

На правах рукописи

КАБАРГИН ОЛЕГ БОРИСОВИЧ

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ
(ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

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

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



Ростов-на-Дону – 2005

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

Научные руководители: заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич
доктор исторических наук, профессор
Трусова Елена Михайловна

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Добаев Игорь Прокопьевич
кандидат политических наук
Путилин Валерий Васильевич

Ведущая организация: Саратовский государственный университет
им. Н.Г. Чернышевского

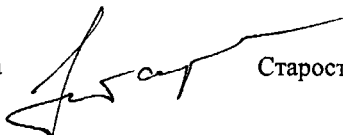
Защита состоится «2» июля 2005 г. в 11-00 часов на заседании
диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-
Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-
на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 512.

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

Автореферат разослан « 31 » мая 2005 г.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по ад-
ресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, СКАГС, к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Старостин А.М.

2006-4
10495

3 2158159

I. Общая характеристика работы

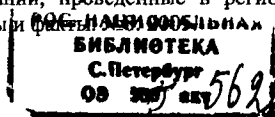
Актуальность исследования. Анализ мировых тенденций развития позволяет прогнозировать, что в XXI веке «региональный фактор» будет являться определяющим. Решение вопросов формирования гражданского общества, целостности Российского государства, развёртывания демократического механизма функционирования политической власти всё активнее перемещается в регионы. Это связано с возрастанием роли «человеческого капитала» в системе организации социума, который всё в большей мере будет представлять собой ассоциации самостоятельных, самоуправляющихся подсистем.

Регион является важнейшим связующим звеном в системе «личность, местное сообщество, центр», которому принадлежит важнейшая роль в организации всей иерархии социального управления.

Вместе с тем это только тенденция, которая вынуждена пробиваться через экономическое, социальное, культурное и политическое напряжение, через конфронтацию и противостояние, столь характерные сегодня для взаимоотношений центра и периферии.

Многочисленные исследования показывают, что возможности регионов как источника саморазвития территории не только не реализуются, но и деградируют. В большинстве регионов уменьшается продолжительность жизни, материальное положение людей не улучшается, разрушается профессионально-квалификационный потенциал, что сдерживает предпринимательскую активность населения, не позволяет людям достойно зарабатывать, самим строить жильё, влиять на качество образования, медицинского и культурно-бытового обслуживания, вести здоровый образ жизни. По опросам Аналитического центра Юрия Левады, в феврале 2005 года уверенность в завтрашнем дне упала до рекордно низкого за последние годы уровня в 9 %, т.е. лишь 9 человек из 100 верят в то, что завтра станет лучше.¹ Выступая на первом форуме народов Кавказа и Юга России, Президент Российской Федерации В.В.Путин

¹ См.: Данные социологических исследований, проведённые в регионах России / Муниципальный мир. №1-3, 2003; Аргументы и факты. 2005. №1.



заметил, что Южный федеральный округ занимает последнее место по инвестициям, а доходы здесь в полтора-два раза ниже средних по стране.²

Назрела необходимость активно включить «человеческий фактор» в рациональное и эффективное использование имеющихся многочисленных ресурсов территории. Это, в свою очередь, возможно только при следующем условии: действующая сегодня традиционная управленческая модель должна быть заменена на инновационную.

Общеизвестно, что государство богатеет, процветает и успешно развивается только при гармоничном отношении и взаимодействии трёх ветвей власти: законодательной (представительной), исполнительной и судебной. Если две последние ветви нашли значительное освещение в научной литературе, то этого нельзя сказать о законодательной (представительной) власти. Но сама жизнь показывает всё возрастающую значимость данного института в строительстве социального государства (роль законов в организации жизнедеятельности населения регионов, новый порядок избрания губернаторов и др.). «В конституционном государстве,- подчеркивал Дж. Локк, - ... может быть всего одна верховная власть, а именно законодательная, которой все остальные подчиняются и должны подчиняться»³.

Степень разработанности проблемы. Источниковой базой исследования представительной власти послужили теоретические труды мыслителей, учёных и политических деятелей различных эпох и народов – от древнейших времён до наших дней: Платона, Аристотеля, Цицерона, Ф.Аквинского, Н.Макиавелли, Т.Гоббса, Дж. Локка, Ш.Монтескье, Ж.–Ж.Руссо, Д.Дидро, Т.Джефферсона, Д.Вашингтона и др.; работы русских мыслителей – И.С. Пересветова, Ю. Крижанича, И.Т. Посошкова, В.Н.Татищева, А.Н. Радищева, С.М. Соловьёва, Б.Н. Чичерина, М.М. Ковалевского, С.А. Муромцева и др.

Проблемы организации и управления государственной службы исследуются в работах В.Новосельского, Н.Римашевской, Т.Заславской, Т.Романовой, Т.Сухаревой, Ю.Забродина, Р.Дорнбуша, С.Шаталова,

² Надо терпеть / Аргументы и факты. №13.2004. С.2

³ Локк Дж. О гражданском правлении. Т.2. С.87.

В.Игнатова, А. Понеделкова, А.Старостина, В.Самедова, Г.Зинченко, Ю.Забродина, Л.Беляевой, Л. Дегтяря и др.

Система законодательной власти рассматривается в работах Х.Линца, М. Шугерта, Дж. Кэри, С. Мэйнуэринга. В нашей стране – Б.Г.Капустина, А.Ю. Мельвиля, А.И.Соловьева, В.Е.Чиркина, Е.И.Козловой, О.Е. Кутафина, Р.В. Енгибаряна, Прусакова Ю.М., Акопова Л.В., Н.А. Михалева, Р.М.Романова, Э.В.Тадевосяна и др.

Проблемам правового статуса депутатов представительных органов власти посвящены работы таких учёных, как С.А. Авакян, Н.М. Алещенко, Г.В. Барбашёв, А.А. Безуглов, Н.А. Богданова, В.И.Васильев, В.А. Виноградов, И.В.Выдрин, Г.А. Герасименко, Дж. Ст. Милль, В.А. Ржевский, Ж.И.Овсепян, Д.Ю. Шапсугова, Э. Харлоф, К.Ф. Шермет и др.

Вместе с тем политологический аспект деятельности законодательных (представительных) органов власти не получил ещё должного освещения в научной литературе. За последнее время произошло изменение статусного положение института представительной власти в России. Об этом свидетельствует Указ Президента Российской Федерации «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» (2004 г.).

Необходимо отметить, что практически нет фундаментальных и концептуальных работ, способных отразить и оценить проблемы деятельности представительных органов власти регионов, определить направления и возможности её совершенствования. Эти и другие моменты обеспечили формирование нового проблемного поля и обусловили выбор данной проблематики в качестве темы диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является углубление имеющихся знаний о механизмах и технологиях осуществления функций законодательными (представительными) органами власти регионов для определения путей повышения их эффективности. Реализация поставленной цели осуществляется на основе решения следующих задач:

- проанализировать генезис становления и развития законодательной власти в отечественной истории;

- исследовать статус законодательной (представительной) власти в системе социальных институтов гражданского общества;
- выявить место и роль законодательных органов государственной власти регионов в современном российском обществе;
- рассмотреть основные мировые тенденции развития законодательных органов власти в корреляции с российским опытом;
- раскрыть механизмы и технологии осуществления представительными органами власти регионов своих функций;
- проанализировать опыт деятельности законодательных органов власти регионов в Южном федеральном округе, выявив его позитивные и негативные позиции;
- определить возможные пути оптимизации представительных органов.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования данной диссертационной работы является деятельность законодательных (представительных) органов власти Российской Федерации.

Предметом исследования выступают политологические аспекты повышения эффективности деятельности законодательных (представительных) органов власти регионов, их специфика и влияние как на социально-политическое пространство внутри, так и вне регионов.

Методологической и теоретической базой исследования являются концепции и теоретические положения, представленные в классической и современной отечественной и зарубежной литературе по кругу изучаемых проблем, законы зарубежных государств и Российской Федерации, нормативно-правовые акты органов законодательной власти.

В работе использованы концептуальные положения системного подхода и системного анализа, диалектического метода восхождения от абстрактного к конкретному, единства логического и исторического, анализа и синтеза, структурно-функционального метода, целевого контент-анализа документов и другие инструменты современного арсенала методологии политических наук.

Эмпирической базой исследования послужили данные Госкомстата о социально-политическом положении в стране, Федеральной целевой программы «Юг России», материалы, опубликованные в

монографиях, статьях, периодической печати, фактические материалы и результаты социологических исследований, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных учёных, а также исследований, проведённых непосредственно в Южном федеральном округе.

Рабочая гипотеза диссертационной работы. Систему органов государственной власти субъекта Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Законодательный (представительный) орган 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 своей деятельности.

В настоящее время, когда Россия политически и экономически стабилизируется, возрастает значимость развития и формирования новых механизмов и технологий деятельности законодательных (представительных) органов власти регионов, которая непосредственно направлена на защиту и развитие жизнеобеспечения российских граждан. Сложности, проблемы, возникающие в работе законодательных органов, - это прежде всего прямое проявление сложности и противоречивости современного российского общества, разнородности интересов отдельных групп населения разных регионов. В то же время сила законодательных органов в том, что они представляют собой не механическую сумму избранных лиц, а, как правило, объединение личностей со своей позицией, целями депутатской деятельности, отражающими позиции населения. На основе этого автор выносит на защиту ряд положений диссертации.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Законодательные органы выполняют жизненно важную функцию наблюдения и тщательного исследования действий органов исполнительной власти, привлечения внимания к злоупотреблениям властью и её неэффективности и предложения усовершенствований законодательных нормативных актов, представляемых ими. Вместе с тем, исследование тенденций развития законодательных органов государственной власти показало, что они, конечно, играют главную роль в процессе законотворчества, но сегодня им свойственно, главным образом, узаконивать политику, диктуемую исполнительной властью, а не самостоятельно проявлять законодательную инициативу. В результате функции законодательных органов деформируются.

2. Законодательный орган есть, в той или иной степени, отражение того общества, которое он представляет. В концентрированном виде он содержит в себе интересы и противоречия отдельных социальных, территориальных, профессиональных групп, политических образований и т.д. И по мере становления гражданского общества будет осуществляться перманентная структуризация законодательных органов.

Совершенствование деятельности законодательных (представительных) органов власти регионов осуществляется на трёх уровнях:

- * взаимодействие между федеральными и региональными органами власти;
- * координация и взаимодействие трёх структур региональной власти;
- * непосредственная законодательная деятельность представительных органов власти региона.

3. Реальная практика российского общества фактически выводит исполнительную власть из-под контроля народного представительства, что ведёт, по сути дела, к нарушению конституционного положения о народе как носителе суверенитета и единственном источнике власти в государстве.

4. Отсутствует сбалансированная нормативная база, позволяющая законодательно закрепить роль и место субъектов кадровой политики в механизме её реализации на федеральном, краевом и местном уровнях. Тормозят эти процессы отсутствие системы управления государственной

службы, не созданы достаточно надёжные правовые и социальные гарантии для государственных и муниципальных служащих.

Институт правового статуса депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации не тождествен институту правового статуса депутатов представительного органа местного самоуправления, последний обделён рядом полномочий, гарантий, не пользуется их титулом.

5. Целесообразно установить оптимум разделов концепции законопроекта: анализ проблемной ситуации и выявление внешних и внутренних факторов, её определяющих; анализ существующего правового поля регулирования ситуации; установление цели, задач и принципов законодательного регулирования; определение предмета законодательного регулирования и механизмов его осуществления; соответствие возможностям региона, в первую очередь финансовым; реализуемость; отсутствие или приемлемость побочных эффектов; предпочтительность в сравнении с альтернативными вариантами данного законопроекта.

6. Необходимо усовершенствовать практику законодательных процедур и технологий, особенно планирования и программирования процесса в целях придания ему большей системности и подконтрольности.

Следует строже регламентировать порядок заключений по законопроекту. Заключение должно быть лаконичным и обосновывать целесообразность принятия закона; ожидаемую эффективность; наличие и достаточность ресурсов, его реализуемость и возможные последствия; целесообразность предлагаемой формы изменения законодательства; соответствие текста законопроекта заявленной концепции; возможность принятия текста законопроекта за основу для дальнейшей постоянной работы.

Оценивать эффективность трудовых затрат государственных служащих следует по научно обоснованным методикам с учётом их объёмов, сложности, напряжённости и ответственности.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в самом предмете исследования: изучении механизмов и технологий осуществления функций законодательными (представительными)

органами власти регионов в условиях современных российских реформ. Обобщён и проанализирован как зарубежный, так и отечественный опыт деятельности представительных органов власти. Выявлены возможные пути оптимизации законодательных органов власти регионов.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется актуальностью рассмотренных в диссертационной работе проблем и степенью обоснования содержащихся в ней положений, выводов и рекомендаций. Результаты, полученные в ходе исследования, могут быть использованы в процессе активизации деятельности законодательных (представительных) органов власти регионов. Разработанные в диссертации методологические подходы могут быть задействованы в ходе разработки новых эффективных механизмов и технологий осуществления представительными органами власти регионов своих функций.

Материалы диссертации могут быть также использованы при разработке и преподавании учебных курсов в вузах по дисциплинам «Политология», «Социальная политика», «Социология политики», «Управление в социальной сфере» и др.

Апробация результатов исследования. Результаты и выводы диссертационного исследования докладывались на международных научно-практических конференциях: «Перспективы гражданского общества в современной России и особенности его развития в условиях Северо-Кавказского региона» (г. Ростов-на-Дону, сентябрь 2002 г.), «Профсоюзы и демократия» (г. Ростов-на-Дону, сентябрь 2004 г.) По результатам исследования автором опубликовано 3 работы общим объемом 2,6 п.л.

Структура диссертации определена целью, задачами и общей логикой исследования, включает введение, три главы, заключение, список литературы и приложение.

II. Основное содержание диссертации

Во **введении** обоснована актуальность темы, охарактеризована степень разработанности проблемы, сформулированы цели и задачи диссертационного исследования, показаны его новизна и практическая значимость.

В первой главе – **«Место и роль законодательных (представительных) органов государственной власти в гражданском обществе»** анализируется генезис становления законодательной власти в российском обществе. В работе подчеркивается, что каждому народу свойственна только ему присущая форма государства, которая исторически обусловлена. Основоположник русского государственного права И.Андреевский отмечал, что «жизнь народа выработала различные формы государства, которые имеют ряд общих особенностей». Он выделил их три. Во-первых, это отношение индивида к обществу. Разрешение этого вопроса вело к осознанию понятия гражданской свободы лица, которая в каждой из государственных форм получает своё самостоятельное и особенное развитие. Во-вторых, - это нравственные устои общества. Каждая из государственных форм представляет союз, основанный на нравственности. Степень сознания нравственных начал в каждом из этих типов различна. В-третьих, это отношение общества к вопросу всестороннего развития личности и общего прогресса человечества.⁴ В каждой форме государства представляются более или менее выгодные условия для развития личности, и поэтому каждый из этих типов имеет своё определённое отношение к понятию об общем человеческом прогрессе.

Обращаясь к истории Российского государства, можно проследить основные этапы становления и развития института статуса народных представителей в России. Законодательная власть представляет именно ту составную часть государственной власти, основной сферой деятельности которой является принятие законов, а также других правовых актов.

Институт парламента, как показало исследование, имеет многовековую историю. Так, первые представительные учреждения с

⁴ Андреевский И. Русское государственное право. Т.1. – СПб., 1866. С.3.

законодательными полномочиями возникли во времена античности – это народное собрание времен Перикла, древнеримский сенат. Вместе с тем анализ источников показал, что родиной современного парламента является Англия. Именно здесь в XIII в. королевская власть в соответствии с Великой хартией вольности (1215 г) была ограничена собранием феодалов, высшего духовенства и представителей графств.

Формирование современного института парламента начинается во второй половине XVIII – первой половине XIX вв. и связано с формированием представительной демократии в странах Западной Европы.

На Руси путь становления законодательной (представительной) власти имеет свои особенности. Так, уже в Новгороде с 1136 года сложилось двоевластие князя и выборного посадника. Если в руках князя сосредоточилась исполнительная власть, то посадничество выступало высшим республиканским органом контроля за княжеской деятельностью. Вече решало наиболее важные вопросы: о приглашении князей и заключении с ними договоров об изгнании неугодных князей, о войне и мире, о принятии законов, выбирало должностных лиц городского управления.

Состав вече постепенно претерпевал изменения: из сходки всех свободных граждан оно стало советом глав семей, советом старейшин, а в годы расцвета Новгородской республики, как и в других городах, - собранием наиболее богатых граждан, бояр, купцов. На этом этапе вече фактически превращается из органа прямой демократии в орган представительной власти.

Официально первое учреждение парламентского типа в России – это Государственная Дума. Она сформировалась в ходе первой русской революции. Основанием для её институционализации являлся царский манифест от 17 октября 1905 г. и указ (декабрь 1905 г.), регламентирующий выборы в Государственную Думу на основе всеобщего, неравного, непрямого голосования. Официально открытие Думы состоялось 27 апреля 1906 г.

В январе 1918 г. центральный демократический орган России - Учредительное собрание - был разогнан. К июлю 1918 г. с земством было

покончено. На смену ему пришли Советы, избираемые не всем населением, а лишь «трудовым народом».

Советы в Советской России образовывали разветвлённую систему представительных органов, которые функционировали и в центре, и на местах, во всех административно-территориальных единицах и на всех уровнях государственной организации.⁵ В их состав входили представители самых различных социальных групп населения. Депутат Совета являлся государственным деятелем и, следовательно, представителем государственной власти.

Полномочия депутатов как представителей государственной власти отличались от полномочий должностных лиц органов государственного управления тем, что депутаты при осуществлении своих полномочий вне Совета были не вправе отдавать распоряжения властного характера со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Практика работы депутатов Советов свидетельствовала о том, что в их деятельности было много полезного и интересного. Однако в большинстве своём этот опыт оказался далеко не востребованным.

Каждая страна имеет свои особенности и различия в государственно-политическом устройстве. Парламенты функционируют в 200 государствах, почти в пятидесяти действуют двухпалатные парламенты, в остальных – однопалатные⁶.

России понадобилось несколько десятилетий для того, чтобы утвердиться во мнении, что институт классического парламента жизненно необходим цивилизованной демократической стране. Общество убедилось, что без парламента не существует социального, правового государства, что парламентская демократия есть неотъемлемый элемент прогресса и созидания.

В Послании Президента РФ В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации (26 мая 2004 г.) отмечалось, что «без зрелого гражданского общества невозможно эффективное решение насущных проблем людей»⁷ Гражданское общество представляет собой целостную совокупность неполитических и неполитизированных духовных и

⁵ Овсянян Ж. И. Становление парламентаризма в России. – Ростов н/Д, 2000. С.30.

⁶ Весь мир. // Энциклопедический справочник - Минск, 1996. С.55.

⁷ Российская газета. 2004. 27 мая.

экономических отношений в обществе. Это область спонтанной самореализации людей (либо в ипостаси свободных индивидов, либо в виде добровольных их объединений в качестве граждан), защищённая соответствующими правовыми нормами от любых проявлений произвольной односторонней регламентации их деятельности со стороны государства и его органов.

Гражданское общество призвано структурировать и организовывать противоречивые отношения его членов, формируя тем самым их единую волю. В известном смысле гражданское общество, рынок и правовое государство - это три столпа, на которых держится здание современной демократии. Её становление и развитие обусловлено необходимостью формирования таких форм организации и объединения людей, которые способствовали бы более эффективному и рациональному использованию накопившегося в обществе потенциала развития, актуализации дремлющих в нём движущих сил – на основе создания условий для свободной самодетельности и самоорганизации всё большего числа членов общества.

Свободное взаимодействие людей во всех сферах общественной жизни нуждается в правовом регулировании, и государство, издавая законы и контролируя их исполнение, возлагает на себя эти функции и обязательства перед гражданами.

Задача становления гражданского общества в России в принципе не может быть решена только на основе внедрения в политическое устройство формальных атрибутов западной демократии (речь идёт, прежде всего, о принятии законов), а должна дополняться поисками гармоничного сочетания свободы и автономии человека и гарантии его прав с потребностями общественной солидарности и гарантиями прав групповых. Глобальные вызовы социального развития задают демократическую перспективу для модернизации России, в то же время обостряют необходимость поиска адекватных российским социокультурным и ментальным особенностям форм и механизмов функционирования российской демократии, исходя из того положения, что без коррекции становление гражданского общества в нашей стране вряд ли осуществимо. Эта настоятельная необходимость поиска «своего» варианта демократизации с целью построения российского гражданского общества

тем актуальнее, что оно является моментом общего противоречия глобализации, а именно сочетания унификации и плюрализации социальных процессов.

Вовлечение общества в дело укрепления законности и правопорядка имеет множество форм. Оно не может ограничиваться только стадией реализации уже принятого законодательства. Важно найти, как справедливо отмечает А.В.Попов, подходящие формы подключения различных общественных структур к процессу создания законов, к инициированию и подготовке законопроектов, затрагивающих интересы широких слоёв граждан.

Общепринято выделять в государственном управлении три главные ветви:

- легислатуры, создающие закон;
- исполнительные органы власти, исполняющие закон, приводящие его в жизнь;
- судебные органы власти, истолковывающие закон, применяющие его в судебной практике.

Разделение государственного управления на законодательную, исполнительную и судебную ветви теоретической своей основой имеет доктрину разделения властей. Однако следует констатировать, что эта картина далеко не во всём верна. Дело в том, что институты, формально квалифицируемые как законодательные, редко обладают монополией на законотворчество. В той или иной степени этой функцией обладают и исполнительные органы – через такие инструменты, как декреты и указы (исполнительные распоряжения); и у всех них есть возможность влиять на официальный законодательный процесс. Более того, законотворчество не является единственной функцией легислатур, и что интересно, это и не главная их функция.

Мы склонны поддерживать позицию, что наиболее предпочтительным термином является «парламент» (от французского *parler* – говорить), в котором нет тех ограничений, что есть в «ассамблеях», и той неопределённости, что характерна для «легислатуры». Парламент представляет собой высший законодательный орган, осуществляющий представительство основных социально и политически активных групп

населения; иногда представительство в парламенте частично осуществляется назначением.⁸

Понятие «парламент» подчёркивает ещё один момент, присутствующий во всех этих институтах: независимо от того, каким объёмом законодательной власти они обладают и как они выполняют свои представительные функции, законодательные собрания суть прежде всего дискуссионные собрания – форумы, на которых обсуждаются политические вопросы.

Новая Конституция Российской Федерации была принята в декабре 1993 года. Фактически, одновременно с её принятием был сформирован парламент страны – Государственная дума, и начался процесс формирования региональных представительных органов власти, которые, по Конституции, наделялись полномочиями парламентов.

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

Сравнительный анализ конституций республик показал, что преобладающее большинство республик установили смешанную форму правления с институтом президента республики. На наш взгляд, совмещение постов главы государства и главы исполнительной власти создаёт существенные трудности в реализации принципа разделения и самостоятельности ветвей государственной власти.

Существование разных моделей и систем политической ответственности правительств приводит к дисгармонии деятельности всей системы государственной власти в Федерации, не обеспечивает единого правового и административно-управленческого поля в стране.

Для выяснения сущности тенденций и проблем повышения эффективности деятельности законодательных (представительных)

⁸ Политология: Энциклопедический словарь. – М., 1993. С. 240.

органов государственной власти регионов необходимо рассмотреть и исследовать механизмы и технологии реализации функций этих органов.

Во второй главе – **«Механизмы и технологии осуществления функций законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта Российской Федерации»** – исследуются инструменты и алгоритмы деятельности представительных органов власти регионов.

Изучение социальных механизмов и технологий является одним из наиболее актуальных направлений современных социальных исследований. Под социальным механизмом общественного процесса подразумевается устойчивая система взаимодействия социальных акторов разных типов и уровней, конечным результатом которых служит удовлетворение определённой общественной потребности

По определению Т.И. Заславской: «Под социальным механизмом развития экономики мы понимаем устойчивую систему поведения социальных групп, а также взаимодействия этих групп друг с другом и с государством по поводу производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг, систему, регулирующую, с одной стороны, социальными институтами данного общества (партией, государством, хозяйственным механизмом, институтами культуры и идеологии), с другой – социально-экономическим положением и сознанием самих этих групп»⁹.

Сама идея социальных механизмов политических, экономических и иных процессов, как отмечают исследователи, базируется на предположении о том, что совокупность определяющих эти процессы явлений, факторов и зависимостей образует целостный феномен, исследование устройства которого позволяет глубже разобраться в изучаемых зависимостях и закономерностях.

В свою очередь, социальные технологии представляют способ организации и упорядочения целесообразной практической деятельности,

⁹ Заславская Т.И., Рывкина Р.В. Социология экономической жизни. Очерки теории. – Новосибирск. 1991. С.59-61; Заславская Т. Изучение механизмов социальных процессов (1981-1985) // Социальная траектория реформируемой России – Новосибирск: Наука. 1999. С.71-89.

совокупность приёмов, направленных на определение или преобразование социального объекта, достижение заданного результата. Специфика социальных технологий заключается в том, что они алгоритмизируют деятельность и поэтому могут неоднократно использоваться для решения сходных задач, посредством профессиональной культуры.

В 1994 году в субъектах Российской Федерации прошли выборы в новые законодательные (представительные) органы государственной власти регионов. Впервые в истории российского общества территории, входящие в состав государства, получили право формировать собственную законодательную базу. Представительные органы власти регионов стали полноправными парламентами со всеми необходимыми атрибутами.

Основополагающие принципы деятельности региональных парламентов, дум, законодательных собраний изложены в Конституции Российской Федерации. В настоящее время, по мнению специалистов, именно региональное законодательство является существенным резервом повышения эффективности Конституции и более полного её правового и демократического потенциала.

Законодательный (представительный) орган имеет статус постоянно действующего высшего и единственного органа законодательной власти субъекта РФ. Его функции составляют 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 деятельности.¹⁰

Полномочия законодательного органа государственной власти субъекта РФ многогранны и обширны. К основным полномочиям (согласно гл.II, ст.5) относятся следующие:

*Установление порядка проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ, деятельности органов местного самоуправления в пределах полномочий законодательного органа субъекта РФ, обозначенных в конституции (уставе) субъекта РФ.

¹⁰ Федеральный закон «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.

*Утверждение программ социально-экономического развития субъекта РФ, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа).

*Установление налогов и сборов, отнесенных федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания.

*Установление порядка образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъекта РФ, утверждение отчетов о расходовании средств из этих фондов.

*Установление порядка управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, в том числе долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и иных организационно-правовых форм.

*Утверждение заключения и расторжения договоров субъекта РФ.

*Установление порядка назначения и проведения референдума субъекта РФ.

*Установление порядка проведения выборов в законодательный орган субъекта РФ, а также выборов высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта РФ.

*Утверждение схемы управления субъектом РФ, определение структуры высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Решение вопросов в рамках перечисленных полномочий оформляется в форме закона субъекта РФ.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ имеет право:

*определять порядок деятельности указанного органа;

*назначать на должность и освобождать от должности отдельных должностных лиц субъекта РФ, а также оформлять согласие на их назначение, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ;

*назначать дату выборов и референдума субъекта РФ в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ;

*оформлять решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа), а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов

исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ;

*утверждать соглашение об изменении границ субъектов РФ;

*назначать на должность судей конституционного (уставного) суда субъектов РФ;

*осуществлять наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ, исполнением бюджета субъекта РФ, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ;

* новая функция законодательной (представительной) власти регионов – утверждение (не утверждение) представленной Президентом РФ кандидатуры на должность высшего должностного лица.

Решение вопросов в рамках перечисленных полномочий оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Российской Конституцией предусмотрен определённый механизм сдержек и противовесов в отношении различных ветвей власти. Однако, как показывает практика, этот механизм пока слабо отрегулирован. Реальная действенность его низка. А это таит возможность усиления бюрократического аппарата, превращения власти народа во власть чиновников, трансформации вспомогательных функций государственной службы по обеспечению власти в саму власть.

Против этих негативных тенденций направлена реформа государственной службы, осуществляемая в настоящее время в Российской Федерации. Реформирование государственной службы предполагает превращение её в реальный социально-управленческий институт публично-правового регулирования. Для этого необходимо на современной социально-философской и правовой базе решить вопросы, касающиеся организационно-кадровых и процессуальных основ государственного, аппарата, статуса государственных должностей и государственных служащих. В России необходимо создать модель государственной службы, при которой добросовестный служащий имел бы эффективную мотивацию к высокопроизводительному, креативному

труду, был бы застрахован от необдуманных кадровых решений и одновременно не мог злоупотреблять служебным положением и доверием государства и народа.

В настоящее время существует объективная необходимость в создании научной концепции, позволяющей предвидеть динамику развития законодательства, соотношение его отраслей и подотраслей, определить приоритетные законы на ближайшую перспективу, просчитать все возможные последствия принятия того или иного закона на стадии его разработки. В этой связи, как справедливо замечает А.В.Попов, требуется новый подход к проблеме оценки эффективности закона.¹¹

Сегодня надо изучать эффективность закона ещё на стадии его концептуальной разработки, образно говоря, «послойно»: эффективность юридическую, социальную, экономическую и психологическую.

Оптимизация развития и функционирования политического процесса, требует эффективных механизмов и технологий управления политической деятельностью, так как масштаб происходящих изменений, вовлечение людских, материальных, информационных и других ресурсов настолько велики, что спонтанность, стихийность такого движения привели бы к неоправданной трате сил и средств.

Парламентское строительство в субъектах Федерации, а также России в целом, да и в иных странах, показывает, что представительный госорган законодательства встроен в систему народовластия, власти и обслуживает ее интересы. Широки и многогранны механизмы и технологии осуществления функций законодательными «представительными» органами власти регионов. Однако, как показало настоящее исследование, они ещё весьма далеки от совершенствования. В этой связи необходимо изучить и определить возможные пути оптимизации законодательных органов власти регионов.

В третьей главе **«Пути оптимизации деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** – анализируется опыт

¹¹ Попов А.В. Законодательное собрание Ростовской области. Опыт десятилетия. // Региональное законодательство. практика и пути совершенствования. – Ростов н/Д, 2004. С.26.

регионов и прежде всего Ростовской области по повышению эффективности деятельности представительных органов власти.

Рыночные преобразования продвигаются по стране крайне неравномерно, имеют различную динамику и результативность. Одни регионы далеко продвинулись в этом направлении, основательно вошли в рынок и сумели адаптироваться к его механизму. Другие попали в тяжелейшие по различным причинам условия, в том числе и из-за специализации на отраслях, которые не вписались в рынок и пришли в упадок.

Различия, которые существуют между регионами, касаются практически всех сфер общественной жизни. Так, в бассейне Большой Волги различия между регионами составляют по территории в 7 раз, по населению – в 20, по валовому производству продукции в 40 раз.¹²

Значительна дифференциация между регионами по уровню денежных доходов. Самый «бедный» регион страны - Дагестан, в котором денежные доходы в расчёте на душу населения не достигают в среднем даже величины прожиточного минимума.

Эффективность власти – это способность государственных структур успешно решать экономические, политические, социальные, финансовые и другие задачи, достигать поставленных целей, согласовывать, находить компромиссные решения и координировать политические и экономические интересы различных групп населения, действуя при этом в строго определённом правовом пространстве.

Будучи особым средством управления людьми, дееспособность власти определяется многочисленными факторами, которые взаимосвязаны, взаимозависимы и действуют системно. Как известно, рыночной экономике присущи самонастройка и саморегулирующие свойства. Государство не подавляет и не подменяет механизмы саморегулирования. Напротив, через создание соответствующих «правил игры», используя при этом прямые (административные) и косвенные (экономические) методы, оно воздействует на различные стороны общественной жизни. Всё это придаёт государственной власти особый

¹² Игнатов В.Г., Харченко И.С. Механизм повышения эффективности государственной власти (региональный аспект). //Эффективность государственной власти и управления в современной России. – Ростов н/Д, 1998. С.132.

статус, требует качественно новой определённости, роль и значение которой в условиях рынка резко возрастает.

На наш взгляд, справедливо утверждение, что важнейшим фактором, обуславливающим высокоэффективное функционирование аппарата законодательной власти, является удовлетворённость сотрудников своей работой. Мониторинговые исследования становления парламентаризма в России, проведенные коллективом кафедры госуправления и права МГИМО (У), показали, что $\frac{1}{4}$ респондентов (79% опрошенных по репрезентативной выборке сотрудников) в основном удовлетворены работой в аппаратах парламента, 22% даже вполне удовлетворены. Эти показатели практически не меняются на протяжении уже нескольких лет. Неудовлетворённых работой более 18%. Но это показатель имеет тенденцию в последнее время к снижению.

Основные причины неудовлетворённости службой: мало перспектив карьерного продвижения; уровень квалификации выше того, что требуется по должности; нет уверенности в завтрашнем дне; низкая результативность личного труда; мало полномочий для качественной работы; высокая интенсивность работы.

Несомненно, эффективность законодательной (представительной) власти определяется не только состоянием внутриаппаратных отношений, но и опытом и традициями парламентской деятельности. Определяющую роль играют социально-экономические показатели региона, обычаи и культура народа, уровень демократичности государственной власти. Это хорошо понимают и учитывают в парламентах западных стран. В Канаде, Италии, Германии созданы специальные структурные подразделения, которые занимаются проблемами эффективности государственной службы. В палате общин парламента Канады эти вопросы находятся в ведении управления планирования и анализа.

Интегральным выражением эффективности государственной службы может служить следующая формула: государственную службу «можно признать эффективной лишь в том случае, если она успешно решает проблему оптимальной защиты интересов населения, всех социальных групп и каждого человека»¹³. Главная цель цивилизованной

¹³ Кадровое обеспечение государственной службы. – Ростов н/Д, 1994. С 84

государственной власти заключается в обеспечении прав и свобод человека, достижении всеобщего блага. В качестве определяющих критериев эффективности государственной службы можно выделить: интересы, потребности людей, общественное благосостояние, правовые гарантии защиты интересов граждан.

В феврале 2005 г. парламентарии РФ впервые в истории подготовили доклад о состоянии законодательства в России. Выводы оказались неутешительными. Фактически парламенты всех уровней оказались не в лидерах законодательной работы. Основная масса законопроектов, принимаемых парламентом, исходит от правительства, а не от депутатов или сенаторов. В работе показаны возможные пути выхода из сложившейся в стране негативной ситуации.

Эффективная деятельность законодательных (представительных) органов власти регионов предполагает профессиональный, согласованный, синхронный труд заинтересованных людей и всех структур законодательного конвейера. В качестве основных показателей, свидетельствующих о дееспособности представительной власти, можно выделить:

- адекватность прав, обязанностей, функций и способность служащих выполнить поставленные перед ними задачи, т.е. качественно реализовать данные полномочия;

- наличие профессиональных знаний, умений, навыков, необходимых и достаточных для квалифицированного исполнения служебных обязанностей;

- согласованность и синхронность действий различных структурных элементов аппарата, обеспечивающих работу с текстами законов и сопровождающими их документами в необходимом режиме, без нарушения установленных прав и норм;

- глубокий и всесторонний анализ деятельности всех участников законотворчества, а не эпизодичность, поверхностность и односторонность при его оценке;

- оптимизация порядка принятия повесток дня пленарных заседаний. Речь идёт о необходимости упорядочения до малейших деталей всей системы прохождения документов, связанных с подготовкой и проведением советов, собраний, комитетов и депутатских объединений.

В **Заключении** диссертации подводятся итоги проведённого исследования, делаются выводы, намечаются наиболее перспективные направления дальнейшей разработки данной темы.

По теме исследования соискателем опубликованы следующие работы:

Кабаргин О.Б. Законодательные органы власти регионов: механизмы и технологии функционирования. Брошюра. - Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2005. - 2 п.л.

Кабаргин О.Б. Социальный статус представительных органов власти в гражданском обществе. // Управление региональными социально-политическими процессами: вопросы теории и практики. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2004. – 0,3 п.л.

Кабаргин О.Б. Современные технологии деятельности законодательных (представительных) органов власти регионов // Актуальные проблемы российской политологии и политического управления. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2005. – 0,3 п.л.

Подписано к печати 27.05.05. Объем 1,1 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № 42/5
344002, Ростов н/Д, Пушкинская, 70, СКАГС

05-14040

РНБ Русский фонд

2006-4

10495