform. The detailed analysis of regional legislature institute reforming processes, in particular to some problems of the Russian Federation regions governors empowering, regional legislature bodies forming in conditions of the Russian Federation regions integration and an application of an administrative resource at regional Legislative Assemblies elections, was carried out in the dissertation.

Подписано в печать 17 04 2007 г
Исполнено 18 04 2007 г
Печать трафаретная

Заказ № 386
Тираж 100 экз

Типография «11-й ФОРМАТ»
ИНН 7726330900
115230, Москва, Варшавское ш, 36
(495) 975-78-56
www.autoreferat.ru