Ю.А.Нисневич

ЗАКОН И ПОЛИТИКА

Москва

2005

УДК 32:34

ББК 66.0

Н69

Научное издание

Нисневич Ю.А.

Закон и политика. – М.: МОО «Открытая Россия, 2005. – 188 с.

Предлагаемая вниманию читателя монография представляет собой первую попытку системного изложения проблем и механизмов законодательной деятельности в современной России на основе качественно новой политико-правовой парадигмы исследования. Монография предназначена для политиков, общественных деятелей, ученых и специалистов в области политических наук, магистров и аспирантов политологических отделений университетов, а также для всех тех, кто интересуется вопросами реальной политики и практической деятельности российского парламента.

Издание подготовлено для системы Школ

Публичной Политики МОО «Открытая Россия»

© Ю.А.Нисневич, 2005

© МОО «Открытая Россия», 2005

Законы – слишком серьезная вещь, чтобы ее доверять юристам.

Жан-Луи Бергель,
президент Международной
ассоциации методологии права

Введение

Сегодня в России достаточно остро стоит вопрос о соответствии характера и результатов процесса формирования российского законодательства целям перехода от тоталитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой, нормам Конституции Российской Федерации (1993) и нормам международного права в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Для того, чтобы получить адекватный ответ на этот принципиально значимый для понимания перспектив развития страны вопрос необходимо, исходя из сущностных свойств и характеристик такого вида государственной деятельности, отправления государственно-властных полномочий как законодательная деятельность, проанализировать и оценить действующие механизмы формирования российского законодательства. Особую значимость такому исследованию придает тот факт, что в условиях транзита законодательство является ключевым инструментом и проектирования и практической реализации коренных социально-экономических и политических преобразований, осуществляемых в странах переходного типа, к которым относится и современная Россия. При этом законодательное поле естественным образом становится публичной ареной жесткой политической конкуренции реформаторских и антиреформаторских сил общества, новых и старых политических и экономических элит.

И здесь мы сталкиваемся с парадоксальным явлением, которое, судя по вынесенному в эпиграф высказыванию президента Международной

ассоциации методологии права Ж.-Л. Бергеля и его статье[1], характерно не только для сегодняшней российской действительности. Все, что связано с понятиями «закон», «законодательство», «законодательная деятельность» и т.п. считается прерогативой юридической науки и находится лишь на периферии внимания политической науки.

Российские и зарубежные ученые-правоведы и юристы систематически и активно занимаются разработкой методологических и процедурных проблем подготовки законопроектов, научных основ законодательной техники, правовых и правоприменительных подходов к оценке качества законов.[2] При этом они признают законодательную деятельность как один из видов интеллектуальной деятельности, сочетающий в себе искусство и науку, для обозначения которой используется термин «законоведение», впервые введенный во французском языке профессором Л.Витгенсом[3].

Для того, чтобы понять причину, по которой законодательная деятельность должна стать предметом исследования политической науки, а наука законоведения объектом приложения творческих усилий не только правоведов и юристов, но и политологов, достаточно задать себе один простой вопрос, на который как показывает опыт очень немногие российские политики и политологи способны дать ясный и однозначный ответ.

Что является тем реальным, а не виртуальным продуктом, который политические партии могут и должны предъявлять обществу как результат своей практически значимой для общества деятельности? Ответ – закон.

Естественно, в таком ответе понятие «закон» используется в самом широком смысле - как результат законодательной деятельности

---

[1] Бергель Жан-Луи Разработка правовых норм //Очерки методологии законотворчества. Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. - Баден-Баден, 1996.

[2] См. например: Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н. Вопросы методики подготовки законопроектов //Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды 53. - М.: ИЗиСП, 1993, Законодательная техника: Научно-практическое пособие. / Под ред. Тихомирова Ю.А. - М.: Городец, 2000 и др.

[3] Мадер Луизус Законодательная процедура и качество законодательства //Очерки методологии законотворчества. Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. - Баден-Баден, 1996. – с.50.

политической партии. Такой результат включает не только те законы, которые политическая партия практически смогла провести через парламент, но и предлагаемые ею обществу законодательные инициативы в форме законопроектов и поправок к действующим законам и, что принципиально важно, результаты голосования партийных депутатов по законопроектам, внесенным в парламент другими субъектами права законодательной инициативы. Именно результаты законодательных голосований партийных депутатов реально выражают истинные, а не декларируемые цели политической партии, те методы и решения общезначимых проблем развития общества и государства, которые предлагает и отстаивает партия, ее фактическую идеологическую и ценностную ориентацию.

Очевидным является и тот факт, что действующее законодательство, как совокупность вступивших в силу законов, является результатом законодательной деятельности, прежде всего, парламента страна – высшего представительного и законодательного органа государственной власти. Формирование и деятельность этого одного из ключевых политических институтов демократии основаны на действующей в стране избирательной системе, реализующей механизм всеобщих прямых и тайных выборов депутатов парламента, важнейшей составной частью которого является система политических партий. Кроме того, активными участниками процесса законодательной деятельности в тех или иных формах, установленных конституцией, являются и другие высшие органы государственной власти, каждый из которых представляет собой, как и государство в целом политический институт.

Таким образом, законодательная деятельность всегда объективно осуществляется в поле политики, являющейся одним из основных регуляторов социальных отношений.

Второй основной регулятор социальных отношений – это право, естественное и позитивное. Позитивное или писаное право выражается в форме юридических норм, содержащихся в письменных документах и,

прежде всего, в законах. Одной из ключевых задач законотворчества является перевод естественного права в систему позитивного права.[4]

Следовательно, законодательная деятельность, являющаяся одной из основополагающих форм публичной деятельности политической партии и одним из видов государственной деятельности, представляет собой процесс, в рамках которого взаимодействуют две относительно самостоятельные сферы общественной жизни – политика и право.

В условиях постиндустриального развития законодательное регулирование все более и более отчетливо приобретает характер абсолютной доминанты в политической деятельности и государственном управлении как правовая основа политических систем демократического типа. Поэтому представляется, что для людей профессионально занимающихся или интересующихся политикой, политическими институтами и процессами принципиально необходимо знание и понимание проблем и механизмов законодательной деятельности. К сожалению, российская политическая наука пока не может дать достойный ответ на этот запрос. Более того, большинство российских специалистов-политологов не уделяют должного внимания знанию и изучению законодательной деятельности как объекта политической науки, а специальные курсы по изучению законодательной деятельности как политико-правового процесса отсутствуют в образовательных программах политологических отделений университетов и институтов.

Целью данной работы является системное изложение политических и конституционно-правовых основ, сущностных характеристик парламентских и внепарламентских политических акторов, политических и лоббистских механизмов законодательной деятельности на основе качественно новой политико-правовой парадигмы исследования этого вида политической и государственной деятельности как объекта политической науки.

---

[4] Лившиц Р.З. О противоречивой двуединой природе права //Подготовка и принятие законов в правовом государстве. Материалы международного семинара. – М.: Издание Государственной Думы, 1998. – с.282-293.

Раздел I

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ПРОЦЕСС

Глава 1

ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ПАРАДИГМА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Политика и право

Закон как таковой не является регулятором социальных отношений, а представляет собой лишь один из основных инструментов такого регулирования. Закон, законодательство в целом как инструмент социального регулирования формируется в результате взаимодействия двух относительно самостоятельных сфер общественной жизни, регуляторов социальных отношений – политики и права. Поэтому следует признать достаточно обоснованной получившую в последнее время распространение в правоведении и политической науке теорию несводимости права к закону.

Как отмечает российский юрист-правовед С.С.Алексеев[5]: «Право в самом широком значении этого понятия представляет собой регулятор, стабилизатор в обществе – определитель того, «кто» и «что» вправе или не вправе делать, поступать (стоит только прислушаться к самому слову «право», как именно такое его понимание зазвучит из его буквального смысла). Право в таком широком значении дает основание для того, чтобы то или иное поведение людей признавалось оправданным, обоснованным. Оно, право, в указанном значении призвано обеспечить нормальную, упорядоченную жизнь людей, всего человеческого сообщества. И, следовательно, обеспечить признание того или иного положения лица, поступков, актов поведения людей в качестве правомерных или неправомерных».

---

[5] Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. - М.: Статут, 2000. – с.11.

Право обосновывает положение и поведение людей, прежде всего, «по природе», по естественному порядку вещей (право на жизнь, право на свободу, право человека или целого сообщества самостоятельно определять свою судьбу и т.д.). Право по своей изначальной основе – это естественное право, на начальной стадии развития человечества нашедшее свое отражение в требованиях морали и обычаях.

По мере развития человеческой цивилизации, с появлением институтов собственности, публичной власти, обретением людьми духовных ценностей наряду с естественным правом потребовалось социальное регулирование в виде права как установлений самих людей, именуемого позитивным правом. Позитивное право определяет права и обязанности людей, их объединений, экономических и социальных образований, институтов государства, связанные с существованием и деятельностью политической власти, наличием различных форм собственности, доминированием определенных духовных принципов и идеалов. Такое право поддерживается не только и не столько общественным мнением, традициями и моралью, но, прежде всего, публичным авторитетом государственной власти, мерами юридической ответственности, силой государственного принуждения.

При этом позитивное право не только мощный социальный регулятор, но и явление культуры – объективированного выражения и аккумулятора творчества человека, его материального и духовного богатства, накапливаемых обществом социальных ценностей.[6]

В юридических системах романо-германского типа, сложившихся и утвердившихся в континентальной Европе, включая Россию, - позитивное право, базируется на общих нормах, выраженных в законе. В этой группе национальных юридических систем позитивным правом признаются юридические нормы, содержащиеся в письменных документах – законах, т.е. официальных нормативных документах, исходящих от государственной власти и являющихся основным источником права. То есть именно закон,

---

[6] Алексеев С.С. Указ. соч. – с.19.

законодательство является источником правового регулирования социальных порядков и правовых технологий применения государственной власти.

Существенна роль законов в социальном регулировании и государственном управлении и в юридических системах прецедентного, англосаксонского типа, основанных на судебных прецедентах. Законы позволяют в наиболее полной мере реализовать достоинства писаного права как нормативного регулятора социальных отношений практически во всех национальных юридических системах, включая и такие, содержание которых во многом определяется религиозными и общинными, традиционалистскими началами, философскими и идеологическими доктринами.

Одна из наиболее актуальных проблем законодательной деятельности на современном этапе, успешное решение которой способно обеспечить повышение эффективности законодательного регулирования и исполнимости законов – преодоление коллизии между естественным и позитивным правом.[7] Перевод естественного права в систему позитивного права и обеспечение максимального учета в позитивном праве естественных прав и интересов отдельной личности и общества в целом – ключевая творческая задача законодательной деятельности. Корректная постановка и положительное решение такой задачи в целях законодательного регулирования конкретных общественных отношений является в значительной степени искусством и дает определенные гарантии качества будущего закона.

Право как средство регуляции социальных отношений обладает специфическими, присущими только ему характеристиками и функциональными особенностями.

Онтологическим, раскрывающим сущностные черты свойством право является его ориентированность на регулирование, стабилизацию всего социального пространства без выделения каких-либо индивидуальных или групповых приоритетов. Право фиксирует тот согласованный предел

---

[7] Лившиц Р.З. Указ. соч.

взаимных требований индивидов и групп к установлению общественного порядка, который необходим для их совместного сосуществования и осуществления власти.

Ориентированность права на стабилизацию всего социального пространства предопределяет функциональную необходимость неразрывности и существенной однородности правового поля в рамках государственных границ. Особую значимость этот факт приобретает для федеративной формы государственного устройства, при которой формирование правового пространства государства происходит как на федеральном, так и на региональном уровне. При этом правовое пространство, наряду с экономическим, информационным и т.д., представляет собой основополагающий фактор обеспечения целостности федеративного государства.

Право обладает достаточной твердостью и надежностью для долгосрочного разрешения конфликтных ситуации, возникающих в результате столкновения различных интересов, и одновременно позволяет охватывать новые сферы жизнедеятельности общества и государства, закрепляя необходимые институты и отношения на неопределенное время вперед.

Главная регулятивная установка права - равенство всех перед его установлениями. Право предъявляет одинаковые и однозначные требования ко всем членам общества и гражданам государства вне зависимости от их национального или социального происхождения, религиозных, политических и иных убеждений, имущественного и социального положения. При этом правовое регулирование принципиально публично и открыто демонстрирует применяемые им средства и механизмы принуждения.

Право обладает одновариантностью и определенностью по содержанию, фиксирует и закрепляет предельно точно условия поведения субъектов отношений и обязательные последствия, наступающие при наличии тех или иных фактических обстоятельствах.

В плане социального регулирования политика, как совокупность отношений, складывающихся в процессе целенаправленного взаимодействия групп по поводу завоевания, удержания и использования государственной власти для реализации их общественно значимых интересов, обладает качественно иными, чем право характеристиками и функциональными особенностями.

Онтологическим свойством политики является конкурентность. Именно это свойство служит обоснованием весьма авторитетного в современной науке теоретико-методологического подхода к изучению политических процессов с позиций рыночных отношений, использующего понятия «политический рынок» и «политический маркетинг».[8] Конкурентность политики обуславливает тот факт, что политические взаимодействия возникают в результате столкновения разнонаправленных действий групп, соперничающих друг с другом в стремлении использовать властные полномочия для обеспечения доминирования в социуме присущих им интересов и сопутствующих этим интересам норм, правил, ценностей и традиций. При этом методы политического урегулирования могут быть направлены как на сглаживание, так и на разжигание конфликтов, как на установление, так и на воспрепятствование диалогу между конкурирующими группами.

Политику как социальный регулятор характеризует ее способность проникать в различные сферы социальной жизни, придавая тем или иным социальным проблемам в определенном смысле сиюминутную, существенную политическую и государственную значимость. При этом наряду с наличием проблем, требующих постоянного участия государства как политического института в регулировании социальных процессов, периодически происходит включение или исключение тех или иных проблем из сферы политики. Это свойство инклюзивности обуславливает

---

[8] См.: Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. - М.: РОССПЭН, 1998.

непостоянство объема политической сферы, подвижность и условность ее границ.

Кроме того, онтологическим свойством политики является ее пространственность, которая характеризует политику не только как объемную в социальном аспекте, но и как пространственную в топологическом смысле среду, в которой политические взаимодействия и процессы локализованы в определенных административно-территориальных зонах. При этом в каждом политическом локалитете существует не только своя практика и специфика политических взаимодействий, но и интенсивность таких взаимодействий в каждый данный момент различна в разных локалитетах. Поэтому политическое пространство даже одного государственного образования всегда существенно неоднородно, так как образуется как результат взаимодействия множества различных политических локалитетов.

Непостоянство объема и пространственная неоднородность политической сферы, сложность и неоднозначность взаимоотношений элитных групп между собой и с другими социальными слоями, множественность логик властных и политических взаимодействий, непредсказуемость последствий даже рациональных политических действий обуславливают неравномерный и эпизодически скачкообразный характер политических процессов, существенный динамизм и исключительную изменчивость политики как явления общественной жизни.

Кроме того, политическому регулированию социальных процессов присущи поливариантность как самих возможных решений, так и результатов их реализации, а также использование не только публичных методов и средств воздействия на общество, но и скрытых, «теневых» механизмов согласования групповых и индивидуальных интересов при принятии политических, в том числе и государственных решений.

Если право ориентировано на установление на основе широкого общественного консенсуса однозначных и обязательных для всех норм и

правил социального поведения и развития, то политика ориентирована на закрепление приоритетов общественного развития, соответствующих интересам сменяющих друг друга в смысле доминирования в обществе наиболее жизнеспособных социальных групп.

Процесс борьбы за публичную, государственную власть основан на оппонировании новых приоритетов общественного развития, предлагаемых стремящимися к власти элитными группами, действующему социальному порядку, поддерживаемому правящими элитами. При этом как правящие, так и оппозиционные элиты в процессе политического противостояния по поводу завоевания, удержания и использования государственной власти, опираясь на непосредственную поддержку различных социальных групп, и апеллируя напрямую «к народу», способны не только превышать границы, установленные действующим законодательством, но и даже выходить за рамки правового поля. Полный или частичный слом законодательных и правовых основ государства является характерной чертой революционных политических преобразований.

В современных условиях каждая группа, вновь пришедшая к власти, стремится, прежде всего, закрепить свой успех в законодательном поле, обеспечить тем самым своим общезначимым интересам доминирующий положение в обществе. Но при этом, как показывает мировой опыт, любой, даже демократический правящий режим способен не только использовать законодательство для борьбы со своими политическими оппонентами, но и для достижения своих целей и обеспечения групповых интересов действовать в обход законов.

Как отмечает российский политолог А.И.Соловьев[9]: «Политика – это своеобразный поисковый механизм социального развития, разрабатывающий его проекты, а право - механизм придания таким проектам общезначимого характера». Соединение регулятивных возможностей обеих этих сфер

---

[9] Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. - М.: Аспект Пресс, 2001. – с.75.

происходит в процессе законодательной деятельности, что и определяет ее двуединую природу – политическую и правовую.

Закон и демократия

В современном мире закон практически при всех формах организации государства, определяемых как совокупность формы правления и формы государственного устройства, а также во всех политических системах, не только демократических, но даже авторитарных и тоталитарных, хотя бы и формально, признается предпочтительным механизмом регулирования социальных порядков, политических и межгрупповых конфликтов, основным видом управляющих воздействий государственной власти на социум.

Закон – это инструмент властно-принудительного регулирования социальных отношений, реализация которого опирается на самую мощную силу в обществе – государственную власть. Как конечный продукт деятельности, процесс которой протекает, прежде всего, в законодательных органах государственной власти, законодательство формируется при участии конкурирующих политических сил и под воздействием законодательного лоббизма разнообразных групп давления. Международный опыт показывает, что одной из наиболее влиятельных групп в этом процессе является государственная бюрократия, ориентированная на отстаивание совокупности собственных групповых интересов и интересов других правящих элит. Поэтому закон, изначально призванный ограничить произвол власти и оградить общество от бесконтрольности ее действий, может, как отражать объективные правовые закономерности развития общества и государства, так и служить юридическим прикрытием для реализации частных интересов элитных групп и, не в последнюю очередь, государственной бюрократии.

Результат законодательной деятельности определяющим образом зависит от типа государственного режима и характера правящего в стране политического режима. Это обусловлено тем, что в законодательной деятельности заложено определенное противоречие между ее изначальной целью – защитой общества от произвола власти – и процессом ее

осуществления как формы государственной деятельности, отправления властных полномочий.

В политических системах демократического типа устранить указанное противоречие в законодательной деятельности призваны следующие универсальные принципы организации политического порядка и, в первую очередь, устройства государства как политического института: принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную; систематическая выборность основных органов государственной власти на основе всеобщего, равного избирательного права; абсолютный приоритет нормативно-правовых механизмов отправления и смены власти (конституционализм).

При демократии, основа которой - строгое соблюдение процедур, принципиальное значение имеет нормативная правовая регламентация самого законодательного процесса (законодательная процедура) и деятельности в целом парламента, базирующаяся на соответствующих конституционных нормах. Поэтому в настоящее время на основе конституционализма начала формироваться такой специальная отрасль права как парламентское право - особая система норм и правил, регулирующих внутреннее устройство и процессуально-организационную деятельность парламента, его взаимоотношения с другими органами государственной власти и с избирательным корпусом.[10]

Однако даже демократия, признанная на сегодняшний день лучшей формой организации политических порядков, не дает гарантии того, что законы будет использоваться исключительно во благо каждого человека и всего общества, а не для защиты конкретных интересов элитных групп, удержания и укрепления власти правящим режимом, в качестве инструмента в его борьбе с политическими оппонентами.

---

[10] Парламентское право России: Учебное пособие /Под ред. Степанова И.М., Хабриевой Т.Я. - М.: Юристъ, 2000. – с.12.

Цель демократии состоит в обеспечении свободного и конкурентного выбора гражданами той или иной альтернативы общественного развития. Однако, как форма организации политической жизни, базирующаяся на подчинении меньшинства большинству, она несет в себе внутренние противоречия и угрозы самой себе, связанные, прежде всего, с абсолютизацией избирательного принципа и огосударствлением партийного механизма.[11] Используя властные полномочия, в том числе и законы, правящий режим способен подстроить под свои интересы избирательный и партийный механизмы, в существенной степени определяющие процесс формирования, а, следовательно, качество и стиль работы законодательных органов власти. При этом правящим элитам предоставляются широкие возможности для манипулирования волеизъявлением граждан и общественным мнением, создается благоприятная почва для использования административного принуждения под прикрытием демократии.

Учитывая тот неоспоримый факт, что законодательная деятельность объективно подвержена существенному и постоянному воздействию множества политических факторов, включая лоббизм, а ее результаты напрямую зависит от процесса согласования позиций или противостояния политических акторов, следует признать, что законодательство во многом – это продукт политический. Поэтому законодательная деятельность должна быть объектом изучения политической науки как один из основополагающих в условиях демократии видов политической деятельности.

Закон и правовое государство

На современном этапе постиндустриального развития, рассматриваемом как этап перехода к новому типу цивилизации, называемому «либеральной цивилизацией»[12] или «постзападной

[11] См.: Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. - М.: РОССПЭН, 1997.
[12] Алексеев С.С. Указ. соч. – с.181.

цивилизацией»[13], под воздействием либеральных идей начинает складываться и новый тип государства – правовое государство.

Фундаментальной основой устройства такого государства становится ориентация всех ее органов и институтов на ценности прав человека, которые не могут быть изменены никакими частными законодательными актами и стилем функционирования государства. Права человека как совокупность ценностей и идеалов государственной власти обретают неоспоримый приоритет перед любым законодательным актом конкретного государства. Универсальным и предпочтительным регулятором политических конфликтов, межгрупповых и межгосударственных противоречий в правовых государствах являются право, закон, система устойчивых норм и правил поведения, как государственных органов, так и отдельных лиц и частных организаций.[14]

В правовом государстве в своей повседневной деятельности индивиды и их добровольные объединения руководствуются принципом «разрешено все, что прямо не запрещено законом», который раскрепощает и поощряет инициативу, формирует свободное и одновременно ответственное поведения граждан такого государства. Институты власти в свою очередь руководствуются противоположным принципом «дозволено только то, что прямо предписано или разрешено законом». Такой принцип устанавливает зависимость структур власти от общества и предотвращает произвол власти, спонтанность отправления властных полномочий, определяет формальные, а значит и контролируемые действия органов власти.

Однако, как справедливо указывает российский юрист-правовед С.С.Алексеев[15]: «Закон – феномен коварный. Коварный – потому, что порой очевидные достоинства закона, его престиж, и авторитет, и тем более культ

---

[13] Юшенков С.Н. Что такое либерализм? //В кн.: Постзападная цивилизация. Либерализм: прошлое, настоящее и будущее. /Под общ. ред. Юшенкова С.Н. - М.: Новый фактор, Минувшее, 2002. – с.38.
[14] Соловьев А.И. Указ. соч. – с.203.
[15] Алексеев С.С. Указ. соч. – с.89.

закона, заслоняют «все другое». Как уже отмечалось ранее, при определенных политических режимах с учетом расклада политических и лоббистских сил в законодательном органе закон может служить прикрытием бюрократического произвола и не бескорыстных групповых интересов, средством укрепления и удержания власти правящим режимом и носить при этом не правовой характер. Поэтому абсолютизация таких принципов как «всевластие закона» или «диктатура закона» может нести как позитивные, так и негативные, разрушительные для общества последствия в зависимости от правового качества самого закона.

В правовом государстве с учетом несводимости права к закону системообразующим в социальном регулировании и государственном управлении становится несколько иной принцип. А именно принцип правозаконности, но не в классической, а в современной правовой интерпретации этого понятия. По классическому определению А.Дайси правозаконность – это, прежде всего, абсолютный авторитет и главенство действующего законодательства, противопоставленные произвольным распоряжениям властей и исключающие не только произвол со стороны правительства, но и саму возможность действовать в каких-то ситуациях по своему усмотрению.[16] В современной интерпретации правозаконность – это, прежде всего, абсолютный авторитет и главенство в организации всех сфер жизнедеятельности общества прав и свобод человека, закрепленных Всеобщей декларацией прав человека (1948) и иными международными нормативными правовыми актами, и действующего законодательства данного государства, правовым основанием которого являются обеспечение прав и свобод его граждан, противопоставленные произвольным распоряжениям властей и исключающие не только произвол со стороны власти, но и саму возможность ее действий в каких-либо ситуациях по своему усмотрению. При этом непременным условием соблюдения принципа правозаконности является равенство всех перед законом и судом.

---

[16] Цит. по Хайек Ф.А. Дорога к рабству //Вопросы философии. - 1990, №11 – с.123.

Указанный принцип определяет иерархическую систему приоритетов права и закона в жизнедеятельности общества и государства. Во-первых, абсолютный приоритет и главенство в регулировании социальных отношений отдается правам и свободам человека. При этом права человека, закрепленные Всеобщей декларацией прав человека и иными международными нормативными правовыми актами, а также общепризнанные принципы и нормы права не могут нарушаться никакими национальными законами, даже принятыми в полном соответствии с демократическими процедурами. Во-вторых, государство, все его органы, учреждения, должностные лица и служащие, а также граждане и их объединения обязаны действовать исключительно в рамках Конституции и законодательства, источником которого являются права и свободы человека и гражданина.

Следует особо подчеркнуть, что в правовом государстве право, как одно из немногих достижений современной цивилизации, получившее всеобщее признание в качестве необходимого условия нормального сосуществования людей, выступает идеологической основой политической деятельности, а принцип правозаконности – фактором, ограничивающим недопустимые методы и приемы такой деятельности.

С футурологической точки зрения переход к правовому государству и постзападной цивилизации в целом представляется сложным, тектоническим процессом, в ходе которого будут происходить коренные трансформации всех аспектов жизнедеятельности социума и качественно изменится политико-правовой сферы. Этот процесс, в результате которого, свобода обретет неоспоримый приоритет перед властью, личность и общество перед государством, права перед политикой, консенсусно-договорное регулирование социальных отношений перед властно-принудительным, предлагается обозначить термином «постдемократическая метаэволюция»[17].

---

[17] Похмелкин В.В. В царство свободы дорога. Очерки либеральной футурологии. – М.: ЛИЦ, 2001. – с.39-40.

В ходе постдемократической метаэволюции будут происходить качественные изменения характера законодательной деятельности, обусловленные углублением разделения законодательной и исполнительной власти и постепенной заменой политической конкуренции на консенсусно-договорную процедуру в процессе ее осуществления. Парламент и иные праворегулирующие органы будут постепенно преобразовываться из институтов государства в институты гражданского общества. В правовом регулировании будет возрастать доля договора, как инструмента саморегулирования отношений между равноправными и самостоятельными субъектами права, и уменьшаться доля закона, как инструмента властно-принудительного регулирования социальных отношений.

Проявления указанных тенденций в законодательной деятельности следует ожидать не в такой уж отдаленной перспективе, тем более что уже сегодня международные соглашения и договоры преобладают в международных отношениях и во многих странах имеют приоритет над национальным законодательством.

Законодательная деятельность в условиях переходных преобразований

Целесообразно особо акцентировать внимание на специфическом характере законодательной деятельности в условиях перехода к современным, постиндустриальным формам организации жизнедеятельности общества и государства. Страны, в которых осуществляется такой переход, сопровождаемый качественной трансформацией их политических, экономических и социальных систем, принято называть переходными. К этой группе стран относится и Россия.

Успешная реализация глубоких политических, экономических и социальных реформ невозможна без соответствующего законодательного обеспечения. Формирование такого, как правило, качественно нового законодательства, отражающего цели и задачи реформ, закрепляющего методы и механизмы их проведения и одновременно используемого как властно-принудительный инструмент для их реализации, происходит

непосредственно в ходе самого процесса преобразований, являясь одним из его ключевых факторов.

Поэтому законодательная деятельность в условиях трансформации политических, экономических и социальных порядков представляет собой арену жесткого противостояния реформаторских и антиреформаторских политических сил, новых и старых элит, нарождающихся финансовых и экономических группировок, стремящихся закрепить свои политические и экономические интересы на законодательном уровне. В результате при отсутствии полностью сформированных политических институтов демократии, в том числе партийной системы, устоявшихся традиций и однозначных процессуальных норм формирование законодательства носит скачкообразный и часто противоречивый характер. Кроме того, из-за объективной процедурной инерционности этого процесс образуются законодательные пустоты и правовые неопределенности, которые быстро и интенсивно используются различными политическими акторами и группами влияния в своих частных интересах. При этом необходимость долгосрочного законодательного закрепления общезначимых правовых норм социального регулирования зачастую вступает в противоречие с сиюминутными политическими интересами в законодательном регулировании как правящих, так и оппозиционных элит. И это противоречие чаще разрешается в пользу элит, что способно приводить не только к существенному торможению хода реформ, но и к качественному искажению их результатов.

Таким образом, в условиях перехода к современным формам организации жизнедеятельности общества и государства соединение в процессе законодательной деятельности, подверженной интенсивному политическому и лоббистскому влиянию, регулятивных возможностей таких социальных регуляторов как политика и право может носить не только взаимодополняющий, но и противоречивый характер. А в конечном продукте законодательной деятельности - законе, принимаемом даже с соблюдением всех демократических норм и процедур, сиюминутная политическая

целесообразность может оказаться преобладающей над долговременной правовой необходимостью. Это еще раз подчеркивает политико-правовую природу законодательной деятельности и подтверждает необходимость ее изучения как объекта не только юридической, но и политической науки.

Глава 2

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

Общие положения

Конституционно-правовые основы законодательной деятельности в современной России установлены Конституцией Российской Федерации[18], принятой на общероссийском референдуме 12 декабря 1993 года. Конституция как единый политико-правовой документ определяет конституционную модель устройства государства и общества, институты которой органически взаимосвязаны и должны установленным образом взаимодействовать в процессе управления государством, являющимся высшим политическим институтом, и регулирования всего спектра общественных отношений.

Ключевые главы Конституции РФ, в том числе и с точки зрения конституционно-правовых основ законодательной деятельности – это глава 1 «Основы конституционного строя» и глава 2 «Права и свободы человека и гражданина». Основы конституционного строя и правовое положение личности, закрепленные в этих главах, составляют первичную нормативную правовую базу для остальных положений Конституции РФ, всей системы российского законодательства и иных нормативных правовых актов. Именно поэтому пересмотр положений глав 1 и 2 по сути является пересмотром Конституции РФ в целом, что фактически и закреплено в статье 135.

Конституционные принципы законодательной деятельности

Конституционные принципы законодательной деятельности как одного из основных видов государственной деятельности определяются, прежде

[18] Конституция Российской Федерации. – М.: Известия,1995.

всего, типом политической системы, формой государственного устройства и формой правления. Конституция РФ (статья 1) устанавливает, что Россия является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления.

Основополагающий принцип политической системы демократического типа – принцип народовластия, в соответствии с которым единственным источником власти и носителем суверенитета является народ. Этот принцип закреплен в Конституции РФ (статья 3) одновременно с основными формами осуществления народовластия - непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления. При этом в качестве высшего непосредственного выражения власти народа Конституция РФ определяет референдум и свободные выборы.

Свободные выборы и выборность должностных лиц органов государственной власти являются одними из ключевых политических институтов современной представительной демократии[19].

При этом следует особо отметить и такую форму осуществления народовластия как местное самоуправление - один из старейших институтов демократии, предполагающий самоорганизацию местного сообщества и самостоятельное решение этим сообществом непосредственно или через создаваемые им органы широкого круга проблем собственного жизнеобеспечения. Конституция РФ (статья 12) признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих законодательно установленных полномочий самостоятельно и органы которого не входят в систему органов государственной власти.

Наряду с принципом народовластия фундаментальным для демократической организации государственной власти, как политического института, является принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. При федеративном устройстве государства этот принцип относится к организации государственной власти, как на

---

[19] Даль Р. О демократии. – М.: Аспект Пресс, 2000. – с.85.

федеральном, так и на региональном уровне. Принцип разделения властей закреплен в Конституции РФ (статья 10) и дополнен положением о самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Для реализации демократического политического режима, являющегося важнейшей характеристикой политической системы такого типа, принципиально необходимо наличие идеологической и политической свободы. Конституция РФ (статья 13) устанавливает, что в России признается идеологическое многообразие и никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной и обязательной. Из принципа идеологического многообразия органически вытекает признание принципа политического многообразия и многопартийности, которая является структурированным выражением идеологического многообразия, его оформлением в виде различных политических партий, объединяющих граждан в зависимости от их социальной и политической ориентации[20]. При этом Конституция РФ устанавливает, что все общественные объединения, включая и политические партии, равны перед законом.

Следует отметить, что в развитие принципа идеологического многообразия Конституция РФ (статья 14) определяет Россию как светское государством, в котором никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной и обязательной, а все религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Конституция РФ не содержит специальных разделов о социальных и экономических основах деятельности государства и общества как это имеет место в конституциях ряда стран, например в Конституциях Швейцарской Конфедерации, Испании, Бразилии и др.[21] Тем не менее она устанавливает основные принципы организации экономических и социальных порядков,

---

[20] Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: Спарк, 2001. – с.81.
[21] См.: Конституции зарубежных стран. – М.: Юрлитинформ, 2001.

необходимые для обеспечения возможностей практической реализации политической системы демократического типа.

Конституция РФ (статья 7) определяет Россию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В обеспечение такой социальной политики охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Таким образом, провозглашается один из современных принципов деятельности демократического государства, в соответствии с которым создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, возводится в ранг общегосударственной задачи, в рамках которой государство обеспечивает защиту социальных прав человека. В случае, если человек по не зависящим от него причинам не может обеспечить себя материально, становится социально незащищенным, государство гарантируем ему необходимую помощь и поддержку.

Конституция РФ (статья 8) устанавливает, что в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности и признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Таким образом, в качестве экономической основы российского общества определяется рыночная экономика, наличие которой является необходимым условием его демократического развития и суть реализации которой состоит в обеспечение экономических прав и свобод человека и гражданина. Для нормального и эффективного функционирования рыночной экономики государство гарантирует свободу экономической деятельности и свободу перемещения товаров, услуг и финансовых средств,

т.е. единство экономического пространства, свободу и поддержку конкуренции, а также равноправие и защиту различных форм собственности. В экономическом и социальном аспектах принципиально значимым для России является положение Конституции РФ (статьи 9) о том, что земля и другие природные ресурсы могут находиться не только в государственной и муниципальной, но и в частной и других формах собственности.

В качестве формы государственного устройства России Конституция РФ определяет федерацию, построенную по смешанному национально-территориальному принципу. Конституция РФ (статья 5) устанавливает, что Российская Федерация состоит из субъектов трех типов: национально-государственные (республики), административно-территориальные (края, области, города федерального значения), национально-территориальные (автономная область, автономные округа). В состав Российской Федерации входят 89 субъектов: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального подчинения (Москва, Санкт-Петербург), автономная область, 10 автономных округов. Федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единой системе государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправии и самоопределении народов, а также равноправии субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. При этом Конституция РФ (статьи 71, 72) разграничивает предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Некоторые специалисты отмечают, что фактически Россия является асимметричной федерацией: правовое положение и полномочия ее субъектов не унифицированы и во многом не равнозначны.[22] Особенно наглядно это проявляется в законодательной сфере, где проблема приведения законодательства субъектов Российской Федерации в полное соответствие

---

[22] Научно-практический комментарий к Конституции. – с.24.

федеральному законодательству до настоящего времени окончательно не решена.

Конституционные принципы федерализма и разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов обуславливают специфические особенности как в осуществлении в целом законодательной деятельности в России, так и в построении системы российского законодательства.

Республиканская форма правления, установленная Конституцией РФ, представляет собой такую форму правления, при которой все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональным представительным учреждением.[23]

Конституция РФ (статья 11) определяет, что государственную власть в России осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Президент Российской Федерации является главой государства (статья 80) и избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с порядком выборов, установленным федеральным законом (статья 81).

Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы (статья 95). Государственная Дума избирается сроком на четыре года (статья 96) и ее 450 депутатов избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с порядком выборов, установленным федеральным законом. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти

---

[23] Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Белые альвы, 2000. – с.82.

(статья 95). Порядок формирования Совета Федерации также устанавливается федеральным законом (статья 96).

Исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации (статья 110). Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы (статья 111). Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются и освобождаются от должностей Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ (статьи 83, 112).

Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом и судебная власть осуществляется посредствам конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (статья 118). Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ, а судью других федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным законом (статья 128).

Конституция РФ устанавливает такую республиканскую форму правления, которую можно отнести к смешанной (полупрезидентской) республике, сочетающей в себе признаки и президентской, и парламентской республики[24]. Действительно, Конституция РФ (статьи 83 и 84) наделяет Президента РФ правом формирования и руководства деятельностью правительства и определенными законодательными полномочиями, включая право законодательной инициативы (статья 104). При этом Федеральное Собрания обладает законодательными и представительными полномочиями и, что существенно значимо, правом принятия федерального бюджета и контроля за его исполнением (статья 101), а одна из его палат - Государственная Дума наделяется, кроме того, правом давать согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ и решать

[24] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Том 1-2. Часть общая /Отв. ред. проф. Б.А.Страшун. – М.: БЕК, 2000. – с.350.

вопрос о доверии правительству (статья 103). Таким образом устанавливается определенная, хотя и слабо выраженная ответственность исполнительной власти перед парламентом, отличающая указанную форму правления от чисто президентской республики.

При этом Конституция РФ устанавливает и так называемую систему сдержек и противовесов во взаимоотношениях высших органов государственной власти, включая и главу государства, характерную для дуалистических и преимущественно дуалистических государственных режимов.[25] В рамках такой системы сдержек и противовесов в дополнение к выше указанным полномочиям Президента РФ и Федерального Собрания Президент РФ наделяется правом отставки правительства (статья 83), роспуска Государственной Думы (статья 84) и отклонения федеральных законов, принятых парламентом (статья 107), а Правительство РФ и высшие судебные органы – правом законодательной инициативы (статья 104).

Таким образом основополагающими конституционными принципами законодательной деятельности в России являются: принцип народовластия, принцип разделения властей, принцип идеологического и политического многообразия и многопартийности, принцип федерализма, принцип разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также конституционная система сдержек и противовесов во взаимоотношениях высших органов государственной власти.

Конституционные принципы построения российского законодательства

В соответствии с федеративной формой государственного устройства Конституция РФ устанавливает иерархическое, двухуровневое построение российского законодательства. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (статья 4), а входящие в ее состав республики имеют свои конституции и законодательства, края, области, города федерального

[25] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – с.348-351.

значения, автономная область, автономные округа - свои уставы и законодательства (статья 5).

Таким образом, первый уровень российского законодательства составляет федеральное законодательство, включающее Конституцию РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, действие которых распространяется на всю территорию страны. Второй уровень составляет региональное законодательство, включающее конституцию для республик или устав для остальных субъектов Российской Федерации и законы данного субъекта (региональные законы), действие которых распространяется только на территорию данного субъекта Российской Федерации. При этом конституция или устав субъекта Российской Федерации имеет приоритет над региональными законами и, как правило, определяет их правовые основы и общие принципы принятия.

Высшее место в иерархии российского законодательства занимает Конституции Российской Федерации, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории страны, а законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации не должны ей противоречить (часть 1 статьи 15). При этом соответствовать Конституции РФ должны не только акты федерального законодательства, но и акты регионального законодательства, а также акты органов местного самоуправления.

Так как Конституция РФ имеет прямое действие, то конституционные нормы не могут быть изменены ни какими законами. Конституция РФ является нормативно-правовой основой всего российского законодательства и содержит указания на необходимость принятия ряда федеральных конституционных законов и федеральных законов, действие которых должно обеспечивать развитие соответствующих конституционных положений, закрепленных в общей форме. В настоящее время все федеральные конституционные законы, предписанные Конституцией РФ, приняты

российским парламентом и вступили в действие, кроме закона о Конституционном Собрании (статья 135 Конституции РФ).

Конституция РФ (статья 76) устанавливает, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории страны, а по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. При этом федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам, а законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным конституционным и федеральным законам.

Конституции РФ (статья 76) также устанавливает, что вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения ее субъекты осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, которые при этом имеют приоритет над федеральными законами.

Конституция РФ и законы регулируют важнейшие общественные отношения и принципиальные направления жизнедеятельности общества и государства. Их действие носит универсальный, общеобязательный характер по кругу лиц, во времени и пространстве. Конституция РФ (часть 2 статьи 15) устанавливает, что обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы распространяется на все органы государственной власти, включая органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, на всех без исключения должностных лиц, а также на всех граждан и все их объединения. При этом действие Конституции РФ и законов распространяется и на всех иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором (статья 62).

Конституция РФ (часть 4 статьи 15) устанавливает также, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договора Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. В широком социально-правовом плане это означает, что в основе правового и законодательного регулирования в России лежат не только принципы, закрепленные отечественным законодательством, но и общепризнанные стандарты, принятые в международном сообществе. Согласно статье 38 Статута Международного Суда ООН источниками общепризнанных принципов и норм международного права (между ними обычно не проводится различий) являются: международные конвенции – как общие, так и специальные; международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; общие принципы права, признанные цивилизованными народами.[26]

Международные договора Российской Федерации с зарубежными странами и международными организациями, международные правовые акты, заключенные и подписанные от ее имени уполномоченными федеральными органами и должностными лицами, после их официального признания, ратификации и одобрения в установленном порядке приобретают обязательную силу на всей территории России, становясь составной частью российского законодательства.

При этом следует особо подчеркнуть, что приоритет международного права не распространяется на действие самой Конституции РФ в силу правила о ее высшей юридической силе.

Правовые основы законодательного регулирования

Конституции РФ (статья 1) определяет Россию как правовое государство, основой функционирования которого является абсолютный приоритет во всех сферах жизнедеятельности общества и государства прав и

[26] Научно-практический комментарий к Конституции. - с.100-101.

свобод человека и гражданина, принцип правозаконности в его современной правовой интерпретации.

Конституции РФ (статья 2) устанавливает новую для России правовую модель государственности, в соответствии с которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. Фактически это конституционное положение следует рассматривать как правовую основу любой «национальной идеи», действительно направленной на сплочение российское общество и способной вывести Россию на качественно новый уровень развития.

Обязанность государства признавать, соблюдать и защищать прав и свобод человека означает, что источник и основа этих естественных прав и свобод находятся вне государства и в этом смысле они выше законодательных и иных нормативных установлений государства, являясь неприкосновенными и нерушимыми.

Ключевыми в смысле определения правовых основ законодательного регулирования в России являются положения Конституции РФ (статья 18), устанавливающие, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и они обеспечиваются правосудием.

В развитие этих принципов Конституция РФ (часть 2 статьи 55) устанавливает, что в России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, и дает (часть 3 статьи 55) исчерпывающий перечень оснований, согласно которым федеральным законом эти права и свободы могут быть ограничены. К ним относятся необходимость защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом Конституция РФ определяет принцип правозаконности как основу российской государственности, приоритет ценности человека, его прав и свобод - как базовый принцип законодательной деятельности и применения законов и устанавливает абсолютный приоритет прав и свобод человека и гражданина над любым законом, даже принятым в полном соответствии с демократическими процедурами. При этом она определяет и механизм реализации этих принципов, который включает: непосредственное, прямое действие прав и свобод человека и гражданина; придание им статуса, определяющего деятельность всех ветвей государственной власти и местного самоуправления; запрет на издание законов, отменяющих или умаляющих такие права; правосудие как средство их обеспечения.

Кроме того, Конституция РФ (статья 19) устанавливает и еще один основополагающий правовой принцип законодательной деятельности – равенство всех перед законом и судом. При этом государство обязано гарантировать равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественному объединению и других обстоятельств и запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности. Мужчинам и женщинам предоставляются равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Определение равноправия как равенства всех перед законом и судом соответствует статье 7 Всеобщей декларации прав человека, которая провозгласила, что все люди равны перед законом и имеют право, без всяких различий, на равную защиту законом. Данное положение устанавливает юридическое (формальное) равенство всех перед законами, в которых конкретизируются конституционные права и свободы человека и гражданина, как общую для всех норму. Равенство всех перед судом, являющимся наиболее эффективным средством защиты и восстановления

нарушенных прав и свобод, означает, что все граждане могут обращаться в суд для осуществления правосудия на равных основаниях при равенстве для всех принципов юридической ответственности.

Принципиально значимым с точки зрения правовых основ законодательного регулирования является положение Конституции РФ (часть 3 статьи 15) о том, что законы подлежат официальному опубликованию и не опубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Из этого следует, что никто не может быть осужден или подвергнут наказанию на основании закона, который официально не опубликован для всеобщего сведения. Более того, любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан (а это указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и огромный массив ведомственных актов) не могут применяться, если они не опубликованы официально.

Конституция РФ (часть 2 статьи 17) устанавливает, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Таким образом все права и свободы человека утверждаются как основные без деления на более или менее значимые, что подтверждает их равноценность, и определяются следующие онтологические свойства основных прав и свобод.

Первое из таких свойство определяет механизм их возникновения. Каждый человек с момента его рождения приобретает права и свободы, обусловленные природой человека, его существованием в обществе. Совокупность этих прав называется естественным правом, а сами права – основными. [27]

Вторым свойством является неотчуждаемость основных прав и свобод человека. Ни одно из основных прав и свобод не может быть изъято государством или ограничено в объеме без указания оснований ограничения.

---

[27] Научно-практический комментарий к Конституции. – с.107.

Некоторые права и свободы человека могут быть ограничены государством лишь в исключительных, строго установленных Конституцией и соответствующими законами случаях. К таким случаям относится, прежде всего, введение на всей территории России и в ее отдельных местностях чрезвычайного положения (статья 56 Конституции РФ).

Становясь гражданином человек приобретает новые права. Объем прав и свобод, предоставляемых государством гражданину, шире его естественных прав и не все из таких прав предоставляются с момента рождения. Различие прав человека и прав гражданина обусловлено различием права и закона. При установлении права и свободы гражданина и их законодательном закреплении в качестве правового статуса гражданина, необходимо исходить, прежде всего, из естественных прав человека, не нарушать их, а дополнять и конкретизировать.

Таким образом, под правами человека и гражданина следует понимать совокупность естественных прав человеческой личности и прав гражданина, которыми его наделяет государство. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина должны находить выражение и официально закрепляться не только в Конституции, но и в законодательстве и иных нормативных правовых актах.

Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом и является единым и равным независимо от оснований приобретения (статья 6 Конституции РФ). Каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами, несет равные обязанности и не может быть лишен своего гражданства или права изменить его. Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять свои права в полном объеме с восемнадцати лет (статья 60).

Конституция РФ (статья 62) также устанавливает, что гражданин Российской Федерации может иметь двойное гражданство, наличие которого не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих

из российского гражданства. Права и свободы любого человека, не являющегося гражданином Российской Федерации, признаются, соблюдаются и защищаются на ее территории в виде прав и свобод иностранного гражданина или лица без гражданства, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором.

Конституция РФ (часть 1 статьи 17) устанавливает, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ. Это означает, что на всей территории России должны соблюдаться Всеобщая декларация прав человека, Международные пакты о правах, Европейская Конвенция и все иные ратифицированные международные акты о правах и свободах[28]. При этом указанные международные акты должны соблюдать и учитываться как на уровне федерального законодательства, так и на уровне регионального законодательства.

Обладание правами и свободами не означает возможности не ограниченного произвола при их осуществлении или злоупотребления ими. Принцип уважения и соблюдения прав и свобод других людей является одним из ключевых в общепризнанных принципах и нормах международного права в этой области. В соответствии с этим принципом Конституция РФ (часть 3 статьи 17) устанавливает, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Кроме того, Конституция РФ (часть 1 статьи 55) устанавливает, что перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Тем самым в соответствии со статьей 30 Всеобщей декларации прав человека, статьей 25 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и статьей 5 Международного пакта о гражданских и политических правах утверждается

---

[28] См.: Международные акты о правах человека. Сборник документов – М.: Норма, 2002.

открытость перечня прав и свобод человека и гражданина, возможность присоединения к этому перечню новых прав.

Международные акты относят к перечню основных прав и свобод человека и гражданина гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права и свободы.

Гражданские (личные) права понимаются, прежде всего, как свобода человека принимать решения независимо от государства. Духовная и физическая свобода человека от контроля государства (в виде личной свободы, свободы совести, свободы мысли, слова и убеждений, свободы передвижения) исторически сформировалась раньше других свобод. Политические права – это права граждан во взаимоотношениях с государством, свобода граждан формировать органы государственной власти и самоуправления, а также участвовать в их деятельности. Экономические права охватывают свободу человеческой деятельности в экономической сфере и связаны, прежде всего, с правом собственности. Социальные права сформировались позже других прав, только в XX веке, и сегодня охватывают практически всю социальную сферу жизнедеятельности каждого человека и общества в целом. Культурные права, связанные со свободой творчества, участия в культурной жизни общества, доступа к духовным и материальным результатам научной, литературной и художественной деятельности.

Следует отметить, что на этапе постиндустриального развития цивилизации информационные аспекты защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина начинают играть все более и более значимую роль и можно говорить о выделении информационных прав в самостоятельную группу прав человека и гражданина. Право на информацию наряду с другими информационными правами составляет правовую базу для формирования такой современной отрасли законодательства как информационное законодательства и для отправления информационный власти, выходящий в тесном переплетении с другими типами власти (политической,

административной, экономической) на первый план в социальном регулировании.[29]

Во второй половине XX века в результате обострения противоречий между научно-техническим прогрессом и проблемой выживания человечества как биологического вида возникла и еще одна новая группа прав человека и гражданина – экологические права. Следует ожидать, что перечень экологических прав в ближайшее время будет достаточно интенсивно расширяться и детализироваться.

Кроме того, Конституция РФ определяет такие правовые принципы законодательного регулирования как недопустимость действия обратной силы законов, устанавливающих или отягчающего ответственность (статья 54) и устанавливающих новые налоги или ухудшающих положение налогоплательщика (статья 57).

Глава 3

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИЙ

Основные функции и роль парламента в системе разделения властей

Конституция РФ (статья 10) также как и конституции подавляющего большинства зарубежных стран закрепляет фундаментальный принцип демократической организации государственной власти – принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.[30] В развитие этого принципа Конституция РФ устанавливает самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

При этом Конституция РФ (статья 1) провозглашает Россию правовым государством. Основой функционирования такого государства является принцип правозаконности, для практической реализации которого все органы и институты государственной власти обязаны в своей деятельности руководствоваться, прежде всего, принципом «дозволено только то, что

---

[29] Нисневич Ю.А. Информация и власть. – М.: Мысль, 2000. – с.3.
[30] См.: Конституции зарубежных стран.

прямо предписано или разрешено законом».[31] В правовом государстве самостоятельность всех органов государственной власти и, в первую очередь, исполнительной власти не может быть абсолютной и ограничивается предписаниями Конституции и законов. Обязанность органов российской государственной власти и их должностных лиц соблюдать конституционные и законодательные предписания устанавливается непосредственно Конституцией РФ (статья 15).

Современный парламент – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти.[32] При этом парламент традиционно наделяется тремя основными функциями: законодательной, представительной, контрольной. Конституция РФ определяет Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – как представительный и законодательный орган (статья 94) и наделяет его рядом контрольных полномочий (часть 5 статьи 101, статья 102, 103, 114).

Законодательная функция – это ключевая и наиболее объемная по своему значению и содержанию функция парламента. Результатом реализации этой функции является формирование правовой системы государства, обеспечивающей посредствам законодательства правовое регулирование общественных отношений, возникающих в процессе развития общества и государства и объективно требующих государственного регулирования в форме законодательных установлений. Текущая задача законодательной деятельности парламента состоит в подготовке и принятии законов непосредственно предусмотренных конституцией страны и тех законов, которые обеспечивают потребности развития общества и государства во всех сферах их жизнедеятельности. При этом следует особо

---

[31] Нисневич Ю.А. Политико-правововая парадигма законодательной деятельности в контексте внутренней геополитики. //Политическая регионалистика: теория и практика: Сборник научных трудов по материалам международного симпозиума. - М.: РУДН, 2003. – с.109.

[32] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – с.447.

подчеркнуть, что законодательство непосредственно является инструментом формирования стратегии и тактики такого развития. В правовом государстве законодательная деятельность должна быть направлена на обеспечение абсолютного приоритета и главенства в организации всех сфер жизнедеятельности общества и государства прав и свобод человека путем создания законов, обеспечивающих защиту этих прав и свобод, т.е. на практическую реализацию принципа правозаконности.

К сожалению такая постоянная направленность в законодательной деятельности Федерального Собрания в настоящее время не просматривается, если, естественно, не считать таковой попытки особенно в преддверье избирательных кампаний принятия значительного количества «популистских» законов. Такие наспех подготовленные законы, как правило, не только далеки от совершенства с точки зрения концептуальных подходов и юридико-технического качества, но и зачастую прямо противоречат Конституции РФ. В целом не только содержательная сторона, но и качество законов в аспекте правоприменительной практики является одной из основных проблем совершенствования законодательной деятельности российского парламента.

Так как в системе разделения властей принятие законов, включая законы, определяющие организацию и деятельность всей системы государственной власти, является главной функцией и прерогативой парламента, то в этом смысле в рамках конституционной модели устройства государственной власти парламент занимает доминирующие положение и выступает в роле основополагающего органа государственной власти, наделенного правом воздействовать не только на весь комплекс общественных отношений, но и на другие ветви и органы власти посредством законодательных установлений.

Ключевая роль парламента в системе органов государственной власти как основного субъекта законодательной деятельности базируется на том, что среди всех институтов государства парламент – это единственный орган

общенародного представительства, что определяется как принципами формирования, так и принципами функционирования парламента. Парламент целиком или одна из его палат обязательно формируется при непосредственном участии всех граждан страны на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании, что и предопределяет его функционирование как механизма представительства интересов всего народа. Парламент призван выражать волю народа в управлении государством, в чем и состоит его представительская функция.

Представительскую функцию российского парламента осуществляет, прежде всего, Государственная Дума, депутаты которой избираются тайным голосованием всех граждан страны на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при состязательности кандидатов. При установленном действующим законом порядке формирования Совета Федерации граждане страны непосредственного участия в его формировании не принимают.

Представительство как основа функционирования парламента выражается в обязанности парламентариев отражать в своей деятельности общезначимые цели и интересы общественного развития, придавая им статус законов, а также в обязанности постоянно поддерживать связи со своими избирателями. В работе парламента должны фокусироваться и находить решения наиболее актуальные проблемы общественной, социально-экономической и политической жизни страны.

Парламент – это один из основополагающих политических институтов представительной демократии, призванный обеспечивать практическую реализацию принципа народовластия, развитие гражданского общества и формирование правового демократического государства. Суть парламента как политического, государственного института состоит в том, что он реализует механизм постоянного включения и участия гражданского общества через его систематически всенародно избираемых представителей в функционировании государственной власти, в системе государственно-властных отношений.

Исторически парламент возник и до настоящего времени в современных демократических государствах является ключевым звеном в цепи взаимосвязи и подотчетности государственной власти гражданскому обществу. Эта цепь включает: партийную систему, которая должна обеспечивать политическое структурирование гражданского общества в форме автономных объединений граждан – политических партий; избирательный механизм, который, опираясь на партийную систему, должен обеспечивать регулярное проведение свободных и честных выборов представителей всего народа, прежде всего, в парламент и другие органы государственной власти; парламент как общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в формировании законодательства, обеспечивающего защиту и соблюдение прав и свобод человека и гражданина и являющегося основополагающим инструментом государственного управления. Только в том случае, когда все звенья этой единой и неразрывной цепи функционируют в полном соответствии с принципами современной представительной демократии и обеспечивают выполнение возложенных на них функций социально-политического регулирования, народ действительно становится единственным источником власти и носителем суверенитета, реально участвует в управлении государством, а государственная власть действительно находится под контролем гражданского общества и подотчетна народу.

В аспекте всенародного представительства и вытекающего из него предназначения парламента деятельность Федерального Собрания Российской Федерации, мягко говоря, далека от совершенства. Более того, в формировании и деятельности российского парламента проявляется тревожная тенденция утраты представительской функции и вследствие этого отход от реализации принципов правового государства в законодательной деятельности. Ужесточение контроля со стороны государства за деятельностью только еще формирующихся российских политических

партий, влечет за собой нарастание одной из основных угроз демократии – огосударствление партийного механизма[33], а усиление административных манипулятивных воздействий на избирательный процесс ведет к существенным искажениям свободного волеизъявления граждан. При этом сущностное содержание партийного и избирательного механизмов в социально-политическом регулировании, которое они несут в политической системе демократического типа, выхолащивается при сохранении только их внешней псевдодемократической формы.

В результате деформаций этих звеньев в цепи взаимосвязи и подотчетности государственной власти гражданскому обществу, обеспечивающих формирование парламента как последнего, ключевого звена в этой цепи на основе свободного волеизъявления всего народа, происходит постепенная утрата парламентом его основополагающего статуса как государственного органа всенародного представительства. Утрачивая характер всенародного представительства, парламент неизбежно начинает отходить от принципа соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как правовой основы формирования законодательства, какими бы при этом публичными заверениями парламентариев в неизменной приверженности этому принципу такой процесс ни сопровождался. Доминантой в законодательной деятельности парламента становится не выражение в форме законов общезначимых интересов и целей развития общества и государства, а законодательное закрепление частных интересов правящих элитных групп и, в первую очередь, интересов государственной бюрократии, как составной части правящей политической элиты, наиболее влиятельной в сфере государственного управления.

Ощущая и наблюдая указанные процессы, граждане утрачивают доверие как ко всем демократическим институтам, так и к представительной демократии в целом, что в первую очередь отражается в снижении явки избирателей и в возрастании протестного голосования на выборах всех

---

[33] См.: Острогорский М.Я. Указ. соч.

уровней. В перспективе могут даже возникнуть если и не формально юридические, то политико-правовые проблемы легитимности парламента, других органов государственной власти и правящего политического режима в целом. При сохранении такой тенденции недоверие граждан к государственной власти будет усиливаться и отчуждение власти от общества будет нарастать, что чревато серьезными как политическими, так и социальными последствиями.

Контрольная функция парламента заключается в том, что в условиях демократически организованной системы разделения властей, прежде всего, конституция наделяет парламент правом в том или ином объеме контролировать деятельность других ветвей власти, их органов и должностных лиц. Объектом парламентского контроля чаще всего выступает исполнительная власть, но контроль может в отдельных случаях распространяться на главу государства, судебную власть, местное самоуправление, вооруженные силы и др.[34] Характер и объем контрольной функции парламента во многом определяет специфику государственного режима и взаимоотношений институтов государственной власти.

Конституция РФ прямо не устанавливает институт парламентского контроля и наделяет Федеральное Собрание лишь ограниченным набором контрольных полномочий. К ним относится право Совета Федерации и Государственной Думы совместно образовывать Счетную палату для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, отчет об исполнение которого Правительство РФ должно предоставлять Государственной Думе (часть 1 статьи 114). К специфическим формам контрольных полномочий российского парламента можно отнести право Совета Федерации отрешать от должности Президента Российской Федерации и право Государственной Думы выдвигать обвинение против Президента для отрешения его от должности; право Совета Федерации назначать и освобождать от должности Генерального прокурора Российской

[34] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – с.468.

Федерации; право Государственной Думы решать вопрос о доверии Правительству Российской Федерации и ее право назначать и освобождать от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации.

Особо следует отметить, что Конституция РФ (статья 103) учреждает новый для России институт Уполномоченного по правам человека, деятельность которого регламентируется федеральным конституционным законом, а право назначение и освобождения от должности предоставляется Государственной Думе. Деятельность Уполномоченного по правам человека, который при осуществлении своих полномочий не подотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, позволяет выявить общие недостатки деятельности государственных органов, и в первую очередь исполнительной власти, обобщить типичные нарушения прав и свобод личности, предложить пути их устранения.

Мировая парламентская практика показывает, что наиболее действенным механизмом осуществления парламентского контроля является квазисудебное парламентское расследование, следствием которого может стать отставка правительства или отдельных должностных лиц, в отношении которых в результате подобного расследования может быть возбуждено судебное разбирательство. Наделение Федерального Собрания правом парламентского расследования путем внесения соответствующей поправки в Конституцию РФ представляется актуальным и необходимым для усиления и расширения контрольной функции российского парламента.

Конституционные принципы деятельности российского парламента

В отличие от других государственных органов парламент – сложный, многофункциональный механизм, имеющий разнообразные связи и отношения с другими государственными и общественными институтами. Отсюда его специфические особенности в формировании, функционировании и внутреннем устройстве.[35]

---

[35] Парламентское право России. – с.31.

В основу формирования и деятельности Федерального Собрания – парламента Российской Федерации помимо принципа народовластия и принципа разделения властей в соответствии с Конституцией РФ положены также принцип федерализма (статья 5), принцип политического многообразия и многопартийности (часть 3 статьи 13) и принцип разграничения полномочий палат парламента.

Принцип федерализма реализуется в установленной Конституцией РФ двухпалатной структуре Федерального Собрания (часть 1 статьи 95). Одна из палат – Государственная Дума – избирается непосредственно всеми гражданами страны и представляет народ страны в целом. Другая палата – Совет Федерации – состоит из представителей субъектов Российской Федерации, по два от каждого субъекта (часть 2 статьи 95). Таким образом даже при существующих различиях в территориальном отношении и по численности населения при формировании и деятельности Совета Федерации реализуется принцип равенства субъектов Федерации. По аналогии с парламентами других стран иногда Государственную Думу и Совет Федерации называют соответственно нижней и верхней палатой парламента.

На принципе политического многообразия и многопартийности основывается формирование и деятельность Государственной Думы. В соответствии с действующим избирательным законодательством 450 депутатов Государственной Думы избираются раз в четыре года по смешенной, пропорционально-мажоритарной системе, основным актором которой являются политические партии – добровольные политические объединения граждан. По результатам выборов происходит политическое структурирование Государственной Думы, формируются депутатские объединения – фракции и группы. При этом конкуренция политических проектов и партийных программа, начинающаяся в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы, продолжается в процессе, прежде всего, законодательной деятельности депутатских объединений в этой палате российского парламента.

Конституция РФ устанавливает принцип строго разграничения полномочий палат Федерального Собрания, реализация которых в рамках его законодательной деятельности определяется следующими положениями.

Во-первых, все законопроекты вносятся только в Государственную Думу (часть 2 статьи 104).

Во-вторых, право принимать федеральные законы принадлежит исключительно Государственной Думе (часть 1 статьи 105). По отношению к федеральным законам Совет Федерации наделен лишь правом отлагательного вето (части 4, 5 статьи 105). Совет Федерации имеет право одобрить или не одобрить федеральный закон принятый Государственной Думой, но при этом Государственная Дума может не согласить с решением Совета Федерации об отклонении закона и закон будет считаться принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

В-третьих, обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат не все федеральные законы, а лишь федеральные законы по вопросам государственных доходов и расходов, финансового, валютного, кредитного и таможенного регулирования, международных договоров, статуса и защиты государственной границы, войны и мира (статья 106).

Таким образом в процессе принятия федеральных законов роль палат Федерального Собрания неравнозначна. Государственная Дума – это ключевая палата, принимающая федеральные законы, а Совет Федерации – эта палата осуществляющая роль «фильтра», обладающего ограниченными возможностями воздействия на законодательные решения Государственной Думы.

Предписывая такую систему взаимоотношений между палатами Федерального Собрания, авторы Конституции РФ исходили из следующих предпосылок. Государственная Дума как политический институт представительства интересов всего народа в делах управления государством должна играть ключевую роль в формировании и развитии российского

законодательства. Совет Федерации должен, во-первых, как институт представительства субъектов Российской Федерации обеспечивать учет их интересов при формировании законодательства и, во-вторых, как палата, менее чем Государственная Дума подверженная влиянию политических факторов, обеспечивать стабильность законодательного процесса по ключевым вопросам государственного управления. Такой подход в принципе соответствует мировой практике деятельности двухпалатных парламентов при федеративном государственном устройстве.[36]

В процессе принятия федеральных конституционных законов и законов о поправках к главам 3-8 Конституции РФ палаты Федерального Собрания играют в основном равнозначную роль. Такие законы также вносятся только в Государственную Думу, но считаются принятыми, если они последовательно одобрены большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации (статьи 108, 136).

Не только законодательная компетенция, но и компетенции палат Федерального Собрания в иных сферах строго разграничены и палаты правомочны решать только вопросы, отнесенные к предметам их ведения Конституцией РФ (статья 102 для Совета Федерации и статья 103 для Государственной Думы).

В Конституции РФ определены и основные, общие для обеих палат российского парламента принципы их функционирования:

- законность (легитимность) деятельности парламента;
- постоянная деятельность палат;
- открытость работы палат;
- коллегиальность принятия решений;
- раздельная работа палат.

Принцип законности (легитимности) деятельности парламента вытекает непосредственно из включения в Конституцию РФ главы 5

[36] См.: Парламенты мира: Сб. - М.: Интерпракс, 1991.

«Федеральное Собрание», которая определяет легитимность существования в России двухпалатного парламента с конкретными полномочиями, закрепленными за каждой палат.

Принцип постоянной деятельности палат (статья 99) означает, что на протяжении всего четырехлетнего срока созыва Государственной Думы и периода работы членов Совета Федерации палаты вправе в любое время собираться и принимать решения по вопросам своей компетенции.

Принцип открытости (часть 2 статьи 100) означает, что все граждане должны иметь возможность наблюдать работу палат парламента и избранных ими парламентариев. Только в особых случаях, предусмотренных регламентами палат, они вправе проводить закрытые заседания.

Принцип коллегиальности (часть 3 статьи 102, часть 3 статьи 104, части 2, 4 статьи 105, часть 2 статьи 108) означает, ни одно решение в палатах российского парламента не может приниматься кем-либо единолично и для принятия законов и постановлений палат необходимо, чтобы за такие решения на заседаниях палат проголосовало определенное Конституцией РФ большинство их членов.

Принцип раздельной работы и заседания палат (часть 1 статьи 100) вытекает непосредственно из принципа разграничения их полномочий. Руководствуясь этим принципом Конституция РФ предписывает каждой палате принимать собственный регламент и самостоятельно решать вопросы внутреннего распорядка своей деятельности (часть 4 статьи 101).

При этом Конституция РФ (часть 3 статьи 100) предусматривает и возможность проведения совместных заседаний Совета Федерации и Государственной Думы для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ и выступлений руководителей иностранных государств. В российской парламентской практике установилось, что для заслушивания ежегодных посланий Президента РФ, касающихся вопросов положения в стране, внутренней и внешней политики государства, приоритетов в законодательной и исполнительной деятельности

органов государственной власти, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы собираются совместно с представителями других ветвей государственной власти и должностными лицами. В настоящее время такие совместные заседания палат проходят без специальной регламентации.

Кроме того, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы и судьи Конституционного Суда РФ совместно должны принимать участие в церемонии вступления в должность Президента РФ, на которой он в торжественной обстановке приносит предписанную Конституцией присягу (статья 88).

Система сдержек и противовесов в законодательной деятельности

Законодательная деятельность представляет собой одно из основополагающих направлений деятельности по отправлению государственно-властных полномочий. В практике законодательной деятельности наиболее рельефно проявляется реальный порядок функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти, т.е. государственный режим. Правовую, юридическую модель взаимоотношений между высшими органами государственной власти определяет конституция страны. При этом насколько реальный порядок соответствует конституционной модели существенным образом зависит от методов и способов функционирования основных институтов политической (включая государственную) власти, которые характеризуют правящий в стране политический режим.

Для обеспечения политической устойчивости функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти Конституция РФ наряду с наделением российского парламента, указанными выше контрольными полномочиями, наделяет и Президента РФ такими конституционными полномочиями как право роспуска Государственной Думы или отставки Правительства РФ.

Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы после трехкратного отклонения представленных ей

Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ (часть 4 статьи 111).

Президент РФ может распустить Государственную Думу, если она в течение трех месяцев со дня вынесения постановления о недоверии Правительству РФ, повторно подтвердит это решение. При такой ситуации Президент РФ объявляет либо об отставке Правительства РФ, либо о роспуске Государственной Думы (часть 3 статьи 117).

Президент РФ может распустить Государственную Думу и в том случае, когда само Правительство РФ ставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ, а Государственная Дума в доверии отказывает. При этой ситуации Президент РФ в течение семи дней должен принять решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначить новые выборы (часть 4 статьи 117).

В случае роспуска Государственной Думы Президент РФ назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска (часть 2 статьи 109).

При этом Государственная Дума не может быть распущена:

– по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции РФ, в течение года после ее избрания (часть 3 статьи 109);

– с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Совета Федерации (часть 4 статьи 109);

– в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения (часть 5 статьи 109);

– в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ (часть 5 статьи 109).

При дуалистических или преимущественно дуалистических государственных режимах, к которым относится и государственный режим в России, система сдержек и противовесов реализуется не только в организации взаимодействия ветвей власти и президента, но и в законодательной деятельности за счет наделения президента и высших

органов исполнительной и судебной власти определенными законодательными полномочиями. К таким полномочиям, устанавливаемым конституцией страны, могут относиться право президента налагать на принятые парламентом законы отлагательное (суспенсивное) вето, для преодоления которого требуется квалифицированное большинство голосов в обеих палатах парламента, право законодательной инициативы, предоставляемое президенту, правительству и высшим судебным органам, и другие полномочия. Подобными законодательными полномочиями Конституция РФ наделяет Президента РФ (статьи 104, 107, 108, 134) и Правительство РФ (статьи 104, 114, 134).

При этом следует учитывать тот факт, что президентская власть и правительство, как высший орган исполнительной власти, при осуществлении своих законодательных полномочий всегда преследуют определенные политические интересы и стремятся реализовать определенные политические программы в законодательной сфере, что порождает в этой сфере политическую конкуренцию между высшими органами государственной власти.

Поэтому ключевую роль в системе сдержек и противовесов призвана играть независимая судебная власть, которая помимо позитивной функции отправления правосудия наделяется функцией судебного контроля за деятельность всех ветвей и органов власти, осуществление которого необходимо для обеспечения практической реализации принципа разделения властей в демократическом правовом государстве.

Порядок взаимодействия высших судебных органов России – Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ с другими ветвями и органами государственной власти определяется Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом №1-ФКЗ от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской

Федерации»[37], которые устанавливают, что судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей.

В рамках законодательной деятельности Конституция РФ (статья 104) наделяет Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ ограниченным правом законодательной инициативы только по вопросам их ведения, включающим право в соответствии с Регламентом Государственной Думы вносить поправки в законопроекты, рассматриваемым палатой во втором чтении.

Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ используют это право в достаточной мере для формирования и развития соответственно гражданского, уголовного, административного и процессуального законодательства и законодательства, регулирующего разрешение экономических споров и иных отношений в сфере предпринимательской и экономической деятельности.

Наделение Конституционного Суда правом законодательной инициативы в мировой практике встречается нечасто.[38] Конституционный Суд РФ фактически этим правом не пользуется, кроме законодательной инициативы по внесению проекта Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционный Суд РФ избегает участия в законодательном процессе. Его самоограничительная позиция понятна и оправдана, так как именно Конституционному Суду РФ предоставлено конституционное право разрешать дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов и иных нормативных правовых актов и давать толкование Конституции РФ (статья 125). При этом выявленные неконституционные положения действующих федеральных законов утрачивают юридическую силу. Это ставит Конституционный Суд РФ в положение арбитра в сфере законодательства, который для сохранения объективности в ходе судебного разбирательства должен изначально

---

[37] Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №1, ст.1, (текущая редакция – www.consultant.ru).
[38] Парламентское право России. – с.171.

находиться вне законодательного процесса, подверженного влиянию политической конкуренции.

Однако не конституционное право законодательной инициативы, а функция судебного контроля должна быть определяющей во взаимоотношениях российской судебной властью не только с Федеральным Собранием, но и с Президентом РФ и Правительством РФ. Возможность реализации этой функции обеспечивается: правом судов на прямое применение Конституции РФ при рассмотрении дел; конституционным принципом равенства всех перед законом и судом (статья 19); конституционным правом граждан обжаловать в суде решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (статья 46); установленной Конституцией РФ обязанностью осуществлять судопроизводство на основе состязательности и равноправия сторон (статья 123); правом Конституционного Суда РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (статья 125).

Для осуществления действенного судебного контроля за практической реализацией принципа разделения властей судебная власть, единственная из всех ветвей власти, принципиально должна находиться вне поля политики, любых процессов политической конкуренции, в том числе и между органами государственной власти. Она должна выполнять в системе сдержек и противовесов роль независимого, политически нейтрального арбитра, подчиненного в своих действиях исключительно Конституции и законам и не подверженного ни каким влияниям, а тем более прямым воздействиям со стороны других институтов государства или каких-либо политических и элитных групп. В настоящее время российская судебная система очевидно далека от этих требований и нуждается в существенном реформировании.

Теоретически конституционная система сдержек и противовесов предназначена для поддержания политического равновесия, прежде всего, между парламентом, президентом и правительством в тех случаях, когда они представляют конкурирующие политические силы, естественно стремящиеся занять доминирующие положение в политической жизни страны и управлении государством. Политическая конкуренция между высшими органами государственной власти достаточно часто сопряжена со стремлением одного органа власти вторгнуться в сферу компетенции другого органа, ограничить его самостоятельность и независимость при отправлении государственно-властных полномочий, возложенных на этот орган конституцией страны. Подобная политическая экспансия со стороны любого из высших органов государственной власти по отношению к любому другому создает реальную угрозу демократическому принципу разделения властей. То, насколько конституционная система сдержек и противовесов и, прежде всего, в рамках законодательной деятельности используется для практической реализации принципа разделения властей, а не в противоположных целях, определяет характер политического режима в стране. Для авторитарных политических систем характерно полное доминирование структур исполнительной власти над законодательной и судебной властью[39] и, в первую очередь, президента и правительства над парламентом, которому отводиться второстепенная, подчиненная роль при существенном ограничении его независимости и самостоятельности.

Для обеспечения паритетного и равноправного участия Федерального Собрания, Президента РФ и Правительства РФ в законодательной деятельности на основе демократического принципа разделения властей представляется целесообразным формирование полноценной правовой базы этого вида государственной деятельности в виде системы взаимосвязанных федеральных законов о взаимодействии высших органов государственной власти в законодательном процессе с учетом установленной Конституцией

[39] Соловьев А.И. Указ. соч. – с.252.

РФ системы сдержек и противовесов. Это может способствовать устранению коллизий между высшими органами государственной власти и созданию правовых преград антидемократическим тенденциям во взаимоотношениях между этими органами, связанным со стремлением различных правящих групп к политическому доминированию в сфере законодательной деятельности. Это также должно способствовать повышению качества российского законодательства в смысле его нацеленности в первую очередь на соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, на выражение в законодательной форме общезначимых интересов и целей развития общества и государства, а не частных интересов правящих элитных групп.

Таким образом даже при демократической системе разделения властей объективно существующая политическая конкуренция между различными ветвями и органами государственной власти представляет собой существенно значимый фактор влияния политики на законодательную деятельность.

Раздел II

ПОЛИТИЧЕСКИЕ АКТОРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 4

ПАРЛАМЕНТАРИИ

Избрание депутатов Государственной Думы и формирование Совета Федерации

Ключевыми акторами законодательного процесса в смысле принятия юридически значимых законодательных решений являются парламентарии – лица, состоящие по тому или иному основанию членами парламента[40]. Так как законодательная деятельность является основополагающей функцией парламента, а законы - основным продуктом коллективной деятельности его членов, то членов парламента также принято называть законодателями. В России парламентариями (законодателями) являются 450 депутатов Государственной Думы и 178 членов Совета Федерации.

Депутаты Государственной Думы избираются сроком на четыре года в порядке, устанавливаемом федеральным законом (статья 96 Конституции РФ). На протяжении десяти лет, прошедших с начала работы в 1993 году Государственной Думы первого созыва, законодательство о выборах депутатов этой палаты российского парламента постоянно изменялось перед каждым новым избирательным циклом. В настоящее время действует Федеральный закон №175-ФЗ от 20 декабря 2002 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[41]. Указанный факт свидетельствует о том, что политическая система современной России, включая избирательный механизм и многопартийную систему, находится только в стадии формирования. Можно с достаточной долей уверенности предположить, что это процесс, связанный с интенсивной конкуренцией различных политических сил и элитных групп за установление тех или иных политических порядков, займет еще определенное время.

---

[40] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Указ. соч. – с.500.

[41] Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, №51, ст.4982, (текущая редакция - www.consultant.ru).

Несмотря на постоянные изменения избирательного законодательства, с 1993 года депутаты Государственной Думы избираются по так называемой смешанной, пропорционально-мажоритарной системе.

В соответствии с такой системой 225 депутатов Государственной Думы, т.е. половина от общего числа депутатов, избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат). Одномандатные избирательные округа образуются на основе единой нормы представительства (~500 тысяч избирателей на каждый округ), за исключением избирательных округов, образуемых в субъектах Российской Федерации, в которых число избирателей меньше единой нормы представительства. Для того, чтобы выборы в одномандатном округе были признаны состоявшимися, в голосовании должно принять участие не менее 25% от общего числа избирателей данного округа. Избранным по одномандатному округу признается кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к другим кандидатам (относительное большинство). Отсюда и название такой избирательной системы – мажоритарная (от франц. majorité – большинство). При этом число голосов, поданных за победившего кандидата, должно быть не меньше, чем число голосов, поданных против всех кандидатов. В противном случае победившим является условный кандидат «против всех» и выборы признаются не состоявшимися.

Вторая половина депутатов Государственной Думы (225 депутатов) избирается по единому федеральному избирательному округу, избирателями которого является все граждане страны, пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты (партийные списки), выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками, т.е. по пропорциональной системе.

Законодательное определение избирательного объединения также постоянно изменялось перед каждым новым избирательным циклом, но по сути таковым всегда было общественное объединение граждан

политического характера. Политический характер объединения определялся положением его устава, предусматривающим участие данного объединения в выборах в органы государственной власти. Избирательный блок составляли несколько избирательных и иных общественных объединений. После вступления в силу Федерального закона №95-ФЗ от 11 июля 2001 года «О политических партиях»[42] и в соответствии с действующим Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в качестве избирательного объедения теперь может выступать только общероссийская политическая партия, а в избирательный блок могут входить в совокупности не более трех политических партий.

К распределению депутатских мандатов допускаются партийные списки кандидатов, каждый из которых преодолел установленный законом процентный барьер (выборы в Государственную Думу первых четырех созывов осуществлялись при 5%-ом барьере, с 2007 года этот барьер составит 7%), т.е. получил не менее установленного процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу. При этом в соответствии с действующим избирательным законодательством таких списков должно быть не менее трех и за все эти списки в совокупности должно быть подано более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если хотя бы одно из этих двух условий нарушается, то дополнительно к распределению депутатских мандатов допускаются списки кандидатов, не преодолевшие установленный процентный барьер, в порядке убывания числа поданных за них голосов избирателей и в количестве, необходимом для одновременного выполнения обоих указанных условий.

Для того, чтобы выборы по единому федеральному округу были признаны состоявшимися, в голосовании должно принять участие не менее

---

[42] Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, №29, ст.2950, (текущая редакция - www.consultant.ru).

25% от общего числа избирателей Российской Федерации. Выборы по федеральному округу могут быть признаны не состоявшимися, если ни один список кандидатов не преодолел установленный процентный барьер или если все списки кандидатов в совокупности не получили более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Мажоритарная и пропорциональная избирательная системы в чистом виде обладают как определенными преимуществами, так и определенными недостатками.

Основным преимуществом мажоритарной системы считается непосредственное взаимодействие всех кандидатов в депутаты с избирателями в процессе избирательной кампании, что заставляет кандидатов в большей степени учитывать мнение и интересы избирателей и создает для избирателей потенциальные возможности лично оценить всех кандидатов и их предвыборные программы. К основным недостаткам такой системы относят тот факт, что мажоритарная система не учитывает голоса избирателей, которые были поданы за проигравших кандидатов. Кроме того, при мажоритарной системе создаются определенные возможности для использования административных методов манипулятивного воздействия на избирательный процесс. В частности, использование для поддержки или противодействия конкретным кандидатам в депутаты определенной «нарезки» избирательных округов и «административного ресурса», т.е. объективно существующих возможностей влияния местной и центральной администрации на избирателей. При этом считается, что мажоритарная система способствует формированию крупных политических партий, что в свою очередь способствует повышению стабильности функционирования политической системы в целом. Однако именно мажоритарная система порождает так называемых «независимых» депутатов, т.е. депутатов, изначально, по способу их выдвижения не принадлежащих ни к одному политическому объединению. «Независимые» депутаты при их достаточном количестве способны сделать влиятельным в процессе законодательной

деятельности парламента так называемое «парламентское болото», склонное к принятию, в первую очередь, популистских законов и законодательное поведение которого наименее стабильно и наиболее подвержено административным и лоббистским воздействиям.

Исторически пропорциональная система возникла именно с целью компенсации недостатков мажоритарной системы. Считается, что пропорциональная система более точно отражает соотношение политических сил в стране, так как позволяет политическим партиям, не доминирующим в отдельных регионах, но суммарно собравшим по всей стране необходимое число голосов избирателей, получить представительство в парламенте. Однако, следует отметить, что наличие в рамках пропорциональной системы процентного барьера для получения политическими партиями парламентского представительства, также приводит к потере определенной части голосов избирателей, а, следовательно, их политического представительства в парламенте. При этом, чем выше уровень барьера, тем большее число голосов избирателей потенциально может быть не учтено при пропорциональном распределении депутатских мандатов. Основным недостатком пропорциональной системы считается то, что избиратели, голосуя за партийные списки, как правило оценивают и ориентируются только на лидеров этих списков и не имеют достаточных возможностей оценить, а, тем более, повлиять на весь персональный состав партийных списков, которые формируются самими политическими партиями. При этом партийный депутатский корпус в массовом сознании воспринимается как независящий от конкретных избирателей и не учитывающий их мнение и интересы. Реально такая зависимость существует, но является опосредованной через отношение и поддержку избирателями в целом политической партии и ее предвыборной программы. Пропорциональная система в большей степени способствует формированию многопартийной системы и представляет потенциальные возможности для ее развития в направлении адаптации политических порядков к изменениям целей и

ориентиров общественного развития, в то время как мажоритарная система в большей мере способствует формированию двухпартийной системы, а также консервации существующей партийной системы и политических порядков.

Предпочтение той или иной избирательной системе зависит от исторических условий и уровня развития политической системы государства, а также стоящих перед ним задач общественного развития. Для переходных стран, к которым относится и Россия, использование смешанной, пропорционально-мажоритарной избирательной системы представляется наиболее предпочтительным. Недостатки, присущие мажоритарной и пропорциональной избирательным системам, могут быть существенно сглажены, преимущества усилены, а сами системы достаточно сближены вплоть до их конвергенции за счет установления законодательных норм, соответствующим образом определяющих субъектов права выдвижения кандидатов в депутаты, порядок такого выдвижения и порядок распределения депутатских мандатов.

При выборах депутатов Государственной Думы первого, второго и третьего созывов кандидаты в депутаты по одномандатным округам могли выдвигаться избирательными объединениями (избирательными блоками), группами избирателей, а также могло иметь место самовыдвижение. Начиная с выборов Государственной Думы четвертого созыва, законодательно было отменено выдвижение кандидата группой избирателей. Результаты распределения депутатских мандатов, полученных по одномандатным округам, в зависимости от способа выдвижения кандидатов приведены в таблице 1.

Таблица 1

Способ выдвижения	**Выборы 1993 г.***	**Выборы 1995 г.**	**Выборы 1999 г.**	**Выборы 2003 г.****
Избирательные объединения, преодолевшие 5% барьер	69	83	95	124

Избирательные объединения, не преодолевшие 5% барьер	23	65	16	32
Группа избирателей	132	77	110	-
Самовыдвижение	-	-	4	68

Примечание:

*Выборы не состоялись по Чеченскому избирательному округу.

**Выборы не состоялись по Ульяновскому избирательному округу.

Приведенные результаты показывают, что количество депутатов, избранных по одномандатным округам в Государственную Думу первого, второго и третьего созывов в качестве «независимых» кандидатов, колебалось в пределах 17-30% от общего числа депутатов Государственной Думы. Так как закон о выборах депутатов Государственной Думы, принятый в 2002 году, предусматривает выдвижение кандидатов в одномандатных округах только политическими партиями и их блоками, а также самовыдвижение, то на выборах 2003 года в Государственную Думу четвертого созыва естественно произошло усиление влияния политических партий на состав депутатского корпуса Государственной Думы. Число депутатов, избранных в качестве «независимых» кандидатов (самовыдвиженцев), было минимальным за все созывы и составило ~15% от их общего числа. При этом в течение всего рассматриваемого периода неуклонно с ~15% (первый созыв) до ~28% (четвертый созыв) возрастало количество депутатов, избранных по одномандатным округам от избирательных объединений, преодолевших 5% барьер.

Конституции РФ (статья 95) устанавливает, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органа власти, и порядок формирования этой палаты российского парламента также устанавливается федеральным законом (статья 96). Законодательство о формировании Совета Федерации также постоянно изменялось на протяжении всего прошедшего десятилетия.

Члены Совета Федерации первого созыва (1993-1995) избирались по два в каждом субъекте Российской Федерации прямым тайным голосованием на основе мажоритарной системы по двухмандатному (один округ – два депутат) избирательному округу, образованному в границах каждого субъекта. После 1995 года членами Совета Федерации являлись главы законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В настоящее время членами Совета Федерации, сформированного в соответствии с Федеральным законом №113-ФЗ от 5 августа 2000 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»[43], являются представители законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ, но не их главы.

В соответствии с действующим законом член Совета Федерации - представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается самим этим органом на срок его полномочий, а при формировании такого органа путем ротации - на срок полномочий его однократно избранных депутатов. Член Совета Федерации - представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты. Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации на срок его полномочий, однако указ о назначении может быть отменен соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта двумя третями голосов его депутатов. Полномочия члена Совета Федерации могут быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом

[43] Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №32, ст.3336, (текущая редакция – www.consultant.ru).

государственной власти субъекта Российской Федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение).

Можно предположить, что действующий порядок формирования Совета Федерации скорее всего не является окончательным. В настоящее время продолжается интенсивное обсуждение вопроса о целесообразности возврата к прямым выборам членов Совета Федерации, что представляется предпочтительным с точки зрения общих принципов и тенденций развития парламентаризма.

Статус парламентария

Во всех странах члены парламента обладают особым правовым статусом, специальной право- и дееспособностью, которые определяются содержанием парламентского мандата, парламентского иммунитета и индемнитета, законодательно установленными правами, обязанностями и ответственностью парламентария.

В России статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации, их права, обязанности и ответственность устанавливаются Конституцией РФ (статьи 97, 98) и Федеральным законом №3-ФЗ от 8 мая 1994 года «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[44], редакция которого с момента его принятия претерпела ряд изменений.

Конституция РФ (статья 97) устанавливает, что депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе и закрепляет тем самым в России принцип постоянно действующего профессионального парламента. В соответствии с действующей редакцией закона о статусе члены Совета Федерации также осуществляют свои полномочия на постоянной основе. Член Совета Федерации и депутат Государственной Думы не вправе быть депутатом законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской

[44] Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, №4, ст.74, (текущая редакция – www.consultant.ru).

Федерации или органов местного самоуправления и выборным должностным лицом иных органов государственной власти и местного самоуправления; находиться на государственной или муниципальной службе; заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельность, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; состоят членом органа управления хозяйственного общества или коммерческой организации. Исключение из указанных ограничений имело место в Государственной Думе первого созыва, депутатами которой в соответствии с Заключительными и переходными положениями Конституции РФ являлись некоторые члены Правительства РФ.

При этом члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обязаны предоставлять декларации о доходах и об имуществе, принадлежащим им на правах собственности в порядке, установленном федеральным законодательством о государственной службе.

В мировой парламентской практике известны два типа парламентского мандата – императивный и свободный мандат.

Императивный мандат предполагает, что парламентарий связан правовыми обязательствами перед своими избирателями и является их уполномоченным. При этом избиратели обладают правом давать парламентариям обязательные наказы и досрочно отзывать своих избранников, если они такие наказы не выполняют или выполняют по мнению избирателей не надлежащим образом. Следует отметить, что для политических партий, выражающих авторитарные или тоталитарные идеологические доктрины, характерно стремление узаконить партийный императивный мандат, т.е. предоставить политическим партиям право отзыва своих депутатов, которые в тех или иных общеполитических и внутрипарламентских ситуациях не подчиняются партийной дисциплине или не выполняют партийные решения. Наличие императивного мандата обуславливает необходимость для парламентариев в случае возникновения конфликта частных и общенациональных интересов отстаивать прежде всего

разнонаправленные частные интересы и препятствует тем самым формированию и выражению парламентом как законодательным и представительным органом государственной власти воли народа в целом, что является основополагающей задачей парламента. Кроме того, императивный мандат создает возможность использования в политической конкуренции по сути антидемократического механизма устранения политических оппонентов путем организации политической партией или группой политического влияния исключительно в собственных целях отзыва как бы избирателями как правило наиболее заметных представителей политических оппонентов с целью лишения их полномочий парламентария.

Свободный мандат предполагает, что парламентарий вне зависимости от способа его избрания является представителем всего народа, выражает общенациональные, общезначимые интересы, не связан правовыми обязательствами перед своими избирателями или выдвинувшей его политической партией и никто не вправе давать ему обязывающие наказы. Обобщенное содержание свободного мандата определяется следующим образом[45]: 1) мандат является общим (т.е. даже депутаты, избранные по избирательному округу, представляют всю нацию); 2) мандат – не императивный, а факультативный (его осуществление свободно от принуждения, депутат не обязан делать что-либо конкретное, в том числе участвовать в парламентских заседаниях, не обязан учитывать мнение избирателей); 3) мандат не подлежит отзыву; 4) мандат при своем осуществлении не требует одобрения действий мандатария (презумпция соответствия воли парламентария воле народа не подлежит оспариванию). При этом наличие свободного мандата тем не менее не означает полного отсутствия контроля со стороны избирателей за деятельностью парламентария и его абсолютную независимость от их воли и интересов. Действенным механизмом такого контроля являются регулярно проводимые свободные выборы парламентариев. Такой механизм обуславливает

[45] Прело М. Конституционное право Франции. – М.: Иностр. лит., 1957. – с.437-439.

необходимость для парламентария в поддержании связей с избирателями в силу его заинтересованности в переизбрании на следующий срок.

Свободный мандат обеспечивает парламентарию возможность приоритетного по отношению к частным интересам выражения воли народа в целом. Свободный мандат способствует развитию и совершенствованию партийной системы, которая является неотъемлемой частью избирательного механизма и значимым политическим институтом представительной демократии, предназначенным для структуризации и организационного оформления идеологического многообразия в понимании общенациональных интересов и целей общественного развития, а также способов и проектов их достижения.

В Конституции РФ нет прямого указания на характер мандата депутата Государственной Думы. Характер депутатского мандата определяется тем, что Конституция РФ устанавливает принцип парламентаризма, в соответствии с которым парламент является представительным и законодательным органом государственной власти, а также не устанавливает такие институты, как обязательные наказы избирателей депутатам и отзыв депутатов избирателями. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в действующей редакции также не содержит положений об обязательном наказе избирателей депутатам и определяет исчерпывающий перечень случаев досрочного прекращения их полномочий, не предусматривающий отзыв депутата избирателями. Таким образом указанные нормативные правовые акты определяют депутата Государственной Думы как представителя всего народа и обладателя свободного мандата.

Сложнее дело обстоит с характером мандата члена Совета Федерации. Члены Совета Федерации первого созыва (1993-1995), которые избирались прямым голосованием избирателей и потому даже законодательно определялись как депутаты, а не члены Совета Федерации, обладали

аналогично депутатам Государственной Думы свободным мандатом. Члены Совета Федерации, которыми после 1995 года являлись непосредственно главы законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, фактически совмещали функции главы органа власти субъекта и члена Совета Федерации и в принципы не могли представлять весь народ. Для действующих членов Совета Федерации, которые избираются и назначаются непосредственно органами власти субъектов Российской Федерации, законодательно предусмотрена возможность досрочного прекращения их полномочий в том же порядке, в котором осуществляется их избрание, т.е. фактически на законодательном уровне установлен институт отзыва. Прецеденты отзыва членов Совета Федерации органами власти субъектов уже имели место. Поэтому, на наш взгляд, действующие члены Совета Федерации не могут рассматриваться как обладатели свободного мандата.

Парламентский иммунитет означает неприкосновенность парламентария и представляет собой один из основных элементов статуса парламентария, важнейшую правовую гарантию его деятельности и деятельности в целом парламента. Парламентский иммунитет исторически возник с целью оградить парламентария от возможного уголовного преследования по ложным предлогам, прежде всего, со стороны исполнительной власти. Он не является личной привилегией, носит публичный правовой характер и призван служит публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану личности парламентария, ограждая его от необоснованных преследований, обеспечивая самостоятельность и независимость парламентария и тем самым парламента. Институт парламентского иммунитета позволяет исключить из арсенала политической конкуренции методы оказания давления и преследования политических оппонентов с использованием правоохранительной системы прежде всего со стороны правящего политического режима и в этом смысле является правовой гарантией свободы деятельности политической оппозиции. В

различных странах содержание и сроки действия парламентского иммунитета существенно различны.

Конституция РФ (статья 98) устанавливает, что члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусматривается федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой Федерального Собрания.

Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в своей изначальной редакции более расширительно чем Конституция РФ определял парламентскую неприкосновенность. В течение длительного времени по этому поводу велась активная, политически окрашенная дискуссия, определенную точку в которой поставило постановление Конституционного Суда РФ №5-П от 28 февраля 1996 года.

Действующая редакция закона о статусе приведена в соответствие с указанным постановлением Конституционного Суда РФ. Эта редакция в развитие конституционных норм, определяющих лишь общее направление и условия парламентской неприкосновенности, в правоприменительном аспекте предусматривает также невозможность привлечения парламентария к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и его допроса без согласия соответствующей палаты. Согласие палаты на возбуждение уголовного дела или начало производства по делу об административной ответственность, налагаемой в судебном порядке, в отношении действий члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы необходимо только в случае, когда соответствующие действия связаны с осуществлением полномочий парламентария. В иных

случаях согласие палаты не требуется. После окончания дознания, предварительного следствия или производства дела об административной ответственности дело в отношении члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты. Кроме того, действующая редакция закона не ограничивает неприкосновенность парламентария только его личной неприкосновенностью и распространяет ее на занимаемые парламентарием жилые и служебные помещения, используемые им личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие парламентарию документы и багаж, а также на его переписку.

В России достаточно широко распространено мнение о том, что именно парламентский иммунитет является для определенного круга лиц одним из наиболее привлекательных аспектов статуса парламентария, что действительно находило свое подтверждение в современной практике российского парламентаризма.

Парламентский индемнитет означает, во-первых, что парламентарий не несет ответственность за высказывания и иные действия при осуществлении своего мандата, и, во-вторых, что парламентарий получает вознаграждение за свою деятельность из государственного бюджета. Институт парламентского индемнитета также как и парламентского иммунитета носит публичный правовой характер и предназначен для обеспечения самостоятельности и независимости парламентариев. Наличие парламентского индемнитета позволяет в существенной степени исключить из арсенала политической конкуренции методы оказания давления на политических оппонентов в сфере личного социального и имущественного положения и их преследования за публичные высказывания и действия, не выходящие за рамки действующего законодательства. В разных странах содержание и характер парламентского индемнитета могут существенно различаться.

В соответствии с действующим законом о статусе члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы не могут быть привлечены к

уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате Федерального Собрания и другие действия, соответствующие их статусу, в том числе по истечению срока их полномочий. Если в связи с такими действиями были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, могут осуществляться только в случае лишения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности. Кроме того, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или по уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с осуществлением ими своих полномочий.

Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает, что по объему социальных гарантий члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральному министру, а Председатель палаты и его заместители – соответственно к Председателю Правительства РФ и его заместителям. При этом к социальным гарантиям деятельности парламентариев относятся:

1. Ежемесячное денежное вознаграждение, которое устанавливается независимо от занимаемой должности в парламенте в размере ежемесячного денежного вознаграждения федерального министра, за исключением Председателей палат, которым такое вознаграждение устанавливается в размере вознаграждения Председателя Правительства РФ. Кроме того, парламентариям ежемесячно возмещаются дополнительные расходы, связанные с осуществлением ими своих полномочий, в сумме, равной пяти минимальным размерам оплаты труда, а также парламентариям и членам их

семей единовременно возмещаются расходы, связанные с переездом в город Москву для осуществления парламентских полномочий.

2. Ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 48 рабочих дней с выплатой пособий на лечение в размере ежемесячного денежного вознаграждения.

3. Зачисление времени осуществления полномочий парламентария в стаж федеральной государственной службы, в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности. После прекращения полномочий парламентариям предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или с их согласия в другой организации.

4. Медицинское, санаторно-курортное и бытовое обеспечение парламентариев и членов их семей на условиях, установленных для федерального министра.

5. Пенсионное обеспечение гражданина РФ, исполнявшего полномочия парламентария, в размере при исполнении указанных полномочий от одного года до трех лет –55%, свыше трех лет – 75% ежемесячного денежного вознаграждения парламентария.

6. Обязательное государственное страхование парламентариев за счет средств федерального бюджета на сумму годового денежного вознаграждения на случай причинения вреда их здоровью и имуществу.

7. Обязательное государственное социальное страхование парламентариев на случай заболевания или потери трудоспособности в период исполнения их полномочий.

8. Жилищно-бытовое обеспечение парламентариев, не имеющих площади в городе Москве, путем предоставления на период осуществления их полномочий жилого помещения (квартиры с мебелью и телефоном) в парламентском жилом доме, имеющем статус общежития, или в служебном жилом фонде, или отдельного номера в гостинице высшего разряда. При этом жилое помещение, занимаемое парламентарием до его избрания,

бронируется на время его отсутствия, а предоставленное служебное помещение парламентарии обязаны освободить не позднее одного месяца со дня прекращения их полномочий.

Кроме того, действующий закон предоставляет членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы право на отдельное служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой и средствами связи, в здании соответствующей палаты и для депутатов Государственной Думы в избирательном округе; право на бесплатное использование средств связи; право на бесплатное транспортное обслуживание, в рамках которого служебный автотранспорт, предоставляемый парламентарию, либо его личный автотранспорт оборудуются особыми государственными регистрационными знаками; право иметь до пяти помощников, работающих по трудовому договору (контракту), и до тридцати помощников, работающих на общественных началах; право на внеочередное поселение в гостинице и право на получение на весь срок полномочий дипломатического паспорта.

Очевидно, что не все из указанных социальных гарантий и прав членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы действительно являются необходимыми для исполнения ими своих полномочий. Некоторые из них, в частности, связанные с медицинским и курортно-санаторным обслуживанием, выплатами пособий на лечение, оборудованием личного автотранспорта специальными знаками и другие, носят скорее характер социальных привилегий и достались российскому парламентаризму в наследство от предшествующей эпохи «развитого социализма».

Формы работы парламентариев

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, кроме осуществления их конституционного права законодательной инициативы, могут осуществлять свою деятельность в форме участия в заседаниях соответствующей палаты и совместных заседаниях палат парламента, в работе комитетов и комиссий палаты, а также согласительных и специальных комиссий, создаваемых палатами, в парламентских слушаниях и в

выполнении поручений палаты и ее органов. Они также могут вносить парламентский и депутатский запросы, обращаться с вопросами на заседании соответствующей палаты к членам Правительства РФ и обращаться к должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Следует отметить, что такие формы деятельности парламентариев как внесение парламентского и, особенно, депутатского запроса, обращение с вопросами к членам Правительства РФ в рамках «правительственного часа» на заседаниях палат, обращение к должностным лицам широко используются в парламентской практике как средства публичной политики, выражения отношения к тем или иным внутри и внешнеполитическим событиям. Кроме того, при осуществлении своей деятельности парламентарии широко используют предоставленное им законом право на прием в первоочередном порядке руководителями и должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, организаций всех форм собственности и право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, общественные объединения и организации для безотлагательного получения запрашиваемой информации, сведений и документов. Естественно парламентарии активно стремятся использовать и установленное действующим законом о статусе право парламентариев на выступление в государственных средствах массовой информации. Именно вокруг возможностей практической реализации этого права чаще всего возникали и возникают конфликтные ситуации между законодательной властью и исполнительной властью, которая является фактическим владельцем государственных СМИ, между правящими и оппозиционными политическими группами.

В дополнение к указанным выше формам деятельности действующий закон о статусе устанавливает только для депутатов Государственной Думы такую форму их работы как работа с избирателями. Эта работа включает ведение приема граждан, рассмотрение обращений избирателей, внесение

предложений в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения, информирование избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации. Для работы с избирателями депутатам Государственной Думы ежемесячно предоставляются определенные дни, как правило последняя неделя каждого месяца.

В настоящее время только депутаты Государственной Думы могут участвовать в работе депутатских объединений – фракций и депутатских групп, так как политическое структурирование палаты предусмотрено регламентом только для Государственной Думы и не предусмотрено для Совета Федерации.

Глава 5

ДЕПУТАТСКИЕ ФРАКЦИИ И ГРУППЫ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ

Принципы формирования и структура депутатских объединений в Государственной Думе

Как свидетельствует международная парламентская практика, реальное функционирование парламентского механизма основано на существовании в парламенте образуемых, как правило, политическими партиями депутатских объединений, чаще всего называемых фракциями, хотя само понимание фракций, принципы их образования и деятельности, роль и место существенно различаются.

Так же, как и в большинстве парламентов мира в Государственной Думе реализуется концепция «организованного депутата», в соответствие с которой депутатские объединения и их члены согласно Регламенту Государственной Думы[46] (далее Регламент ГД) обладают целым рядом преимуществ перед так называемыми независимыми депутатами, т.е. депутатами, не состоящими в депутатских объединениях. Это преимущество

[46] Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – М.: Издание Государственной Думы, 2002.

проявляется: при формировании руководящих органов палаты, представительстве в комитетах и комиссиях и соответственно – в процессе реализации этими органами своих полномочий; в процессе рассмотрения и обсуждения на пленарных заседаниях всех содержательных и процедурных вопросов; в плане организационно-технического обеспечения парламентской деятельности с помощью аппарата депутатских объединений. Следует отметить, что при этом депутатские объединения имеют возможности, зависящие, прежде всего, от их численности, держать под контролем и оказывать определяющее влияние на законодательную работу тех или иных комитетов и комиссий Государственной Думы.

Регламент ГД (статьи 3, 5) устанавливает, что деятельность Государственной Думы основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов. Для совместной деятельности и выражения единой позиции депутаты Государственной Думы образуют фракции и депутатские группы (депутатские объединения). Регламент ГД (статья 16) определяет фракцию как депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную Думу по федеральному избирательному округу, а также из депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным округам и пожелавших участвовать в ее работе. Депутаты Государственной Думы, не вошедшие во фракции, вправе образовывать депутатские группы, подлежащие также как и фракции регистрации (акт официального признания, служащий основанием для признания соответствующих прав) при численности не менее установленной Регламентом ГД (в Государственной Думе первого, второго и третьего созывов - 35 , в Государственной Думе четвертого созыва - 55 депутатов).

В соответствие с действующим избирательным законодательством фракция представляет собой объединение депутатов по политическому признаку, в то время как ни какой другой признак, кроме порога

численности, для формирования депутатской группы в настоящее время на нормативно-правовом уровне не определен.[47] Основу для формирования депутатских групп составляют депутаты, избранные по одномандатным округам в качестве «независимых» кандидатов, и депутаты от избирательных объединений, не преодолевших процентный барьер для прохождения в Государственную Думу.

Перечь и численный состав депутатских объединений в Государственной Думе первого, второго, третьего и четвертого созывов приведен в Приложении 1.

Политическое структурирование Государственной Думы по признаку депутатских объединений заметно изменяется не только от созыва к созыву, но и существенно в течение одного созыва. Так, например, в Государственное Думе второго созыва за период 1996-1999 годов около 160 депутатов покинули те депутатские объединения, в которые первоначально входили, причем некоторые делали это по 3-4 раза.[48] Миграция депутатов, в основном, происходит в начале работы Государственной Думе очередного созыва в момент формирования депутатских объединений и заметно интенсифицируется перед окончанием срока их полномочий.

Процесс миграции депутатов в начале работы Государственной Думы очередного созыва обусловлен борьбой различных политических сил и элитных групп как внутри, так и вне Государственной Думы за возможности последующего влияния на ее работу в целом и, в частности, на ход и результаты законодательной деятельности. В ходе такой тактической борьбы определяется, сколько и какие депутатские группы совместно с депутатскими фракциями и какой численности составят структуру Государственной Думы в рамках того расклада политических сил, который, в основном, предопределен результатами выборов. При этом во многом раскрывается

---

[47] Подробнее о правовом статусе депутатского объединения в Государственной Думе см.: Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. – М.: Норма, 1999.

[48] Головлев В.И., Нефедова Т.И. Государственная Дума второго созыва: роль и место в политическом переломе. - М.: Фонд «Ноосфера», 2000. - с.38.

фактическая ориентация, а часто и прямая зависимость от определенных политических сил или элитных групп ставших депутатами так называемых «независимых» кандидатов, официально выдвинутых в одномандатных округах от групп избирателей или в результате самовыдвижения. В результате начальной миграции, обусловленной реализацией в соответствие с Регламентом ГД концепции «организованного» депутата, численность независимых уже в смысле объединений депутатов составляет не более 5% от их общей численности и, как правило, большую часть срока полномочий Государственной Думы очередного созыва сохраняется на этом уровне.

Анализ процессов формирования депутатских групп в результате начальной миграции депутатов Государственной Думы первого, второго и третьего созывов позволяет выявить некоторые общие закономерности.

Во-первых, формировались три депутатские группы, две из которых имели достаточно выраженную политическую ориентацию, т.е. по сути, являлись сформированными по политическому признаку. Роль одной из таких группы в Государственной Думе первого созыва играла фракция «Аграрная партия России».

Во-вторых, одна из политических групп формировалась при непосредственном участии фракции КПРФ путем делегирования этой фракцией в такую группу своих депутатов. Хотя формально эта группа считалась сформированной по корпоративному аграрному признаку, но фактически она полностью была ориентирована на позицию фракции КПРФ и являлась ее политическим сателлитом. Таким политическим сателлитом фракции КПРФ в Государственной Думе первого созыва являлась фракция «Аграрная партия России», в Государственной Думе второго созыва – Аграрная депутатская группа, в Государственной Думе третьего созыва – Агропромышленная депутатская группа.

Политическая ориентация второй группы как правило соответствовала доминирующей политической ориентации Государственной Думы в целом, сложившейся в результате выборов. В Государственной Думе первого

созыва, имевшей сначала доминирующую центристко-демократическую ориентацию, такой группой являлась сформированная на начальном этапе группа «Либерально-демократический союз 12 декабря», часть которой составляли депутаты, избранные от блока «Выбор России». Впоследствии в результате чеченской трагедии доминирующая ориентация Государственной Думы сменилась на центристско-государственническую и перед окончанием срока полномочий Государственной Думы произошло замещение этой группы, утратившей по численности право на регистрацию, группами «Стабильность» и «Россия». В Государственной Думе второго созыва, имевшей доминирующую прокоммунистическую ориентацию, такую функцию выполняла группа «Народовластие», созданная на базе депутатов от идеологически близкого КПРФ и не прошедшего в Государственную Думу избирательного блока «Власть – народу» и депутатов, делегированных фракцией КПРФ. А в Государственной Думе третьего созыва, имеющей доминирующую центристко-государственническую ориентацию – это группа «Регионы России», созданная на базе депутатов от избирательного блока «Отечество – вся Россия».

В-третьих, формировалась самая большая по численности депутатская группа, в которую по корпоративному признаку объединялись, в основном, избранные в одномандатных округах от групп избирателей «независимые» депутаты с целью совместного представления и отстаивания перед федеральной властью корпоративных интересов различных групп влияния (региональной и местной власти, национальных автономий, топливно-энергетического и военно-промышленного комплексов, финансово-промышленных групп и т.д.). В Государственной Думе первого созыва – это группа «Новая региональная политика», в Государственной Думе второго созыва – группа «Российские регионы», в Государственной Думе третьего созыва – группа «Народный депутат».

Следует отметить, что не только по названию, но и по сути корпоративных интересов группа «Народный депутат» не является прямой

наследницей групп «Новая региональная политика» и «Российские регионы». Эти группы в Государственной Думе первого и второго созывов были, прежде всего, нацелены на защиту интересов региональных, национальных и местных властей, а лишь затем - других корпоративных групп. Однако в ходе избирательной кампании по выборам в Государственную Думу третьего созыва защита интересов региональных властей приобрела выраженную политическую окраску, что и привело к созданию избирательного блока «Отечество – вся Россия», представленного в Государственной Думе фракцией с одноименным названием и депутатской группой «Регионы России». Поэтому в смысле представляемых интересов наследницей указанных выше групп в Государственной Думе предыдущих созывов действительно является группа «Регионы России», но она приобрела политический признак формирования, в то время как группа «Народный депутат» - это группа, сформированная по корпоративному признаку. После принятия в 2001 году Федерального закона «О политических партиях» на основе этой депутатской группы была создана политическая партия «Народная партия Российской Федерации» и данная группа также приобрела определенную политическую окраску.

В Государственной Думе четвертого созыва депутатские группы не создавались по следующим причинам.

Во-первых, в результате вступления в действие Федерального закона №95-ФЗ «О политических партиях», принятый в 2001 году, и Федерального закона №175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», принятого в 2002 году, существенно увеличились количество депутатов, избранных в одномандатных округах от политических партий, преодолевших 5% барьер. Они составили более 50% от общего числа депутатов, избранных в одномандатных округах.

Во-вторых, в результате относительного поражения на выборах 2003 года Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) не получила

достаточного количества мест в Государственной Думе для создания депутатской группы, являющейся ее политическим сателлитом.

В-третьих, сразу же по окончанию избирательной кампании и еще до официального начала работы Государственной Думы четвертого созыва при активном участии Администрации Президента РФ количество членов фракции «Единая Россия» было увеличено до конституционного большинства в 300 депутатов, т.е. более чем на 1/3 относительно официально объявленных по результатам выборов данных (120 депутатов по партийному списку и 103 депутата, избранные в одномандатных округах, от партии «Единая Россия»). Такое увеличение фракции «Единая Россия» было достигнуто за счет депутатов, избранных в одномандатных округах от политических партий, не преодолевших 5% барьер, и депутатов–самовыдвиженцев, ориентированных, прежде всего, на поддержку существующего политического режима.

В-четвертых, увеличение численности фракции «Единая Россия» административными методами и одновременное повышение в Регламенте ГД минимального порога численности для создания депутатской группы с 35 до 55 депутатов практически исключило возможность создания каких-либо депутатских групп в Государственной Думе четвертого созыва. При этом фракции «Единая Россия» фактически поглотила всех депутатов, которые в принципе могли создать депутатские группы, составляющие политическое и корпоративное «парламентское болото».

Следствием миграции депутатов перед окончанием срока их полномочий является увеличение численности независимых депутатов и создание новых депутатских групп. Так в Государственной Думе первого созыва к декабрю 1995 года число независимых депутатов увеличилось до 77 и при их участии были созданы даже две новые депутатские группы «Стабильность» и «Россия». В Государственной Думе второго созыва к декабрю 1999 года число независимых депутатов увеличилось до 72 и фактически была создана депутатская группа «Народный депутат», которая

не успела официально зарегистрироваться из-за аппаратных маневров левого большинства депутатского корпуса, вследствие чего 43 ее члена были также переведены в разряд независимых депутатов. В Государственной Думе третьего созыва вторичная миграция, в которой приняли участие также десятки депутатов, началась существенно раньше, что было обусловлено переструктурированием партийно-политического поля после вступления в действие Федерального закона «О политических партиях» и в связи с этим более ранним началом подготовки к очередной избирательной кампании.

Основной причиной миграции депутатов перед окончанием срока их полномочий является стремление конкретного депутата занять более выгодную позицию в ходе личной избирательной кампании, исходя из тактических соображений. Такая миграция, в отличие от миграции в момент формирования депутатских объединений, непосредственно ни как не связана с процессом законодательной работы и сам ее факт не оказывает на этот процесс существенного влияния. При этом следует обратить внимание на то, что к концу срока полномочий Государственной Думы очередного созыва заметно возрастает число принимаемых популистских законопроектов и темп их рассмотрения, что не способствует повышению качества законодательства и, безусловно, связано с началом очередной избирательной кампании.

Накопленный опыт работы Государственной Думы показывает, что политическое структурирование в целом способствует повышению системности и организованности его деятельности, хотя и оказывает определенное негативное влияние на структурирование по отраслевому признаку, т.е. на формирование системы комитетов и комиссий.

Неустойчивость политического структурирования Государственной Думы от созыва к созыву, формирование из «независимых» депутатов объединений по корпоративному признаку, что не соответствует «природе парламента как органа политического представительства интересов

гражданского общества»[49], существенная миграция депутатов между депутатскими объединениями в течение срока их полномочий обусловлены тем, что многопартийная политическая система России только формируется, а законодательство, регулирующее избирательный процесс, постоянно изменяется. При этом определяющие влияние на развитие в целом политического процесса в стране и, в том числе, на политическое структурирование парламента и его законодательную работу оказывает тот факт, что в отличие от государств, в которых демократическая государственная власть является производной от стабильной политической системы, в России существует самостоятельная политическая сила - «партия власти», выступающая в качестве ключевого игрока на политическом поле.

Организация работы депутатских объединений

Организация работы депутатских объединений в Государственной Думе определяющим образом зависит от двух факторов. Во-первых, от принципа объединения, т.е. является ли данное депутатское объединение депутатской группой – формально организационным объединением депутатов, придерживающихся различных взглядов и идеологических убеждений, или депутатской фракцией – объединением по политическому признаку. Во-вторых, для депутатских фракций от типа политической партии, которую данная фракция представляет в Государственной Думе.

Основу депутатской группы составляют избранные по одномандатным избирательным округам депутаты, которые первоначально не обременены никакими формальными обязательствами, связями и взаимозависимостями друг с другом. Поэтому организация работы депутатской группы объективно требует регламентации взаимоотношений между ее членами и порядка коллегиального принятия организационных и законодательных решений.

Исключение из общего правила составляют депутатские группы, сформированные в Государственной Думе второго и третьего созыва при

[49]Лапаева В.В. Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентского процесса //Адвокат. – 1998. - №4. – с.113.

непосредственном участии КПРФ на основе делегирования депутатов-членов КПРФ в дополнение к депутатам от Аграрной партии России. Так в Государственной Думе второго созыва из 36 членов Аграрной депутатской группы 13 были делегированы КПРФ, а в Государственной Думе третьего созыва из 43 членов Агропромышленной депутатской группы 30 делегированы КПРФ. Поэтому работа сформированных таким образом депутатских групп - политических сателлитов фракции КПРФ – в принципе основана на тех же организационных принципах, что и работа самой фракции партии КПРФ.

Типовым примером регламентации организации работы депутатской группы может служить документированный регламент депутатской группы «Регионы России» в Государственной Думе третьего созыва, разработанный на основании предыдущего опыта работы депутатских групп «Новая региональная политика» в Государственной Думе первого созыва и «Российские регионы» в Государственной Думе второго созыва. Подобные регламенты принимаются депутатскими группами в качестве нормативного акта, регулирующего их работу, самостоятельно на общем собрании членов группы в самом начале ее деятельности.

Регламент депутатской группы «Регионы России» устанавливает следующие принципы организации ее работы:

– добровольность объединения депутатов в группу;

– самостоятельность осуществления деятельности группы в соответствии с Регламентом ГД и ее собственным регламентом;

– приоритет установленных федеральным законом о статусе прав депутата, в соответствии с которым решения группы не должны ущемлять или ограничивать такие права члена группы;

– принцип равенства прав и обязанностей членов группы, в рамках которого никто единолично не вправе выступать от имени группы без предварительного решения собрания группы;

– разрешительный принцип вступления в группу на основании письменного заявления по решению собрания группы;

– право свободного выхода из группы в любое время в соответствии с Регламентом ГД;

– исключение из состава группы решением собрания группы за действия, дискредитирующие группу.

При этом регламент группы «Регионы России» особо оговаривает, что член группы не может быть исключен из ее состава за позицию, выраженную при голосовании или за несогласие с решением группы. Это положение определяет построение достаточно гибкой системы взаимоотношений между членами группы и отказ от принципа обязательного солидарного голосования, что позволяет членам группы голосовать на пленарных заседаниях Государственной Думы самостоятельно и независимо от других ее членов. Такой подход существенно снижает коэффициент солидарности голосований членов группы на пленарных заседаниях Государственной Думы, но существенно снижает остроту проблем личностного и политического характера, возникающих при объединении в группу депутатов, избранных по одномандатным округам, и придает изначально такому объединению «мягкий» организационный, а не политический характер. Тем не менее любая депутатская группа неизбежно приобретает ту или иную политическую окраску, ориентируясь в процессе своей законодательной деятельности преимущественно на позицию либо Президента, либо правительства, либо большинства депутатского корпуса.

Различные подходы к организации работы политических депутатских объединений в Государственной Думе имеет смысл рассматривать только для депутатских фракций российских политических партий, представленных в Государственной Думе более чем одного созыва к которым относятся Либерально-демократическая партия России (ЛДПР), Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) и Российская демократическая партия «Яблоко».

Во фракции ЛДПР все аспекты ее работы, включая голосования депутатов на пленарных заседаниях Государственной Думы, также как и в самой партии ЛДПР, регулируются единолично председателем партии для чего естественно не требуется ни какой регламентации работы фракции.

Так как партия КПРФ в силу ее идеологических установок не признает парламентскую и законодательную деятельность в качестве основного вида своей политической деятельности, то депутатская фракция рассматривается в КПРФ как одно из подчиненных подразделений партии. Работа фракции КПРФ не имеет самостоятельной документированной регламентации и регулируется исключительно уставом партии и решениями ее высшего политического руководства. Именно такие решения определяют: состав руководства фракции; порядок ее деятельности; делегирование представителей фракции в руководство Государственной Думы, ее комитетов и комиссий и отзыв их с этих должностей; прием в состав фракции депутатов, не являющихся членами КПРФ, и исключение депутатов из состава фракции. Не выполнение депутатом-членом КПРФ решений высшего политического руководства партии влечет за собой его исключение из партии в соответствии с ее уставом и автоматически исключение из фракции. Подобные прецеденты имели место в Государственной Думе третьего созыва в отношении депутатов С.П.Горячевой, Н.Н.Губенко и Г.Н.Селезнева. Свободный выход, установленный Регламентом ГД для всех депутатских объединений, депутата-члена партии КПРФ из состава фракции расценивается как нарушение устава партии и влечет за собой, как правило, его исключение из партии. Подобный прецедент политического характера имел место в Государственной Думе второго созыва в отношении депутата В.В.Семаго. Поэтому фракция КПРФ имеет достаточно жесткую организацию и, как следствие, высокой коэффициент солидарности голосований ее членов на пленарных заседаниях Государственной Думы.

Депутатская фракция «Яблоко» обладала заметно большей, чем депутатская фракция КПРФ, независимостью при принятии законодательных

и организационных решений по отношению к партии, которую она представляла в Государственной Думе. Работа фракции «Яблоко» регулировалась документированным регламентом, который фракция принимала самостоятельно на собрании ее членов, но одновременно и положениями устава партии, определяющими общие принципы деятельность депутатов партии «Яблоко» и их объединений.

В соответствии с этими документами фракция партии «Яблоко» вправе самостоятельно: определять свою позицию по всем вопросам законодательной и парламентской деятельности; избирать руководителей и руководящие органы фракции; делегировать своих представителей в руководство Государственной Думы, ее комитетов и комиссий и отзывать их с этих должностей; принимать решения о приеме новых членов фракции и об исключении из фракции; принимать решения о рекомендуемой позиции при голосованиях в Государственной Думе, включая решения о солидарных голосованиях; заключать тактические соглашения с другими фракциями.

Однако не только политическая, но и организационная самостоятельность фракции партии «Яблоко» ограничена рядом положений ее собственно регламента и устава партии. Так решения высших руководящих органов партии являются обязательными для фракции; фракция вправе самостоятельно определять приоритеты законодательной деятельности, но только в рамках программы партии и ее предвыборной программы; письменное заявление депутата о вступлении во фракцию должно содержать согласие не только с регламентом фракции, но и с программными документами партии, а решение о приеме новых членов должно приниматься фракцией с учетом мнения бюро Федерального Совета партии.

Регламент фракции «Яблоко» содержит перечень следующих оснований для исключения депутат из фракции:

– если позиция члена фракции по принципиальным вопросам, заявленная им в публичных выступлениях, расходится с принятой ранее позицией фракции;

– при нарушении членом фракции правил солидарного голосования;

– в случае, если член фракции систематически не исполняет обязанности депутат, либо не исполняет поручения фракции, либо его действия дискредитируют фракцию;

– в случае грубого нарушения регламента фракции.

Решения фракции «Яблоко» имеют для ее членов рекомендательный характер, кроме решений о солидарном голосовании на пленарных заседаниях Государственной Думы, которые являются обязательными. Однако депутат, не согласный с решением о солидарном голосовании, может не участвовать в таком голосовании, но обязан сообщить о своей позиции руководителю фракции. Такой подход во взаимоотношениях депутата и фракции, членом которой он является, представляется адекватным демократическим парламентским традициям, хотя может заметно ослаблять позицию фракции при жесткой политической конкуренции по тем или иным законодательным вопросам. В основном рекомендательный характер законодательных решений фракции «Яблоко» для ее членов и не абсолютная обязательность для них даже решений о солидарном голосовании обуславливают тот факт, что коэффициент солидарности голосований членов фракции «Яблоко» на пленарных заседаниях Государственной Думы существенно ниже, чем у фракций ЛДПР и КПРФ.

Следует отметить, что организация работы других депутатских фракций в Государственной Думе первого, второго и третьего созывов регламентировалась также документированными актами - положениями о фракции, которые во многом аналогичны регламенту фракции «Яблоко», но, как правило, допускают большую степень независимости фракции от представляемого ею в Государственной Думе политического объединения (партии, движения, организации).

Организационная структура всех депутатских объединений (фракций и групп) в Государственной Думе практически единообразна. Высшим органом депутатского объединения является собрание его членов, которое правомочно, если в нем принимает участие более половины депутатов-членов объединения. К исключительной компетенции собрания объединения в первую очередь относится формирование позиции и принятие решений о голосовании объединения по законопроектам, рассматриваемым в Государственной Думе, и ключевые организационные вопросы (выборы руководства объединения, прием и исключение из объединения и другие). Решения собрания принимаются, как правило, открытым голосованием большинством голосов присутствующих на собрании депутатов, квалифицированным большинством в две трети голосов принимаются решения о солидарном голосовании и о приеме или исключении из объединения. По персональным вопросам может использоваться процедура тайного голосования.

В структуру руководящих органов депутатских объединений входят руководитель (председатель) объединения, его заместители, а также коллегиальный орган – Совет объединения. В некоторых объединениях предусматриваются должности секретаря объединения и координаторов по отдельным направлениям деятельности. Решением собрания объединения могут также создаваться рабочие группы и комиссии для рассмотрения и подготовки отдельных вопросов в сфере законодательной деятельности объединения.

Организационное, информационно-аналитическое, техническое и документационное обеспечение деятельности депутатского объединения осуществляется аппаратом объединения, который является самостоятельным структурным подразделением Аппарата ГД и сотрудники которого принимаются на государственную службу на срок деятельности депутатского объединения. Подбор сотрудников аппарата объединения, численность которых определяется в зависимости от численности депутатов, входящих в

объединение, является прерогативой самого депутатского объединения. Руководитель аппарата объединения приглашается на работу и освобождается от работы, как правило, решением собрания объединения по представлению руководителя объединения. Расходы на содержание аппарата депутатского объедения и на материально-техническое обеспечение его деятельности предусматриваются в смете расходов на содержание Государственной Думы.

Организация законодательной деятельности депутатского объединения

Ключевая проблема законодательной деятельности парламента не только в России, но и во всех без исключения странах – качество законов. Это следует из того, что законодательство, формируемое парламентом, является важнейшим средством политического управления и оказывает определяющее влияние на развитие политических и социально-экономических процессов и ситуации в стране.[50] Именно качество законов должно являться основным критерием оценки эффективности деятельности депутатов, депутатских объединений и парламента в целом.

Сложная и динамично изменяющаяся обстановки как внутри, так и вне Государственной Думы – основного субъекта законодательного процесса в России, требует для повышения качества законодательства целенаправленной организации, прежде всего, законодательной деятельности депутатских объединений. При этом следует особо подчеркнуть, что важнейшим аспектом профессионализма в работе депутатского объединения и входящих в него депутатов является умение реализовывать свои политические цели и задачи, прежде всего, в законодательном поле.

Основная проблема, которую необходимо решить за счет организации законодательной деятельности депутатского объединения, – это подготовка депутатов к осмысленному и обоснованному принятию на пленарных заседаниях Государственной Думы решений, имеющих правовые последствия в рамках законодательной процедуры на этапах рассмотрения

[50] Головлев В.И., Нефедова Т.И. Указ. соч. - с.83-88.

законопроектов в первом, втором и третьем чтениях, а также после их возможного отклонения Советом Федерации или Президентом РФ. Принятие таких решений являются ключевым процедурным актом парламентской стадии законодательного процесса.

Причиной возникновения указанной проблемы является огромное, практически превышающее физические возможности депутатов количество законопроектов, которое Государственная Дума принимает к рассмотрению в полном соответствии с установленным Конституцией РФ и Регламентом ГД порядком внесения законодательных инициатив.

Вот как описывает эту проблему ответственный за законодательную работу первый заместитель председателя Государственной Думы второго созыва В.А.Рыжков: «Чтобы справиться с валом законодательных инициатив, Думе необходимо обсудить на пленарных заседаниях 75 законопроектов в месяц. А успевает она, как правило, рассмотреть и принять 25 законов. Ни больше, ни меньше. Потому что время пленарного заседания ограничено. Есть простые законы, которые проходят за 2 минуты, а есть и такие, что требуют два-три дня работы, не говоря уже о Бюджете. Им палата занимается полгода, как минимум (и так ежегодно). Если мы рассматриваем 25 законопроектов в месяц, а поступает 75, то соответственно возрастает так называемая «незавершенка». Точное число законопроектов, до которых не доходят руки, вам не назовет никто. По нашим очень скромным оценкам, их более тысячи, причем некоторые внесены еще в 1993, 1994, 1995, 1996 годах.»[51].

Вал законодательных инициатив, обрушивающийся на Государственную Думу, с учетом «незавершенки» возрастает от созыва к созыву. Так, Государственная Дума первого созыва за два года работы по приблизительным данным (порядок внесения первоначально не был четко регламентирован, а также осталось наследство от Верховного Совета РФ и

---

[51] Рыжков В.А. Законодательная практика современной Думы //Государственная служба. – 1999. - №3 - с.83.

Комиссии законодательных предположений при Президенте РФ) приняла к рассмотрению около 1400 законопроектов, Государственная Дума второго созыва за четыре года работы - 3303 законопроекта, а Государственная Дума третьего созыва - 4326 законопроектов. При этом за период каждого созыва Государственная Дума успевала принять в трех чтениях не более одной трети от всех законопроектов, принятых к рассмотрению (Государственная Дума первого созыва – 461, второго созыва – 1036, третьего созыва - 781).*

Проблема подготовленности депутатов к принятию законодательных решений на пленарных заседаниях усугубляется еще и тем, что, как отмечает первый заместитель председателя Государственной Думы второго созыва А.Н. Шохин[52], пока в Государственной Думе не удается наладить и обеспечить четкое планирование и ритмичное выполнение программ законодательной работы, невыполнение принятых программ и порядка работы пленарных заседаний является хроническим. Кроме того, достаточно часто имеют место даже нарушения (естественно в сторону сокращения) регламентных сроков представления в Совет Государственной Думы и депутатам законопроектов перед их вынесением на пленарное заседание. При этом реальная информация с достаточно высокой степенью достоверности о том, какие законопроекты будут рассматриваться на очередном пленарном заседании, может быть получена только накануне дня заседания после утверждения Советом Государственной Думы проекта порядка работы на этом заседании. Следует учитывать и то, что Регламент ГД (статья 36) устанавливает, что порядок проведения пленарного заседания палаты утверждается решением Государственной Думы и, следовательно, может быть изменен в ходе самого заседания.

В таких условиях для осмысленного и обоснованного принятия законодательных решений на очередном пленарном заседании депутат должен быть постоянно подготовлен к принятию таких решений по всему

---

* По данным Аналитического управления Аппарата Государственной Думы.

[52] См.: Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. - М.: «Наш дом – L'Age d'Homme», 1997.

массиву законопроектов, находящихся в текущий момент в Государственной Думе на различных стадиях рассмотрения. Естественно, что ни один даже самый опытный и профессионально подготовленный депутат вместе со всем штатом своих помощников самостоятельно справиться с такой задачей просто не в состоянии.

Решить данную проблему может только депутатское объединение на основе процедуры, включающей экспертизу законопроектов в режиме тотального мониторинга с профессионально-специализированным распределением информационно-аналитической нагрузки по подготовке экспертных заключений и систематическую коллективную выработку решений на собрании депутатского объединения.

Суть экспертизы в режиме тотального мониторинга состоит в том, что, во-первых, осуществляется экспертная обработка всего массива законопроектов, находящихся в Государственной Думе на различных этапах рассмотрения, и, во-вторых, экспертная обработка конкретного законопроекта осуществляется на каждом этапе рассмотрения непосредственно со дня его представления в Совет Государственной Думы перед вынесением на пленарное заседание для рассмотрения в очередном чтении. Экспертная обработка конкретного законопроекта в независимости от установленной Советом Государственной Думы даты его рассмотрения на пленарном заседании позволяет существенно минимизировать нерегулярность в экспертной работе, связанную с постоянными переносами фактических дат рассмотрения законопроектов на пленарных заседаниях.

Коллективная выработка решения об отношении депутатского объединения к конкретному законопроекту должна осуществляться с учетом не только заключений экспертов, но и мнения депутатов, работающих в соответствующих комитатах Государственной Думы, а также информации о ходе процесса рассмотрения данного законопроекта в Государственной Думе, включая информацию о позициях различных депутатских объединений, Президента РФ, Правительства РФ, Совета Федерации, других

активных участников законодательного процесса и о результатах обсуждения законопроекта и согласования позиций в ответственном комитете.

Так как депутаты Государственной Думы в соответствие с действующим законодательством являются обладателями свободного, а не императивного мандата, и не могут быть подвергнуты никаким санкциям в виде лишения мандата за те законодательные решения, которые они поддержали своим голосованием, то необходим и достаточно гибкий подход к принятию решений по законодательным вопросам в рамках депутатского объединения, при котором решения о солидарном голосовании должны приниматься лишь в действительно принципиальных случаях и носить лишь до определенной степени обязательный характер. Как показывает опыт работы Государственной Думы первого, второго и третьего созывов даже предусмотренные регламентацией работы депутатского объедения санкции за невыполнение решений о солидарном голосовании в виде исключения из объединения фактически применялись к отдельным депутатам лишь в редких случаях при неоднократных нарушениях таких решений.

Следует также иметь в виду следующую характерную особенность обсуждения законопроектов на заседаниях депутатских объединений, обусловленную действующей смешанной, пропорционально-мажоритарной избирательной системой. По социально-экономическим законопроектам наиболее частое несовпадение позиций наблюдается между депутатами, избранными по партийным спискам, и депутатами, избранными в одномандатных округах. Последние более склоны к поддержке «популярных» в социальном аспекте законопроектов и законопроектов, лоббирующих интересы «своих» регионов, и менее склоны к поддержке «непопулярных» общезначимых законодательных решений. Именно этим депутатам чаще всего предоставляется право голосовать по собственному усмотрению даже в случаях принятия объединением согласованной позиции. Столкновение интересов таких групп депутатов в рамках одной депутатской фракции, в целом, следует рассматривать как положительное явление,

способствующее более взвешенному принятию решений при условии, что при этом не нарушаются границы разумного компромисса между общенациональными интересами и интересами отдельных социальных групп или конкретных регионов. Депутатские группы, объединяющие депутатов, избранных по одномандатным округам, в меньшей степени способны к принятию взвешенных в указанном смысле решений, и именно эти объединения чаще всего активно поддерживают и даже лоббируют откровенно популистские законопроекты, не способствующие повышению качества законодательства в целом.

Систематическая организация обсуждений и принятие коллективных решений по законопроектам на собрании депутатского объединения при наличии эффективной экспертной поддержке этого процесса позволяет обеспечить: во-первых, регулярность текущей законодательной работы депутатского объединения и рационально ограничить количество законодательных вопросов, рассматриваемых на каждом заседании объединения; во-вторых, целенаправленную подготовку объединения в целом и входящих в него депутатов к взвешенному и обоснованному принятию законодательных решений на очередном пленарном заседании Государственной Думы при достижении одновременно необходимой оперативности и интегрального характера накопления объема такой подготовки; и, в-третьих, демократический способ определения согласованной позиции депутатского объединения в ходе законодательного процесса, при котором частные разногласия и конфликты личных амбиций отходят на второй план.

Возможная методика организации экспертной поддержки и коллегиального принятия законодательных решений депутатским объединением в Государственной Думе приведена в Приложении 2.

Организация законодательной работы депутатского объединения может оказать существенное влияние и на решение проблемы повышения качества законопроектной работы депутатов Государственной Думы как

субъектов права законодательной инициативы. Депутаты Государственной Думы являются самой многочисленной группой субъектов права законодательной инициативы, в основной своей массе, не обладающих, как показывает опыт, достаточной подготовкой для работы на профессиональной основе[53] и необходимым ресурсным обеспечением для качественного выполнения законопроектной работы, включающей разработку новых законопроектов и поправок к законопроектам, принятым в первом чтении.

Депутатские объединения Государственной Думы не обладают в соответствие с действующим законодательством правом законодательной инициативы, но, тем не менее, могут существенно влиять на упорядочение и регламентацию потока депутатских законодательных инициатив, даже не прибегая к жестким формам воздействия на своих депутатов, например, таким как предусматривает устав группы «Объединение в поддержку республики» в Национальном собрании Франции[*]. Депутатское объединение, как коллективный субъект законодательной деятельности, обладает существенно большими, чем отдельный депутат возможностями ресурсного обеспечения законопроектной работы, в том числе подбора квалифицированных специалистов, и на основании этого может обеспечить эффективную поддержку такой работы депутатов, входящего в объединение, при сохранении за собой права принятия решения о внесении соответствующего законопроекта в Государственную Думу и контроля его правоприменительного качества.

Следует особо отметить, что в условиях начального этапа формирования многопартийной системы России депутатская фракция в Государственной Думе играет чрезвычайно важную роль как непосредственно в процессе становления самой политической партии,

---

[53] Надеев Р.К. Указ. соч. – с.22.

[*] Устав этой группы предусматривает, что ни одно законодательное предложение, ни один устный или письменный вопрос политического значения не могут быть внесено членом группы без согласия ее политического бюро. (Керимов А.Д. Парламентские группы в Национальном собрании современной Франции //Государство и право. – 1993. - №12. – с.119.)

которую она представляет, так и в дальнейшей политической судьбе этой партии в целом. От эффективности и качества законодательной работы фракции во многом зависит степень влияния политической партии на развитие социально-экономической и общественно-политической ситуации в стране, а, следовательно, и ее значимость и место в политической системе.

Исходя из того, что законодательство является важнейшим средством политического управления, именно законодательная работа фракции должна определять публичное лицо политической партии парламентского типа. Только конкретные результаты законодательной работы реально отражают истинную политическую идеологию и способность партии действенно и конструктивно представлять и отстаивать общезначимые интересы и цели общественного развития.

Глава 6

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Онтологические свойства и двуединая цель политической партии

Партийная система во взаимосвязи с системой периодического проведения выборов в органы государственной власти представляет собой один из важнейших институтов современной полиархической демократии.[54]

В настоящее время как в политической, так и юридической науке существует множество определений понятия «политическая партия». Не вдаваясь в сравнительный анализ таких определений, можно констатировать, что все специалисты стремятся определить политическую партию исходя из ее онтологических свойств и целей.

Прежде всего, политическая партия – эта часть гражданского общества, объединение его наиболее политически активных членов. Основа такого объединения – общие политические взгляды и цели, которые могут выражаться в форме идеологической доктрины (системообразующей идеи), совокупности особых интересов различных социальных групп или конкретного лидера. Все три указанных фактора имеют место в деятельности

[54] Даль Р. Указ. соч. – с.90.

практически любой партии, составляя в совокупности ее идеологический комплекс.[55] Следует также отметить, что австрийский экономический мыслитель Людвиг фон Мизес утверждает, что все политические партии, кроме ориентированных на либеральную идеологию, представляют собой, прежде всего, партии особых интересов[56] в какой бы доктринальной или лидерской форме эти интересы публично ни выражались. В зависимости от того, какой из перечисленных факторов преобладает как идейное основание деятельности, партии принято разделять на доктринальные (идеологические), прагматические (патронажные) и харизматические (лидерские).[57] При этом носителями идейных основ деятельности партии любого из указанных типов всегда являются конкретные персоналии, входящие в ее руководство и идейный актив и составляющие в этом смысле внутрипартийную идеологическую элиту.

Как структурный элемент гражданского общества политическая партия представляет собой организационно упорядоченную группу. Современные политические партии имеют иерархически организованную структуру, включающую руководителей и рядовых членов партии, центральные и региональные руководящие органы, территориальные и иные структурные подразделения.

В политологии широкое распространение получила предложенная французским политолог М.Дюверже организационная классификация партий в зависимости от принципов и условий партийного членства во взаимосвязи с ролью и значением в деятельности партии ее рядовых членов и внутрипартийной элиты. [58] В соответствии с такой классификацией партии, которые в своей деятельности опираются, прежде всего, на рядовых членов, имеют фиксированное членство, основанное на личном заявлении о

---

[55] Малкин Е.Б. Сучков Е.Б. Основы избирательных технологий. – М.: Русская панорама, 2000 – с.353.
[56] Мизес Л. Либерализм в классической традиции. – М.: Экономика, 2001 – с.153.
[57] Соловьев А.И. Указ. соч. – с.223.
[58] Дюверже М. Политические партии. – М.: Академический Проект, 2000 – с.116-123.

вступлении в партию, и значительную часть бюджета которых составляют членские взносы, систематически уплачиваемые всеми ее членами, называются массовыми. Партии, которые в своей деятельности опираются в основном на группы партийных лидеров и активистов, практически не имеют фиксированного членства и финансируются за счет добровольных пожертвований ограниченного числа спонсоров называются кадровыми. Вот как характеризует сущностное отличие кадровых партий от массовых М.Дюверже: «То, чего массовые партии добиваются числом, кадровые достигают отбором. И само вступление в кадровую партию имеет совершенно иной смысл: это акт глубоко индивидуальный, обусловленный способностями или особым положением человека, строго детерминированный его личными качествами. Это акт, доступный избранным; он основан на жестком и закрытом внутреннем отборе» [59].

Хотя М.Дюверже и утверждает, что различия между массовыми и кадровыми партиями не связаны с их численностью[60], тем не менее следует отметить, что члены действительно массовых партий непосредственно сами и составляют существенную часть, основное ядро поддерживающих партию избирателей. Поэтому одной из важных организационных задач таких партий является постоянное увеличение числа их членов. Число же активных членов кадровых партий в силу их выше указанных сущностных и организационных особенностей всегда не соизмеримо меньше числа поддерживающих партию избирателей. Для таких партий более характерна не столько организационная, сколько агитационная задача по увеличению числа их сторонников - симпатизантов по терминологии М.Дюверже.

Принципиальное отличие политической партии от других структур гражданского общества состоит в том, что ее главной и основной целью является борьба за завоевание и использование государственной власти как высшей формы политической власти. Ни одна другая публичная структура

---

[59] Дюверже М. Указ. соч. – с.118.
[60] Дюверже М. Указ. соч. – с.116.

гражданского общества не имеет именно такой цели в качестве основной, хотя воздействие тем или иным способом на принятие государственных решений предполагается в качестве значимого направления деятельности большинства структур и гражданского общества в целом.

Завоевание государственной власти само по себе не является абсолютной и конечной целью политической партии. Государственная власть необходима любой партии для того, чтобы использовать властно-принудительные возможности государства как политического института для придания статуса общегосударственных идеалам и интересам, которые выражает данная партия, и для их практической реализации через законодательство и исполнительные механизмы государственного управления. Использование государственной власти в указанном смысле – неотъемлемая составляющая двуединой цели политической партии, которая должна не только уметь завоевывать власть, но и уметь ею пользоваться.

Завоевание и использование политической партией государственной власти – это обретение и практическая реализация партией возможностей определяющим образом влиять через своих представителей в органах государственной власти на принятие и исполнение законодательных и управленческих решений по регулированию жизнедеятельности общества и государства. В смысле влияния на принятие и исполнение государственных решений партии делятся на правящие и оппозиционные.

Политическая партия как составная часть избирательного механизма

Учитывая существенную значимость партийной системы в формировании государственной власти, Р.Даль относит партийную систему наряду с избирательной к элементам конституционного устройства.[61] Действительно, в ряде стран основы статуса политических партий нашли отражение непосредственно в разделах их конституций, посвященных основам конституционного устройства.[62] Так в статье 4 Конституции

[61] Даль Р. Указ. соч. – с.118.
[62] См. Конституции зарубежных стран.

Французской Республики указано, что политические партии и объединения способствуют выражению мнений в ходе выборов, они создаются и осуществляют свою деятельность свободно и должны соблюдать принципы национального суверенитета и демократии. В статье 21 (Партии) Основного закона ФРГ указано, что партии содействуют формированию политической воли народа и могут свободно образовываться, их внутренняя организация должна соответствовать демократическим принципам.

В настоящее время политические партии постепенно приобретают статус полноценного конституционно-правового института путем все более широкого регулирования правом комплекса отношений, связанных с образованием, организацией и деятельностью партий.[63] Юридическая институционализация политических партий проявляется в двух взаимосвязанных процессах: конституционализации, то есть включению в конституции основных принципов их статуса, и законодательной институционализации, в результате которой правовое положение партий определяется законом достаточно детально.[64]

В политической системе демократического типа борьба за завоевание государственной власти – это конкурентная политическая борьба за голоса избирателей в рамках избирательного процесса, в результате которой политические партии должны решить свою основную целевую задачу - обеспечить представительство партии в органах государственной власти, ее легитимацию в системе государственно-властных отношений. Партии, не имеющие своего представительства, а, следовательно, и политического влияния в органах государственной власти, как правило, находятся на периферии политического процесса до тех пор пока на очередных выборах не добиваются такого представительства.

Система политических партий является неотъемлемой составной частью избирательного механизма. Политические партии обеспечивают

---

[63] Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998 – с.5.

[64] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – с.270.

упорядочение и структуризацию электорального поля и выполняют функцию «избирательной машины»[65], предназначенной для подготовки конкурирующих проектов развития общества и государства в виде партийных программ и предвыборных платформ и для организации продвижения в органы государственной власти представителей партии, которые должны осуществлять реализацию таких проектов на государственном уровне. Партийные предвыборные проекты и кандидаты являются теми продуктами, которые партии в качестве «избирательных машин» представляют на выбор избирателям. Очевидно, что от «потребительских качеств» этих продуктов зависит успех политической партии на выборах. В этом смысле партии играют роль основных акторов политического рынка, на котором происходит обмен голосов избирателей на предвыборные обещания кандидатов, лояльности и поддержки граждан – на проектируемые политиками и управленцами решения.[66]

В зависимости от формы правления для достижения своей главной цели политические партии должны участвовать либо только в парламентских выборах при таких формах правления, в рамках которых формирование правительства осуществляется парламентом, либо в парламентских выборах и выборах главы государства при таких формах правления, в рамках которых глава государства непосредственно является главой исполнительной власти или он формирует правительство с согласия или без согласия парламента.

Закон как конечный продукт деятельности политической партии

В политических системах демократического типа закон признается основополагающим инструментом государственного управления, а глава государства и исполнительная власть вне зависимости от способа ее формирования обязаны осуществлять свою деятельность исключительно в рамках и в соответствии с законодательством. В таких политических системах любое государственное решение легитимируется либо

[65] Острогорский М.Я. Указ. соч. – с.428-459.
[66] Морозова Е.Г. Указ. соч. – с.4-5.

непосредственно в форме закона, либо в форме нормативного правового акта, предписанного законом и направленного на конкретизацию отдельных законодательных положений. Это нисколько не умоляет ключевую роль и самостоятельность исполнительной власти в государственном управлении, но определяет фундаментальный принцип демократии – предписанность задач и правил деятельности исполнительной власти законодательством. Соблюдение абсолютного приоритета права и закона над действиями всех ветвей государственной власти, принципа правозаконности в его современной интерпретации[67] – основополагающий критерий оценки того, является ли политический режим действительно демократическим и правовым.

Поэтому завоевание государственной власти в условиях признания приоритета закона как инструмента социального регулирования и государственного управления – это, прежде всего, получение по результатам парламентских выборов значимого в смысле доминирующего влияния на законодательную деятельность числа мест в парламенте представителями данной политической партии. При этом как показывает мировая практика в политических системах демократического типа партии, не имеющие представительства в парламенте, как правило не конкурентоспособны на выборах главы государства и исполнительной власти.

Более того, можно утверждать, что конечный практический продукт деятельности любой политической партии – это законы, принятие и вступление в действие которых партия сумела обеспечить через своих представителей в органах государственной власти. Именно за принятие или не принятие тех или иных законов партии, представленные в парламенте, несут непосредственную ответственность перед своими избирателями и обществом в целом. Содержательная сторона и результаты законодательной деятельности партии являются тем объективным критерием, который

---

[67] Нисневич Ю.А. Политико-правововая парадигма законодательной деятельности в контексте внутренней геополитики. – с.109.

позволяет однозначно оценивать истинные, а не декларируемые идеалы и интересы, выражаемые политической партией, и ее практическую эффективность как политического института гражданского общества.

Таким образом, законодательную деятельность следует рассматривать как основной вид практически значимой для общества в условиях демократии и правового государства публичной деятельности политической партии, результатом которой является реальная продукция, предъявляемая обществу, а также как инструмент практического выражения истинных идейных установок и интересов партии и придания им общезначимого правового статуса. Политические партии, признающие приоритет законодательной деятельности и идеологически и организационно настроенные, в первую очередь, на парламентские формы политической работе, относятся к партиям парламентского типа. Политические партии, отдающие приоритет внепарламентским формам публичной деятельности, агитационно-массовым и пропагандистским методам политической работы, по сути отрицают приоритет законодательства в государственном управлении. Такие партии предполагают использование иных властно-принудительных механизмов государственной власти для придания их идеалам и интересам общезначимого характера.

Составляющие публичной деятельность политической партии

Исходя из двуединой цели политической партии ее публичную деятельность также следует рассматривать как процесс, включающий две постоянно взаимодополняющие составляющие, которые при этом с периодичностью, заданной периодичностью проведения выборов, сменяют друг друга в качестве приоритетной. Первая составляющая – это публичная деятельность партии, направленная на завоевание государственной власти в широком смысле, включающем удержание и расширение представительства партии в органах государственной власти. Эта составляющая является абсолютно приоритетной и ключевой в периоды проведения избирательных кампаний и остается важной, но становится фоновой, в периоды между

избирательными кампаниями. Вторая составляющая – это деятельность партии по использованию государственной власти, результаты которой служат объективным критерием оценки ее практическая значимость для целей общественного развития. Эта составляющая становится приоритетной в периоды между избирательными кампаниями. Именно вследствие невозможности осуществлять такую деятельность партии, не добившиеся представительства в парламенте по результатам выборов, и уходят на периферию политического процесса. Для таких партий методы и формы проявления политической активности в периоды между избирательными кампаниями имеют иную специфику, чем для партий, представленных в органах законодательной власти.

В своей практической деятельности политические партии руководствуются известным правилом - «подготовка к следующим выборам должна начинаться сразу же после подведения итогов предыдущих». Такая подготовка неразрывно связана и естественным образом базируется на текущей законодательной и в целом парламентской деятельности партии, которую в этом контексте можно рассматривать и как своеобразный процесс накопления политической энергии к следующей избирательной кампании.

Деятельность партии по завоеванию государственной власти и ее деятельность по использованию власти существенным образом отличаются друг от друга по условиям, формам и методам политической конкуренции.

Деятельность партии по завоеванию власти должна в принципе охватывать все общество, осуществляется в системе социальных отношений и ей присущи, прежде всего, формы и методы публичной, открытой политической конкуренции, основанные на политической рекламистике. Деятельность по использованию власти охватывает сферу взаимоотношений элитных групп, способных оказывать реальное влияние на принятие государственных решений, в которой значимую роль играет государственная

бюрократия как составная не избираемая часть политической элиты[68]. Такая деятельность осуществляется в системе государственно-властных отношений и ей присущи не только публичные, но и не публичные, латентные формы и методы политической конкуренции. Эти методы основаны на закрытых переговорных процессах с целью создания договорных, тактических или стратегических коалиций для разрешения постоянно возникающих конфликтов политических интересов в сфере государственного управления.

Именно в деятельности по использованию государственной власти существенно чаще, практически постоянно, и острее, чем в деятельности по ее завоеванию возникает ключевая для всей политической деятельности проблема о целесообразности и необходимости тех или иных политических компромиссов и об их допустимых границах. В процессе избирательной кампании такая проблема возникает как бы одномоментно при принятии решения о создании предвыборной коалиции или о поддержке того или иного кандидата и носит, как правило, временный, тактический характер. В законодательной деятельности такая проблема возникает при рассмотрении практически каждого законопроекта, ее острота зависит от содержания законопроекта и достигнутый при его принятии в качестве закона политический компромисс в силу онтологического свойства позитивного права приобретает долговременный характер.

Партийный депутатский корпус и проблема доминирования

Если в завоевании власти в процессе избирательной кампании в той или иной мере принимают участие все члены политической партии, то использование власти от имени партии осуществляет ограниченная группа ее членов, обличенных государственными полномочиями и включенных в систему государственно-властных отношений.

Очевидно, что в подавляющем большинстве рядовые члены партии не могут непосредственно участвовать в законодательной деятельности, так как этот вид деятельности, являясь профессиональным, требует специальной

[68] Соловьев А.И. Указ. соч. – с.138-140.

подготовки и навыков, использования специфических методов и способов, присущих только этому виду интеллектуальной деятельности. Основными участниками законодательной деятельности партии являются депутаты, представляющие партию в парламенте и региональных органах законодательной власти, - партийный депутатский корпус.

Партийный депутатский корпус образует специфическую, элитную группу внутри партии, имеющую собственную иерархическую структуру, на вершине которой находится объединение депутатов, представляющих партию в парламенте страны. Эта группа выполняет функцию реализации партийных программ и решений в форме законодательства, т.е. использования законодательной власти для придания партийным идеалам и интересам общезначимого правового статуса, и является основным инструментом партии, обеспечивающим ее постоянное влияние, как в целом внешнего по отношению к органам законодательной власти фактора, на ход законодательного процесса.

Данная группа занимает особое место как в публичной деятельности партии, так и в ее внутренней организации, что и предопределяет традиционную для всех партий проблему взаимоотношений между партийными депутатами и их объединениями с одной стороны и партией в лице ее руководителей и активистов с другой. Суть проблемы состоит в том, кто доминирует в партии при определении ее стратегии и тактики использования государственной власти, – партийный депутатский корпус или руководство партии от имени ее членов.

Предпочтительным представляется доминирование в законодательной деятельности партии ее депутатского корпуса.

Во-первых, как справедливо отмечает М.Дюверже[69]: «Демократия требует, чтобы парламентарии стояли выше руководителей, избранники – выше членов партии, поскольку в парламенте они представляют интересы избирателей – группы более обширной, чем партия, в которую они сами

[69] Дюверже М. Указ. соч. – с.237.

между тем включены. На деле же нередко происходит обратное: во многих партиях отмечается тенденция руководителей властвовать над парламентариями от лица активистов. Доминирование партии над ее парламентариями представляет собой особую форму олигархии, которую можно назвать внешней – по отношению к олигархической роли лидеров внутри партийной общности».

Во-вторых, постоянная включенность депутатов в текущий законодательный процесс и систему государственно-властных отношений позволяет им профессионально оценивать возможности и вырабатывать в соответствие с имеющимися возможностями реалистичные планы практической реализации законодательных инициатив партии, определять необходимость поиска компромиссов или, наоборот, использования конфронтационного подхода при рассмотрении и принятии тех или иных законодательных решений в органах законодательной власти.

При этом сохраняется и значимая роль руководства партии в ее законодательной деятельности. Такая роль объективно обусловлена тем, что программные документы и политические решения, принимаемые руководящими органами партии, определяют и задают допустимые для данной партии границы политических компромиссов, только в рамках которых партийный депутатский корпус может и должен самостоятельно принимать и реализовывать решения по ходу законодательного процесса.

Практический опыт деятельности политических партий показывает, что оптимальной организацией взаимодействия между руководством партии и ее депутатским корпусом является такая организация их взаимодействия, при которой принятие ключевых политических решений осуществляется с учетом мнения или при непосредственном участии в той или иной форме обеих сторон. При этом достигается согласованность политических решений партии с возможностями их практической реализации, прежде всего, в сфере законодательной деятельности, взаимный учет интересов партии в целом и ее депутатского корпуса в сферах публичной политики и государственно-

властных отношений и существенно снижается вероятность возникновение внутрипартийных конфликтов. Такой организации способствует практикуемое во многих партиях совмещение депутатских мандатов и руководящих постов в партии. Однако даже такое совмещение однозначно не определяет характер взаимоотношений между руководством партии и ее депутатским корпусом в смысле доминирования одних над другими.

Какая из элитных групп партии – ее руководство или депутатский корпус – играет доминирующую роль во внутрипартийных отношениях, а, следовательно, и в процессе использования партией законодательной власти в значительной мере предопределяется генезисом, идейными основами деятельности партии и ее организационным построением. Доминирование партийного руководства в большей степени характерно для идеологических и лидерских массовых партий со строго централизованной организацией, сформировавшихся на основе внепарламентских, агитационно-массовых и пропагандистских методов политической работы. Доминирование депутатского корпуса в большей степени характерно для патронажных и идеологических кадровых партий парламентского типа, сформировавшихся вокруг элитных групп депутатов и профессиональных политиков. При этом пропорциональная избирательная система провоцирует усиление тенденции доминирования руководства партии, а мажоритарная – усиление тенденции доминирования депутатского корпуса.

Фактор персональной электоральной зависимости партийного депутата

Существенное влияние на взаимоотношения между партией и ее депутатским корпусом оказывает также фактор, который можно назвать фактором персональной электоральной зависимости. Этот фактор накладывает достаточно жесткие ограничительные условия на деятельность депутата и, в первую очередь, на его законодательную деятельность. Несмотря на то, что в подавляющем большинстве стран депутаты являются

обладателями свободного, а не императивного мандата[70] и законодательно не связаны в своей деятельности зависимостью ни от поддержавших их на выборах избирателей, ни от выдвинувшей их политической партии, тем не менее такая зависимость и достаточно ощутимая существует в смысле перспектив личной политической карьеры. В этом смысле под фактором персональной электоральной зависимости понимается не безусловная моральная обязанность депутата обеспечивать реализацию представительной демократии и политической программы выдвинувшей его партии, а прагматическая необходимость для каждого депутата учитывать в профессиональной деятельности принципы действия избирательного механизма и партийной системы, как его составной части.

Фактор персональной электоральной зависимость включает две тесно взаимосвязанные, но тем не менее существенно различные по характеристикам компоненты: зависимость от избирателей и зависимость от членов партии. Различия в характеристиках этих компонент обусловлены, прежде всего, различиями структурных и социальных свойств самих порождающих их общностей – избирателей и членов партии.

Избиратели представляют собой более обширную и аморфную, более консервативную и конформистски настроенную общность, чем члены партии. При этом сами члены партии составляют наиболее политически активное и организованное ядро общности избирателей. Чем количественно больше и четче организовано такое ядро, тем менее дифференцированно проявляется влияние указанных компонент электоральной зависимости на деятельность депутатов. Только для действительно массовых и строго централизованных партий партийное ядро может составлять количественно значимую и жестко организованную часть общности их избирателей.

Степень электоральной зависимости депутатов от избирателей существенным образом зависит от типа избирательной системы. При мажоритарной избирательной системе такая зависимость носит прямой

---

[70] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – с.500-505.

персонифицированный характер и значительно выше, чем при пропорциональной системе, при которой она проявляется опосредованно через партию, как единое целое. При смешанной избирательной системе такая зависимость обуславливает наличие различных подходов к принятию законодательных решений у депутатов, принадлежащих даже к одному партийному депутатскому объединению, но избранных по мажоритарному округу или по партийному списку.

Интенсивность проявлений зависимости законодательной деятельности депутатов от избирателей носит выраженный периодический характер. Она заметно возрастает за определенный период до начала избирательных кампаний и ослабевает после их окончания. При этом стремясь заручиться поддержкой и симпатиями избирателей в предстоящей избирательной кампании депутаты сами «провоцируют» проявление такой зависимости путем внесения и поддержки популистских законопроектов и законопроектов, защищающих частные или корпоративные интересы отдельных социальных и территориальных групп.

Объединение депутатов в партийные депутатские фракции и группы несколько снижает влияние этой компоненты электоральной зависимости на законодательную деятельность конкретного депутата за счет оправдательных в персональном плане факторов коллективной ответственности и необходимости подчинения групповой дисциплине при принятии законодательных решений.

Особенности электоральной зависимости депутата от партийной общности, членом которой он сам является, определяются тем, что политическая партия играет роль приводного ремня в его личной политической карьере. Во-первых, партийная общность, по той или иной процедуре в зависимости от организации и принципов работы партийной структуры с периодичностью выборов принимает решения о выдвижении своих кандидатов в депутаты, что является необходимым условием как для начала, так и для продолжения депутатской карьеры. Во-вторых, она

обеспечивает ресурсную, включая, в первую очередь, ресурс подготовленных активистов, поддержку своим кандидатам в процессе периодически проводимых избирательных кампаний.

Зависимость персонального избрания депутатом от принадлежности к политической партии и места в партийной иерархии определяется типом избирательной системы. При пропорциональной избирательной системе вероятность персонального избрания напрямую зависит от места в партийном списке и результата, достигнутого на выборах политической партией как единого субъекта избирательного процесса. При мажоритарной избирательной системе такая зависимость также имеет место, но степень ее влияния меньше и она носит более сложный характер, определяемый конкретными условиями проведения выборов по мажоритарной системе.

Электоральная зависимость депутата от партийной общности тем выше, чем большую долю в ресурсном обеспечении его персонального переизбрания составляет обобщенный ресурс, предоставляемый партией. При этом, чем более развитой и значимой составной частью избирательного механизма является партийная система, тем большее влияние на законодательную деятельность депутатов оказывает эта компонента персональной электоральной зависимости.

Интенсивность проявлений зависимости законодательной деятельности депутатов от партийной общности носит более постоянный характер, хотя также заметно возрастает за определенный период до начала избирательных кампаний и ослабевает после их окончания. Это обусловлено тем, что члены партии, являясь более чем основная масса избирателей политически активными и информированными, в ходе политических дискуссий на достаточно регулярно проводимых партийных мероприятиях и форумах различного уровня поднимают вопросы законодательства и «провоцируют» тем самым депутатов на необходимость в процессе их законодательной деятельности в той или иной мере учитывать мнения партийных активистов.

Партийные активисты особенно оппозиционных партий, как правило, политически настроены более бескомпромиссно, чем партийные депутаты. Это достаточно часто приводит к возникновению внутри партии конфликтных отношений между депутатами с одной стороны и партийными активистами и руководителями партии, являющимися лидерами этой общности, с другой. Большая склонность депутатов к компромиссам объективно обусловлена их профессиональной включенностью в систему государственно-властных отношений и электоральной зависимостью от более консервативной и конформистски настроенной чем партийные активисты общности избирателей.

Один из важнейших аспектов профессионализма депутата и состоит в том, чтобы постоянно выдерживать в своей законодательной деятельности баланс интересов избирателей и партийных активистов. С точки зрения возможностей и методов самостоятельного регулирования депутатом компоненты его электоральной зависимости от избирателей и членов партии являются асимметричными. Для депутатов, избранных по мажоритарной системе, возможности и методы их самостоятельного регулирования отношений с избирателями базируются на законодательно регламентированном порядке работы депутата в избирательном округе и методах персональной политической рекламистки. Возможности самостоятельного регулирования депутатом его отношений с членами партии определяются характером его включенности в партийную структуру. Именно для того, чтобы непосредственно самим контролировать воздействия фактора электоральной зависимости от членов партии на собственную политическую карьеру и законодательную деятельность депутаты и стремятся занять влиятельное положение в партийной иерархии и руководящие посты в партии.

Методы и формы воздействия политической партии на законодательный процесс

Характер взаимоотношений между партийными депутатами и их объединениями с одной стороны и партией в лице ее руководителей и активистов с другой определяет методы и формы, в которых партия, как единый политический институт, оказывает воздействие на законодательный процесс. Определяющим при этом является фактор доминирования во внутрипартийных отношениях либо руководства партии, либо ее депутатского корпуса.

При доминировании руководства партии ее воздействие на законодательный процесс осуществляется, как правило, в форме прямых директивных указаний депутатскому корпусу, содержащихся в обязательных для исполнения политических решениях руководящих органов партии. Такие указания определяются электоральными задачами партии, вытекающими из ее отношения к текущим политическим событиям в стране, и направлены, прежде всего, на то, чтобы в публичной форме заявить позицию партии и соответствующим образом позиционировать ее в общественном мнении по средствам партийного депутатского корпуса. При принятии политических решений партийные руководители склонны в большей степени ориентироваться на, как правило, более бескомпромиссные и нонконформистские настроения партийного актива, от которого зависит их положение в партии, чем на более взвешенную позицию депутатского корпуса, профессионально ориентированного на законодательный процесс. Поэтому реализация решений, в которых политическая целесообразность превалирует над законодательной необходимостью, партийными депутатскими фракциями и группами может приводить к возникновению конфликтных ситуаций как непосредственно в органах законодательной власти, так и в целом в системе государственно-властных отношений.

При доминировании депутатского корпуса во внутрипартийных отношениях наблюдается в определенной мере разделение функций между партийным руководством и партийными депутатскими объединениями. В этом случае воздействие партии на законодательный процесс

осуществляется, как правило, непосредственно партийными депутатскими фракциями и группами в форме принимаемых ими самостоятельно политических решений по проблемам законодательной деятельности. По ключевым проблемам, отношение к которым в общественном мнении определяет позицию партии в политическом процессе и носит выраженный электоральный характер, депутатские фракции и группы принимают решения либо по согласованию, либо совместно с руководящими органами партии.

Для российских политических партий более характерно доминирование партийного руководства над депутатами и их объединениями, чему в не малой степени способствует принятый в 2001 году Федеральный закон №95-ФЗ «О политических партиях», ориентированный на формирование в России политических партий массового типа с достаточно жестко организованной и централизованной структурой, а также на государственное регулирование партийной системы.

Наиболее отчетливо этот феномен проявляется в таких «старых» российских партиях как ЛДПР, КПРФ и «Яблоко», имеющих более чем десятилетнюю историю существования.

Партия ЛДПР представляет собой ультра лидерскую партию, в которой все решения, несмотря на формальные положения устава партии, даже приведенные в полное соответствие с действующим законом о политических партиях, всегда фактически принимались и принимаются единолично ее председателем. В этой партии доминирующее положение не только над партийными депутатами, но и над всей партией и ее руководящими органами занимает одна персона – председатель партии, обладающий к тому же с 1993 года мандатом депутат Государственной Думы и занимавший в Государственной Думе первого и второго созывов по совместительству пост руководителя фракции. В Государственной Думе третьего и четвертого созывов этот пост формально был передан сыну председателя партии (как тут не вспомнить Егора Шугаева и его знаменитый «Закон о наследственном

депутатстве»[71]), а сам председатель, фактически оставаясь руководителем фракции, занял административную должность заместителя Председателя Государственной Думы.

В КПРФ, являющейся типичной по классификации М.Дюверже массовой партией идеологического типа со строго централизованной организацией, однозначно установлена руководящая роль партийных органов во взаимоотношениях с партийными депутатскими объединениями. В уставе КПРФ записано, что «указанные фракции или группы работают под руководством соответствующих или вышестоящих партийных комитетов и в тесном контакте с ними». Кроме того, в уставе этой партии также записано, что «члены КПРФ, являющиеся депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти или представительных органов местного самоуправления, не выполняющие решения партийных органов, принятые в пределах их компетенции, могут быть привлечены к ответственности в порядке, предусмотренном уставом». При этом в период деятельности Государственной Думы третьего созыва из 17 членов президиума Центрального Комитета КПРФ – постоянно действующего руководящего органа партии - 11 человек являлись членами фракции КПРФ в этой палате российского парламента (всего 86 депутата), а председатель ЦК и его три заместителя совмещали руководящие посты в партии с соответствующими руководящими постами во фракции.

В партии «Яблоко», относящейся по классификации М.Дюверже скорее к кадровой партии одновременно лидерского и идеологического типа, партийные депутаты и их объединения обладают определенной политической и организационной самостоятельностью в рамках своей деятельности. В соответствии с уставом партии «Яблоко» ее партийные фракции вправе самостоятельно решать все организационные вопросы в соответствии с их собственными регламентами, определять приоритеты

---

[71] Шугаев Е.И. О наследственном депутатстве и других полезных вещах. – М.: Московский рабочий, 1994 – с.17-22 (Егор Шугаев – псевдоним С.Н.Юшенкова).

законотворческой деятельности на основе партийной предвыборной программы, а также «принимать самостоятельные заявления по всем вопросам, рассматриваемым законодательным (представительным) органом государственной власти и представительным органом местного самоуправления». Однако при этом в уставе партии «Яблоко» записано и то, что «решения высших руководящих органов являются обязательными для фракций и депутатов соответствующего и нижестоящих уровней». Кроме того, в уставе этой партии также записано, что «фракция не реже одного раза в год отчитывается о своей деятельности перед руководящими органами партии или соответствующего структурного подразделения партии». При этом в период деятельности Государственной Думы третьего созыва 10 из 19 членов фракции «Яблоко» в этой палате российского парламента являлись одновременно членами бюро (всего 29 членов) Федерального Совета партии - постоянно действующего руководящего органа партии. И, аналогично как и в КПРФ, председатель партии «Яблоко» и всего его пять заместителей совмещали руководящие посты в партии с руководящими постами во фракции. Естественно, что при таком совмещении постов никаких конфликтных ситуаций и политических разногласий между руководством партии «Яблоко» и ее депутатской фракцией в Государственной Думе не возникало и возникнуть не могло. Исходя из положения устава партии о том, что «фракция самостоятельно решает вопросы заключения тактических соглашений с другими фракциями», можно предположить, что относительная самостоятельность депутатских фракций партии «Яблоко» на всех уровнях законодательной власти - это, прежде всего, удобная конструкция для осуществления политических маневров как на федеральном, так и региональном уровнях.

Депутатские объединения играют роль своеобразного фильтра политических воздействий партии на законодательный процесс. Такая роль депутатов и их объединений объективно обусловлена следующим. Во-первых, они профессионально ориентированы как на политическую, так и на

правовую составляющую законодательной деятельности. Во-вторых, при принятии не только законодательных, но и общеполитических решений депутаты стремятся оценивать адекватность таких решений и возможные последствия их реализации исходя из специфических особенностей текущей ситуации в законодательном процессе, расклада политических сил и интересов элитных групп в органах законодательной власти и в целом в системе государственно-властных отношений. Кроме того, существенное влияние на принятие депутатами тех или иных решений оказывает фактор персональной электоральной зависимости, а также их личные отношения и статусное положение в системе органов государственной власти и в различных элитных группах.

Воздействие политических партий через партийный депутатский корпус на законодательный процесс представляет собой один из основных каналов воздействия политики как регулятора социальных отношений на законодательную деятельность.

Глава 7

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Законодательные полномочия Президента РФ

Участие Президента РФ в законодательной деятельности определяется его конституционными правами и полномочиями. Президент РФ как глава государства является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти и определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (статья 80 Конституции РФ).

В рамках осуществления своих конституционных полномочий Президент РФ имеет возможности влиять на деятельность Федерального Собрания, входящего в единую систему государственной власти, а Федеральное Собрание в целом и каждая из его палат в отдельности должны

учитывать в своей деятельности по законодательному регулированию общественных отношений позицию Президента РФ. При этом Конституция РФ устанавливает, что Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, т.е. Президент РФ также должен соизмерять свою деятельность в этих направлениях с законодательными решениями, выработанными парламентом.

Основные направления государственной политики определяются Президентом РФ в форме ежегодных посланий Федеральному Собранию, бюджетных посланий Правительству РФ, тематических концептуальных документов, таких, например, как доктрина национальной безопасности. В указанных документах, как правило, отражается позиция Президента РФ в сфере законодательства, его отношение к тем или иным принятым или рассматриваемым парламентом законам, обозначается необходимость принятия в первоочередном порядке конкретных законов, формулируются в общем виде законодательные инициативы Президента РФ. Так, например, в послании парламенту «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства» (2003) Президент РФ обратил внимание на слишком частые изменения налогового законодательства и необходимость корректировки закона о гражданстве. Хотя указанные документы не являются нормативными актами и ни каким образом не ограничивают законодательную деятельность парламента, высказанные в них предложения и позиция Президента РФ обязательно учитываются при составлении программы законопроектной работы парламента.

Для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти (часть 1 статьи 85 Конституции РФ), в том числе и в сфере законодательной деятельности. К таким процедурам Президент РФ

неоднократного прибегал для достижения компромисса с Государственной Думой при принятии ряда федеральных законов.

В случае недостижения согласия Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда (часть 2 статья 85 Конституции РФ). При этом согласительная процедура заменятся судебной. Конституционный Суд РФ по запросу Президента РФ также как и по запросам депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации не однократно давал толкование норм Конституции РФ и отдельных норм принятых федеральных законов в связи с различиями в позициях Президента РФ и Федерального Собрания.

Таким образом, Президент РФ как глава государства наделен правом ставить общие задачи перед органами законодательной и исполнительной власти в вопросах внешней и внутренней политики, обеспечивать согласование действий всей системы государственной власти, а также осуществлять контроль за соблюдением норм Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина при отправлении государственно-властных полномочий. В этом плане в сфере законодательной деятельности Президент РФ призван по согласованию с Федеральным Собранием определять приоритеты в формировании и развитии российского законодательства и совместно с органами судебной власти выполнять функцию надзора и контроля за соблюдением конституционно-правовых основ этого вида государственной деятельности.

Помимо общих полномочий, распространяющихся и на сферу законодательной деятельности как один из видов государственной деятельности, Конституция РФ наделяет Президента РФ и конкретными законодательными полномочиями, к которым относятся:

– право законодательной инициативы, т.е. право Президента РФ вносить в Государственную Думу законопроекты, которые в обязательном порядке должны быть рассмотрены палатой (статья 104);

– право подписывать и обнародовать федеральные законы, принятые Федеральным Собранием (часть 2 статьи 107);

– право отклонить федеральный закон, принятый Федеральным Собранием, в форме отлагательного вето, которое может быть преодолено парламентом, если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (часть 3 статьи 107);

– обязанность подписывать и обнародовать федеральные конституционные законы, принятые Федеральным Собранием (статья 108);

– право вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (статья 134).

Таким образом, Конституция РФ, наделяя Президента РФ перечисленными общими и конкретными законодательными полномочиями, определяет его как активного субъекта законодательной деятельности, принимающего непосредственное участие в ее осуществлении. При этом следует учитывать, что институт президентства является как государственным, так и политическим институтом, проводником определенных политических интересов и проектов. Поэтому Президент РФ в соответствии с конституционной моделью устройства государственной власти в России призван выполнять не только роль одного из влиятельных факторов в системе сдержек и противовесов при осуществлении законодательной деятельности, но и является политическим актором формирования и развития российского законодательства.

Взаимодействие Президента РФ с Федеральным Собранием

Реальный порядок взаимодействия президента и парламента определяется характером правящего в стране политического режима и является его наиболее наглядным выражением. В России взаимодействие Президентом РФ с Федеральным Собранием основано на институте полномочных представителей Президента РФ, установленном Конституцией

РФ (пункт «к» статьи 83), и в настоящее время осуществляется в соответствии со следующими политико-организационными подходами.

Во-первых, представительство Президента РФ в парламенте – это политический инструмент президентской власти, предназначенный для воздействия на деятельность парламента с целью продвижения политических проектов и интересов Президента РФ в сфере законодательства и для осуществления постоянного контроля за деятельностью высшего органа законодательной власти.

Во-вторых, в силу двухпалатной структуры российского парламента и существенных различий в способах формирования и деятельности палат во взаимодействии президентской власти с каждым из самостоятельных формирований – Советом Федерации и Государственной Думы проводится различная политика с учетом внутренней ситуации и расклада политических сил в каждой из палат, характера взаимоотношений палат друг с другом и механизмов разрешения разногласий между ними.

В-третьих, представительство Президента РФ в каждой из палат Федерального Собрания организационно реализуется как единая административная структура иерархического типа, включенная в структуру Администрации Президента РФ, на административные, материально-технические и информационные ресурсы которой она опирается.

Форпостами президентской власти в палатах Федерального Собрания являются полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации и в Государственной Думе. В целях обеспечения эффективности законодательного процесса Указом Президента РФ от 9 марта 1996 г. №351[72] (с последующими дополнениями и изменениями) на полномочных представителей Президента РФ в палатах парламента возложена обязанность координировать работу соответственно в Совете Федерации и в Государственной Думе подразделений Администрации Президента РФ и

[72] Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, №11, ст.1034, (текущая редакция – www.consultant.ru).

представителей Правительства РФ. Следует особо отметить, что в соответствии с данным указом полномочные представители Президента РФ в палатах парламента координируют не только деятельность подразделений Администрации Президента РФ в законодательном процессе, но и федеральных органов исполнительной власти. Таким образом представительство Правительства РФ в палатах парламента и участие федеральных органов исполнительной власти в законодательной деятельности осуществляется во взаимодействии и под контролем президентской власти.

В соответствии с Положением о полномочных представителях Президента РФ в палатах Федерального Собрания, утвержденном тем же указом, на этих должностных лиц возлагается задача обеспечивать представление интересов Президента РФ и способствовать реализации его конституционных полномочий в обеих палатах парламента, и, в первую очередь, в их законодательной работе. Полномочные представители Президента РФ в палатах парламента являются по должности заместителями Руководителя Администрации Президента РФ и назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ.

Функции представителей Президента РФ в палатах парламента состоят в следующем. Они от имени Президента РФ представляют на заседаниях соответствующей палаты внесенные Президентом РФ проекты федеральных конституционных законов, законов о пересмотре положений Конституции РФ и включении в нее поправок, другие законопроекты и поправки к рассматриваемым в палатах законопроектам, а также обращения Президента РФ к Федеральному Собранию и его палатам, обоснования отклонения Президентом РФ принятых федеральных законов. В их функции входит привлечение по согласованию с соответствующей палатой должностных лиц Администрации Президента РФ, Правительства РФ, а также разработчиков законопроектов, ученых и экспертов для предоставления в палате

законопроектов, внесенных Президентом РФ, и участие в формировании планов законопроектных работ, а также предложений к повестке дня заседаний соответствующей палаты. При этом Президент РФ может дополнительно назначить специального представителя для представления в палатах парламента внесенного им конкретного законопроекта.

Для выполнения возложенных на них функций представители Президента РФ в палатах парламента наделены следующими правами:

– согласовывать проекты нормативных актов, предполагаемые к внесению от имени Президента РФ в соответствующую палату Федерального Собрания;

– участвовать в подготовке предложений Президенту РФ о подписании или отклонении принятых федеральных законов;

– получать необходимые заключения, материалы и информацию в подразделениях Администрации Президента РФ и в федеральных органах исполнительной власти;

– создавать экспертные и рабочие группы по отдельным направлениям своей деятельности, а также привлекать ученых и экспертов, в том числе и на договорной основе, для содействия в осуществлении своих функций;

– пользоваться в установленном порядке информационными банками данных Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Регламент Государственной Думы и Регламент Совета Федерации[73] (далее Регламент СФ), определяющие порядок работы палат, предоставляют широкие процедурные возможности для активного участия Президента РФ и его представителей в законодательной деятельности обеих палат российского парламента.

---

[73] Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – М.: Издание Совета Федерации, 2002.

Регламент ГД предоставляет Президенту РФ право вносить предложения о проведении внеочередных и закрытых заседаний палаты и лично участвовать как в открытых, так и в закрытых заседаниях.

Совет Государственной Думы направляет Президенту РФ все поступающие в палату и принятые ей к рассмотрению законопроекты, а также все законопроекты, подготовленные к рассмотрению в первом, втором и третьем чтении, заранее до их рассмотрения на пленарном заседании палаты. Это позволяет Президенту РФ в лице его Администрации постоянно быть в курсе всей законодательной деятельности Государственной Думы и заранее определять позицию по отношению ко всем рассматриваемым ею законопроектам с учетом поправок, вносимых в процессе их рассмотрения.

Представителю Президента РФ в Государственной Думе ее регламентом предоставлено право участвовать в заседаниях Совета Государственной Думы и пленарных заседаниях палаты, присутствовать на заседаниях ее комитетов с правом совещательного голоса.

По факту представитель Президента РФ постоянно и активно участвует в работе Совета Государственной Думы при определении порядка и планов законодательной деятельности палаты и существенным образом влияет как на формирование таких планов в целом, так и на процедурные аспекты рассмотрения палатой конкретных законопроектов. Он также постоянно участвует в пленарных заседаниях Государственной Думы и доводит до сведения депутатов позицию Президента РФ по рассматриваемым на заседании законопроектам. При этом позиция, высказанная в ходе заседания палаты представителем Президента РФ, в зависимости от политической ситуации в стране, может либо приниматься во внимание только определенной частью депутатского корпуса, как это имело место в Государственной Думе первого и второго созывов, либо оказывать определяющее влияние на результаты принятия законодательных решений, как это имело место в Государственной Думе третьего созыва.

В основном аналогичные права предоставляются Регламентом СФ и представителю Президента РФ в этой палате российского парламента.

Таким образом Президент РФ через своих полномочных представителей осуществляет постоянное и оперативное взаимодействие с обеими палатами российского парламента в процессе законодательной деятельности на основе парламентских процедур, установленных регламентами палат, на всех этапах рассмотрения и принятия федеральных законов как в комитетах палат, так и на их пленарных заседаниях. Такая организация взаимодействия позволяет уже на начальных этапах рассмотрения законов выявить позиции сторон и спорные вопросы по конкретным законопроектам. Начать им поиск компромиссных решений в случаях не совпадения позиций и тем самым снизить вероятность использования таких более «жестких» законодательных процедур как отлагательное вето Президента РФ и его последовательное преодоление Государственной Думой и Советом Федерации.

При этом президентская власть имеет широкие возможности постоянного влияния на законодательную деятельность обеих палат парламента для продвижения своих политических проектов и программ в сфере законодательства и для активного противодействия законодательным проектам ее политических оппонентов.

Для решения этих задач президентская власть активно использует не только свое конституционное право законодательной инициативы и отлагательного вето Президента РФ, но и парламентские процедуры, установленные как Конституцией РФ, так и регламентами палат парламента. К ним относятся: отлагательное вето Совета Федерации на федеральные законы и создание согласительных комиссий для преодоления разногласий между палатами парламента, в работе которых могут участвовать с правом совещательного голоса представители Президента РФ (такая ситуация может быть создана под неформальным воздействием президентской властью); право Президента РФ как субъекта права законодательной инициативы

вносит поправки к законопроектам, рассматриваемым Государственной Думой во втором чтении; право Президента РФ вносить своих законопроектов в качестве срочных и подлежащих внеочередному рассмотрению Государственной Думой. При этом действующий Регламент ГД никак не определяет ни формализованные требования, ни процедуру, ни сроки рассмотрения законопроектов, внесенных Президентом РФ в качестве срочных. Это создает для Президента РФ возможность оказывать законодательный прессинг на своих политических оппонентов и существенные процедурные преимущества при реализации политических интересов и проектов президентской власти в сфере законодательства.

Организация законодательной деятельности Президента РФ

При осуществлении законодательной деятельности Президента РФ, включая его взаимодействия с палатами российского парламента в этой сфере, как и в любом политическом процессе используются не только публичные, регламентированные нормативными правовыми актами процедуры, но и непубличные политические переговоры, которые со стороны президентской власти осуществляются определенными должностными лицами и обеспечиваются соответствующими подразделениями Администрации Президента РФ.

В соответствии с Положением об Администрации Президента РФ, утвержденном Указом Президента РФ от 2 октября 1996 г. №1412[74] (с последующими изменениями и дополнениями), общая координация всех вопросов взаимодействия с палатами Федерального Собрания и парламентариями, а также политическими партиями персонально возлагается на одного из заместителей Руководителя Администрации Президента РФ.

Кроме того, взаимодействие с Федеральным Собранием и в целом законодательную деятельность Президента РФ помимо полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации и Государственной Думе

[74] Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, №41, ст.4689, (текущая редакция – www.consultant.ru).

обеспечивают Главное управление внутренней политики и Главное государственно-правовое управление Президента РФ.

В функции Главного управления внутренней политики Президента РФ, последнее положение о котором утверждено Указом Президента РФ от 2 июня 2001 года №629[75], в рамках организационного и информационного обеспечения деятельности в целом всей системы представительства президентской власти в палатах российского парламента входят:

– организация и обеспечение взаимодействия Президента РФ с членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы и политическими партиями в целях реализации главой государства своих конституционных полномочий;

– информирование Президента РФ и Руководителя его Администрации о работе Совета Федерации и Государственной Думы, о деятельности политических партий;

– доведение до сведения членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и политических партий информации об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

– обобщение и систематизация информационных материалов о политическом развитии страны, о ходе избирательных кампаний и представление соответствующих докладов главе государства.

Главное управление внутренней политики решает комплекс задач по взаимодействию с членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы в целях обеспечения поддержки в парламенте законодательных инициатив Президента РФ, определяемых им основных направлений внутренней и внешней политики государства. Именно это управление готовит и представляет Президенту РФ и Руководителю Администрации Президента РФ предложения по вопросам взаимодействия с

---

[75] Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, №24, ст.2415, (текущая редакция – www.consultant.ru).

парламентариями и политическими партиями, участвует в подготовке встреч Президента РФ и руководства его Администрации с Председателем Совета Федерации, Председателем Государственной Думы, руководителями депутатских объединений, лидерами политических партий.

Сотрудники этого подразделения Администрации Президента РФ непосредственно ведут всю организационную и информационную работу с парламентариями и их объединениями в стенах Государственной Думы и Совета Федерации. Они осуществляют сбор инсайдерской информации, проводят предварительные консультации и переговоры с депутатскими фракциями и группами в Государственной Думе, комитетами и комиссиями обеих палат, отдельными членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы. Одной из основных их задач является подготовка для руководства Администрации Президента РФ ситуационного анализ расклада политических сил по конкретным законопроектам и предложений по обеспечению политического переговорного процесса с парламентариями и их объединениями с целью продвижения законодательных проектов и программ Президента РФ, а также противодействия в сфере законодательства его политическим оппонентам.

Основными задачами Главного государственно-правового управления Президента РФ, положение о котором утверждено Указом Президента РФ от 7 марта 1996 года №342[76] (с последующими изменениями и дополнениями), в сфере законодательной деятельности являются:

– подготовка проектов федеральных законов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы;

– формирование проектов программ законопроектных работ Президента РФ, координация деятельности по подготовке законопроектов, предполагаемых к внесению Президентом РФ в Государственную Думу;

---

[76] Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, №11, ст.1030, (текущая редакция – www.consultant.ru).

– подготовка заключений на проекты федеральных законов, поступивших на рассмотрение Президенту РФ, об их соответствии Конституции РФ и системе российского законодательства;

– подготовка заключений на федеральные законы, поступившие Президенту РФ для подписания и обнародование, об их соответствии Конституции РФ и системе российского законодательства;

– подготовка заключений на проекты межгосударственных и межправительственных договоров Российской Федерации об их соответствии Конституции РФ и федеральным законам;

– контроль за правильностью и своевременностью опубликования федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ;

– участие в обеспечении взаимодействия Президента РФ с палатами Федерального Собрания в законотворческом процессе.

Главного государственно-правового управления Президента РФ является юридико-правовым центром законодательной деятельности президентской власти. Отношение этого управления к конкретному законопроекту, выраженное в соответствующем заключении, не только юридически обосновывает, но и существенным образом влияет на позицию Президента РФ по отношению к законопроекту, определяет поддержку или наоборот стремление противодействовать прохождению законопроекта в парламенте со стороны президентской власти. Парламентский опыт показывает, что законопроект, не согласованный тем или иным образом с Главным государственно-правовым управлением Президента РФ, реально не имеет достаточных шансов вступить в силу в качестве федерального закона.

Таким образом законодательная деятельность президентской власти осуществляется глубоко эшелонированной административной структурой, подчиненной единому политическому руководству и в полной мере обеспеченной кадровыми, материальными, информационными и иными ресурсами. Эта структура взаимодействует в Государственной Думе с политически конкурирующими между собой депутатскими объединениями,

представляющими в парламенте только нарождающиеся российские политические партии, и в индивидуальном порядке с членами Совета Федерации, который политически не структурирован. При этом следует учитывать и тот факт, что сегодня в России реальная многопартийная система, которая в политических системах демократического типа определяет характер формирования и деятельности всех институтов государственной власти, сама еще не сформировалась и президентская власть обладает существенными административными ресурсами влияния на процесс формирования и состав как Государственной Думы, так Совета Федерации.

Очевидно, что при такой ситуации президентская власть имеет широкие возможности для самостоятельного выбора той или иной политики во взаимодействии с парламентом и, прежде всего, в сфере законодательства. Президент РФ может проводить политику, направленную как на доминирование президентской власти над парламентом, так и на осуществление равноправного и партнерского взаимодействия с высшим представительным и законодательным органом страны, призванным по Конституции РФ выражать волю народа в управлении государством. Последний подход характерен для демократических политических режимов и соответствует демократическим принципам государственного управления. К сожалению в России в последнее время наблюдается тенденция к усилению авторитарного стиля правления, что находит свое отражение, прежде всего, в стремлении президентской власти к подавлению независимости и ограничению политической самостоятельности парламента.

Глава 8

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Законодательные полномочия Правительства РФ

Участие Правительства РФ в законодательной деятельности определяется Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом

№2-ФКЗ от 17 декабря 1997 года «О Правительстве Российской Федерации»[77].

Конституция РФ наделяет Правительство РФ следующими полномочиями в сфере законодательной деятельности:

– правом законодательной инициативы (часть 1 статьи 104);

– давать заключения, наличие которых является обязательным для внесения в Государственную Думу законопроектов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другим законопроектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, условием (часть 3 статьи 104);

– разрабатывать и представлять Государственной Думе федеральный бюджет и отчет об его исполнении (часть 1 статьи 114);

– вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (статья 134).

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (статья 36) предоставляет Правительство РФ также право вносить в Государственную Думу в соответствии с ее Регламентом поправки к находящимся на рассмотрении палаты законопроектам и направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах, которые подлежат обязательному оглашению или распространению на пленарных заседаниях палат.

Право Правительства РФ давать официальные письменные заключения в обязательном порядке на законопроекты, указанные в Конституции РФ (статья 104), и по своему усмотрению на все иные законопроекты и законы, рассматриваемые палатами Федерального Собрания, может рассматриваться как право Правительства РФ на специфическое политико-экономическое

---

[77] Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №51, ст.5712, (текущая редакция – www.consultant.ru).

вето. Отсутствие официального заключения Правительства РФ на законопроекты, указанные в Конституции РФ, дает Государственной Думе право не принимать их к рассмотрению до предоставления субъектом права законодательной инициативы такого заключения. Отсутствие заключения Правительства РФ в документах и материалах, сопровождающих поступившие из Государственной Думы законы, подпадающие под действие указанной статьи Конституции РФ, может служить основанием для их отклонения Советом Федерации. Кроме того, как показывает практика законодательной деятельности наличие отрицательного заключения Правительства РФ является существенным препятствием для принятия закона Государственной Думой и его принятия или одобрения Советом Федерации. Однако такое правительственное вето носит нежесткий, отлагательный характер и может быть достаточно просто преодолено палатами Федерального Собрания в рамках обычных парламентских процедур большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

Таким образом, Конституция РФ и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», наделяя Правительство РФ указанными законодательными полномочиями, определяет его как активного субъекта законодательной деятельности, принимающего непосредственное участие в ее осуществлении. При этом Правительство РФ представляет собой не только высший государственный орган исполнительной власти, но и политический институт, задачей которого является проведение согласованной с Президентом РФ политики, прежде всего, в экономической и социальной сферах.

Учитывая тот факт, что в демократическом правовом государстве законодательство представляет собой основополагающий инструмент государственного управления, разработка законов, создающих правовую базу для проводимой правительством социально-экономической политики, составляет одну из ключевых функциональных задач правительства, которое

естественно заинтересовано в первоочередном принятии таких законов парламентом. Мировой практики показывает, что при любом демократическом государственном режиме правительство – это один из основных источников законодательных инициатив, который очень активно лоббирует в парламенте внесенные им законопроекты и является одним из самых влиятельных политических акторов законодательного процесса.

Особенности законодательной деятельности правительства определяются тем, что правительство страны представляет собой коллегиальный орган, стоящий на вершине пирамиды исполнительной власти, в которую входят министерства, ведомства и другие государственные организации. При этом каждый член правительства и каждое структурное подразделение исполнительной власти даже в рамках единой политики, проводимой правительством, имеет, естественно, собственные политические интересы, которые стремится закрепить в законодательной форме.

Конституция РФ (статья 104) устанавливает, что Правительство РФ является единым субъектом права законодательной инициативы. Поэтому процесс подготовки правительственных законопроектов носит, как правило, сложный, многоступенчатый характер, так как в ходе этого процесса должно осуществляться согласование разнообразных, часто прямо конкурирующих законодательных интересов различных ведомств и должностных лиц.

Институт представительства Правительства РФ в Федеральном Собрании

Взаимодействие Правительства РФ с обеими платами российского парламента на парламентской стадии законодательного процесса основано на институте представительства Правительства РФ в Федеральном Собрании. Этот институт был введен Постановлением Правительства РФ от 16 декабря 1994 года №1392 «О мерах по обеспечению взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания»[78] как постоянно действующий орган, образованный для совершенствования законодательной

[78] Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, №35, ст.3703, (текущая редакция – www.consultant.ru).

деятельности Правительства РФ, обеспечения его взаимодействия с палатами Федерального Собрания, субъектами права законодательной инициативы, координации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти. Институт представительства является также и политическим инструментом Правительства РФ, предназначенным для воздействия на Федеральное Собрание с целью принятия им законов, формирующих правовую базу проводимой правительством политики.

Основные задачи представительства Правительства РФ в Федеральном Собрании, действующего как межведомственная комиссия, состоят в координации всех аспектов законодательной деятельности министерств и других федеральных органов исполнительной власти, обеспечении взаимодействия Правительства РФ с другими субъектами права законодательной инициативы и координации с ними планов и программ законопроектной деятельности. При этом обязанность участия в планировании и осуществлении законопроектной работы и организации взаимодействия с палатами Федерального Собрания вплоть до их комитетов и комиссий, а также депутатских объединений возлагается на все федеральные органы исполнительной власти.

Исходя из такой постановки задачи представительство Правительства РФ в Федеральном Собрании имеет комплексную структуру, в состав которой входят: полномочный представителя Правительства РФ в Совете Федерации и полномочный представителя Правительства РФ в Государственной Думе; статс-секретари – заместители (первые заместители) руководителей федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с законодательным процессом; официальные и специальные представители Правительства РФ.

В соответствии с Положением о полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от

1 февраля 2000 года №94[79] (с последующими изменениями и дополнениями), полномочные представители Правительства РФ в Совете Федерации и Государственной Думе, деятельность которых обеспечивает Аппарата Правительства РФ:

– участвуют без специального решения Правительства в заседаниях палат Федерального Собрания, работе их комитетов, комиссий и других органов;

– выступают от имени Правительства в палатах Федерального Собрания, представляя согласованную позицию Правительства по рассматриваемым законопроектам и законам;

– организуют участие руководителей федеральных органов исполнительной власти в работе палат Федерального Собрания по законопроектам, внесенным Правительством;

– решают вопросы о замене в оперативном порядке официальных и специальных представителей Правительства в случае невозможности их присутствия на заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении законопроектов и законов;

– согласовывают проекты документов, направляемых Правительством в палаты Федерального Собрания;

– согласовывают проекты решений Правительства о назначении на должность и освобождение от должности статс-секретарей федеральных органов исполнительной власти;

– участвуют в подготовки для Президента РФ информации об отношении Правительства к принятым палатами Федерального Собрания федеральным конституционным и федеральным законам;

– информируют Правительство о ходе законодательного процесса и прохождении законодательных инициатив Правительства в палатах Федерального Собрания;

---

[79] Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №6, ст.774, (текущая редакция – www.consultant.ru).

– выявляют случаи несоответствия позиций федеральных органов исполнительной власти, представляемых либо оглашаемых в палатах Федерального Собрания, позиции Правительства;

– взаимодействуют с полномочными представителями Президента РФ в палатах Федерального Собрания.

Следует отметить, что полномочные представители Правительства РФ в Федеральном Собрании должны не только отстаивать интересы Правительства в законодательной сфере, непосредственно участвуя в законодательном процессе в стенах парламента, но и осуществлять контроль за соответствием согласованной позиции Правительства деятельности федеральных органов исполнительной власти по взаимодействию с палатами парламента и парламентариями, осуществляемой ими самостоятельно, прежде всего, через своих статс-секретарей. Поэтому они назначаются и освобождаются от должности непосредственно Правительством.

В соответствии с тем же положением статс-секретари федеральных органов исполнительной власти, деятельность которых координируют полномочные представители Правительства РФ в палатах Федерального Собрания:

– участвуют в формировании планов и программ законопроектной деятельности Правительства;

– организуют представление на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий законопроектов Правительства, а также официальных отзывов, заключений и поправок Правительства по предметам ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти;

– информируют комитеты и комиссии палат Федерального Собрания о позиции Правительства по законопроектам, внесенным другими субъектами права законодательной инициативы;

– ведут сбор и обобщение информации о рассмотрении в палатах Федерального Собрания, их комитетах и комиссиях законопроектов и законов по предметам ведения соответствующих федеральных органов

исполнительной власти, осуществляют подготовку предложений об отношении Правительства к этим законопроектам и законам и оперативно информируют об этом полномочных представителей Правительства РФ в палатах Федерального Собрания;

– организуют подготовку федеральными органами исполнительной власти проектов официальных отзывов, заключений и поправок к законопроектам;

– организуют работу федеральных органов исполнительной власти с парламентскими запросами, депутатскими запросами и обращениями членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;

– взаимодействуют с членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями;

– несут ответственность перед Правительством и руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти за организацию участия федерального органа исполнительной власти в законопроектной деятельности.

Статс-секретари, являющиеся заместителями (первыми заместителями) руководителей федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с законодательной деятельности, и основная служебная обязанность которых состоит в обеспечении взаимодействия с палатами Федерального Собрания, также назначаются и освобождаются от должности непосредственно Правительством РФ. Это еще раз подчеркивает особую значимость, которую Правительство РФ придает согласованной законодательной деятельности всей системы исполнительной власти. Институт статс-секретарей создает следующий после полномочных представителей Правительства РФ в палатах Федерального Собрания «многоканальный» уровень взаимодействия федеральной исполнительной власти с парламентом в законодательном процессе.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (статья 36) устанавливает, что Правительством РФ для

представления в палатах Федерального Собрания внесенного им законопроекта назначается официальный представитель (официальные представители) Правительства РФ. Для защиты позиций Правительства РФ по заключениям, поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства РФ или одного из его заместителей может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Таким образом создается еще один, предметно-ориентированный уровень представительства Правительства РФ в Федеральном Собрании, которой в некоторых случаях может пересекаться с уровнем статс-секретарей.

Статс-секретари, официальные и специальные представители согласуют свою деятельность с полномочными представителями Правительства РФ в палатах Федерального Собрания, деятельность которых в свою очередь координирует Руководитель Аппарата Правительства РФ. Такая структура института представительства обеспечивает Правительству РФ возможности не только оказывать существенное влияние на деятельность обеих палат парламента, но и ограничивать определенными рамками подведомственные ему федеральные министерства и ведомства, обязывая их действовать согласованно через назначаемых Правительством РФ уполномоченных должностных лиц.

Взаимодействие Правительства РФ с Федеральным Собранием

Регламент ГД и Регламент СФ предоставляют достаточно широкие процедурные возможности для непосредственного и активного участия Правительства РФ в лице его Председателя, членов и уполномоченных представителей в законодательной деятельности российского парламента.

В соответствии с Регламентом ГД Председатель и члены Правительства РФ, а также полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе вправе присутствовать и выступать на любом открытом или закрытом заседании палаты. Статс-секретари могут присутствовать на открытых заседаниях Государственной Думы, а на

закрытых заседаниях палаты только при наличии письменного разрешения Председателя Государственной Думы. При этом Председателю Правительства РФ предоставлено также право вносить предложение о проведении закрытого заседания Государственной Думы.

Совет Государственной Думы, принимая решение о включении каждого законопроекта в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию и в календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц, т.е. принимая его к рассмотрению палатой, направляет законопроект в Правительство РФ для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний. Это позволяет Правительству РФ определиться в своем отношении к данному законопроекту в самом начале процесса его рассмотрения Государственной Думой. Однако, если замечания и предложения не будут представлены в срок, установленный Советом Государственной Думы, законопроекты, за исключением указанных в Конституции РФ (статья 104), могут быть рассмотрены и без заключения Правительства РФ. Далее Совет Государственной Думы перед вынесением каждого законопроекта на пленарное заседание палаты для рассмотрения в первом, втором и третьем чтениях в установленные регламентом сроки также направляет законопроект и все сопровождающие его материалы в Правительство РФ. При этом Регламент ГД дает Правительству РФ возможность не только представлять свои официальные заключения при рассмотрении законопроектов в каждом из трех чтений, но и возможность как субъекту права законодательной инициативы предлагать конкретные изменения и дополнения в любой принятый в первом чтении законопроект в виде поправок, направляемых в установленные палатой сроки непосредственно в ответственный по данному законопроекту комитет Государственной Думы. Такие регламентные процедуры позволяют Правительству РФ активно влиять как на ход процесса рассмотрения, так и на смысловое содержание каждого законопроекта, внесенного в Государственную Думу любым субъектом права

законодательной инициативы, а не только непосредственно самим Правительством РФ.

Кроме того, в соответствии с Регламентом ГД представитель Правительства РФ в Государственной Думе вправе участвовать в заседаниях Совета Государственной Думы и может, внося от имени Правительства РФ соответствующие предложения, существенно влиять как в целом на программу и календарь законодательной деятельности этой палаты, так и на процедурные аспекты рассмотрения Государственной Думы того или иного конкретного законопроекта.

В аспекте планирования законодательной работы Государственной Думы особое значение имеет регламентная норма, устанавливающая, что внеочередному рассмотрению на заседания Государственной Думы подлежат законопроекты, внесенные Правительством РФ в качестве срочных, и проекты федеральных законов о федеральном бюджете на очередной год и о бюджетной системе.

При этом Регламент ГД в настоящее время никак не определяет ни формализованные требования, ни процедуру, ни сроки рассмотрения законопроектов, внесенных Правительством РФ в качестве срочных. Это позволяет Правительству РФ по своему усмотрению принуждать Государственную Думу к форсированному рассмотрению особо политически значимых для него законопроектов, что создает существенные конкурентные преимущества Правительству РФ при формировании законодательной базы тех или иных аспектов социально-экономической деятельности по отношению к другим субъектам права законодательной инициативы.

Рассмотрение законопроекта о федеральном бюджете на очередной год ежегодно является политической доминантой законодательной деятельности парламента в период осенней сессии. Законопроекты о федеральном бюджете на очередной год и обеспечивающих его изменениях в бюджетной системе и налоговом законодательстве – это объект наиболее острой политической и лоббистской конкуренции, которая активно проявляется как в сфере

публичной политики, так и, как правило, даже более интенсивно в теневой зоне системы государственно-властных отношений и отношений между властью и бизнес сообществом.

При рассмотрении на пленарном заседании Государственной Думы в первом чтении законопроекта, внесенного Правительством РФ, его обсуждение обязательно начинается с обоснования официальным представителем Правительства РФ по данному законопроекту необходимости принятия такого закона и заканчивается его заключительным словом, в котором содержится анализ высказанных в ходе обсуждения законопроекта предложений и замечаний. При рассмотрении на пленарном заседании Государственной Думы в первом чтении законопроектов, внесенных иными субъектами права законодательной инициативы, либо представляется заключение Правительства РФ, либо его представителю в Государственной Думе предоставляется право выступить с изложением позиции Правительства РФ по данному законопроекту. При рассмотрении законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, заключение Правительства РФ заслушивается в обязательном порядке. При рассмотрении всех законопроектов на пленарных заседаниях палаты во втором и третьем чтениях представителю Правительства РФ также обязательно представляется право выступать в обсуждении и высказывать позицию Правительства РФ как по поправкам, предлагаемым к внесению в законопроект при его принятии во втором чтении, так и по окончательной редакции законопроекта, предлагаемой к принятию в третьем чтении.

Кроме того, представитель Правительства РФ в Государственной Думе и статс-секретари имеют право присутствовать и выступать на заседаниях комитетов и комиссий Государственной Думы, а также вместе с другими специально приглашенными представителями государственных органов принимать участие в работе рабочих групп, создаваемых в рамках комитетов и комиссий для предварительной работы над отдельными законопроектами.

Представитель Правительства РФ в Государственной Думе также может принимать участие с правом совещательного голоса в заседаниях согласительных комиссий, создаваемых для преодоления разногласий между Государственной Думой и Советом Федерации по конкретным законопроектам. При этом его мнение обязательно фиксируется в протоколе заседания согласительной комиссии.

Таким образом представители Правительства РФ имеют возможности оказывать существенное влияние на процесс обсуждения и принятия решений как на всех этапах предварительного рассмотрения законопроектов в комитетах и комиссиях Государственной Думы, так и при рассмотрении законопроектов на пленарных заседаниях палаты в каждом из трех чтений.

В соответствии с Регламентом СФ Председатель и члены Правительства РФ, а также полномочный представитель Правительства РФ в Совете Федерации вправе присутствовать и выступать на любом открытом или закрытом заседании палаты. При этом Председателю Правительства РФ предоставлено также право внеочередного выступления на заседании палаты и право вносить предложение о проведении закрытого заседания Совета Федерации. Участие статс-секретарей федеральных органов исполнительной власти в заседаниях Совета Федерации его регламентом не предусматривается.

При рассмотрении на заседании Совета Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов и одобренных ее федеральных конституционных законов после основного доклада представителя комитета (комиссии) Совета Федерации, ответственного за рассмотрение закона, слово для оглашения официального отзыва Правительства РФ о рассматриваемом законе предоставляется представителю Правительства РФ. Также слово может быть предоставлено официальному представителю Правительства РФ при рассмотрении в парламенте закона, внесенного Правительством РФ, для ответов на вопросы. Официальный отзыв Правительства РФ может не

оглашаться на заседании, если его текст был представлен членам Совета Федерации в письменной форме.

Представитель Правительства РФ в Совете Федерации вправе участвовать в заседаниях Совета палаты, открытых и закрытых заседаниях комитетов и комиссий Совета Федерации и, выражая позицию Правительства РФ по всем обсуждаемым вопросам, влиять на работу этих органов палаты и принимаемые ими решения. В открытых и закрытых заседаниях комитетов и комиссий Совета Федерации также вправе принимать участие статс-секретари федеральных органов исполнительной власти и с согласия председателей комитетов и комиссий другие представители органов государственной власти.

Таким образом представители Правительства РФ имеют также как и в Государственной Думе возможности оказывать существенное влияние на процесс обсуждения и принятия решений Советом Федерации как на этапе предварительного рассмотрения законов в его комитетах и комиссиях, так и при их окончательном рассмотрении на пленарных заседаниях этой палаты.

Необходимость постоянного и слаженного взаимодействия Правительства РФ и Федерального Собрания в законодательной деятельности обусловлена и тем, что в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» (статья 4) Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение законов. Законы определяют компетенцию Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств. Законодательные нормы прямого действия предписывают им выполнение конкретных действий и устанавливают их права, обязанности и ответственность при регулировании общественных отношений в различных сферах социально-экономической жизни. Поэтому в процессе рассмотрения и принятия законов парламентом должно постоянно происходит согласование позиций законодателей и представителей федеральных органов исполнительной власти по вопросам, входящим в компетенцию этих органов, поиск компромиссных решений по

спорным проблемам. К сожалению российские законодатели во многих случаях предпочитают законодательным нормам прямого действия отсылочные нормы, предписывающие Правительству РФ или иным федеральным органам исполнительной власти издание подзаконных актов, обеспечивающих практическое применение закона. При этом законодатель фактически предоставляет право нормативно-правового регулирования тех или иных аспектов общественных отношений самой исполнительной власти. Именно такой подход к нормативно-правовому регулированию и создает питательную среду для возникновения коррупционных отношений в сфере деятельности исполнительной власти и усиливает межведомственную конкуренцию и ведомственный лоббизм в законодательном процессе. Российская парламентская практика показывает, что такая межведомственная конкуренция и ведомственный лоббизм могут, естественно, негласно продолжаться даже и после внесения в Государственную Думу согласованного в Правительстве РФ законопроекта в течение всего процесса его рассмотрения в обеих палатах парламента.

В общем следует отметить, что представительство Правительства РФ в Федеральном Собрании является существенно менее монолитным, чем представительство президентской власти, так как объективно призвано выражать множество разнообразных ведомственных, групповых и даже личных политических интересов в сфере законодательства, не всегда полностью согласованных, а иногда и прямо конкурирующих в рамках даже в целом единой политики, проводимой правительством. Это создает условия для дополнительной политической конкуренции в рамках законодательной деятельности, обусловленной тем, что представители различных внутриправительственных групп интересов самостоятельно вступают в неофициальные контакты и переговоры с различными объединениями парламентариев и отдельными парламентариями о поддержке и продвижении их интересов в процессе рассмотрения и принятия парламентом тех или иных конкретных законов.

Раздел III

ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ЛОББИСТСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 9

ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ОЧЕРЕДНОГО СОЗЫВА

Структура Государственной Думы

Первым публичным действием политического характера Государственной Думы очередного созыва является формирование ее структуры.

Конституция РФ (статья 101) устанавливает, что Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты, образует комитеты и комиссии Государственной Думы, принимает свой регламент и самостоятельно решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Таким образом Конституция РФ определяет в общем виде административную структуру палаты и определяет основные полномочия Председателя Государственной Думы и его заместителей как распорядительные и организационные.

Регламент ГД устанавливает, что для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, ее депутаты образуют депутатские объединения – фракции и депутатские группы (статья 5), а для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается Совет Государственной Думы (статья 13). Таким образом Регламент ГД дополняет структуру Государственной Думы системой политических фракций и депутатских групп, реализую принятую в международной парламентской практике концепцию «организованного депутата», и еще одним организационно-распорядительным органом - Советом Государственной Думы.

Регламент ГД (статья 11) определяет конкретные распорядительные, организационные и представительские полномочия Председателя Государственной Думы. В рамках этих полномочий Председатель Государственной Думы ведет заседание палаты, ведает вопросами внутреннего распорядка палаты, организует работу Совета Государственной Думы, осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственной Думы, в том числе назначает и освобождает от должности с согласия Совета Государственной Думы руководителя Аппарата Государственной Думы и его первого заместителя – управляющего делами.

В рамках организации законодательного процесса Председатель Государственной Думы: направляет поступившие в Государственную Думу законопроекты и материалы к ним в депутатские объединения и комитеты палаты; подписывает постановления Государственной Думы; направляет в Совет Федерации для рассмотрения одобренные Государственной Думой законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы, а также направляет Президенту РФ федеральные законы, повторно принятые палатой в результате преодоления вето Совета Федерации.

В рамках представительских полномочий Председатель Государственной Думы представляет палату во взаимоотношениях с высшими органами государственной власти и их должностными лицами, с общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами, а также с парламентами иностранных государств, высшими должностными лицами иностранных государств и международных организаций. Кроме того, Председатель Государственной Думы участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ (часть 1 статьи 85) для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В пределах своей компетенции Председатель Государственной Думы издает распоряжения и дает поручения. При этом Государственная Дума вправе отменить любое его распоряжение и поручение.

Регламент ГД (статья 12) устанавливает, что в обязанности заместителей Председателя Государственной Думы входит замещение Председателя Государственной Думы в его отсутствие, ведение по его поручению заседаний палаты, координация деятельности комитетов и комиссий палаты, решение других вопросов внутреннего распорядка деятельности палаты в соответствии с распределением обязанностей между ними. Распределение обязанностей между своими заместителями Председатель Государственной Думы осуществляет по согласованию с Советом Государственной Думы.

Регламент ГД определяет конкретные полномочия, порядок образования и работы Совета Государственной Думы (глава 3), комитетов и комиссий Государственной Думы (глава 4), а также порядок формирования и регистрации депутатских объединений (глава 2), которые самостоятельно организуют свою деятельность, включая избрание руководящих органов.

Порядок формирование структуры Государственной Думы очередного созыва состоит в следующем. Во-первых, формируются, а затем и регистрируются депутатские объединения (фракций и групп), т.е. осуществляется политическое структурирование палаты. Во-вторых, на основе политического структурирования формируется административная структура палаты, которая включает Председателя Государственной Думы и его заместителей, Совет Государственной Думы, комитеты и комиссии Государственной Думы, т.е. осуществляется ее профессионально-ориентированное структурирование. При этом выборными должностями в Государственной Думе, порядок избрания на которые устанавливается Регламентом ГД, являются Председатель Государственной Думы и его заместители, председатели комитетов и комиссий Государственной Думы и их заместители, образующие выборную администрацию палаты.

Результаты выборов депутатов Государственной Думы во многом, но далеко не однозначно предопределяют структурирование этой палаты российского парламента - фактическое количество и состав депутатских фракций и групп, перечень и состав комитетов и комиссий Государственной Думы, распределение выборных должностей между депутатскими объединениями. При этом распределение выборных должностей между депутатскими объединениями носит ярко выраженный политический характер и отражает доминирующую политическую ориентацию палаты, стратегические или тактические коалиции парламентского большинства, которые в рамках результатов выборов формируются уже в самой Государственной Думы.

Избрание на выборные должности в Государственной Думе

Регламент ГД (статьи 9,10) устанавливает, что в общем случае Председатель Государственной Думы и его заместители избираются из числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней. При этом Государственная Дума может принять решение и о проведении открытого голосования. Кандидатуры, выдвинутые на должности заместителей Председателя Государственной Думы, могут быть предварительно рассмотрены депутатскими объединениями и Советом Государственной Думы в целях утверждения списка кандидатов. В этом случае Государственная Дума может провести открытое голосование по списку в целом.

Регламент ГД (статья 22) устанавливает порядок избрания председателей комитетов, комиссий и их заместителей аналогичный порядку избрания заместителей Председателя Государственной Думы. Голосование по избранию председателей комитетов, комиссий и их заместителей также может проводиться по единому списку кандидатов.

Кандидатов на все выборные должности вправе выдвинуть депутатские объединения и депутаты Государственной Думы. Избранными считаются

кандидаты, за которых проголосовало большинство (более половины) от общего числа депутатов Государственной Думы.

В период деятельности Государственной Думы первых трех созывов (1993-2003) имела место парламентская практика избрания на выборные должности в Государственной Думе на основе так называемого «пакетного соглашения». При таком соглашении избрание на все выборные должности проводилось открытым голосованием по заранее согласованным спискам. Исключение всегда составляло только избрание Председателя Государственной Думы, который в соответствии с Регламентом ГД избирался отдельно открытым голосованием (только в Государственной Думе первого созыва он избирался тайным голосованием), но кандидатура и на эту должность также заранее согласовывалась. Отсюда и название «пакетное соглашение».

К участию в «пакетном соглашении», которое готовилось под эгидой Администрации Президента РФ еще до официального начала работы Государственной Думы нового созыва, стремились все депутатские объединения. Но оно фактически заключалось только между теми депутатскими объединениями, которые совместно обладали большинство голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (226 и более голосов) и договаривались между собой. Такое большинство формировалось при активном участии Администрации Президента РФ, которая таким образом во многом влияла на распределение выборных должностей в Государственной Думе и, тем самым, на формирование определенной доминирующей политической направленности в ее, прежде всего, законодательной деятельности. При этом в рамках «пакетного соглашения» в той или иной степени учитывались и права депутатских объединений, не входящих в парламентское большинство.

В Государственной Думе первого созыва (1993-1995) с целью защиты прав парламентского меньшинства в основу «пакетного соглашения» был положен достаточно демократический принцип распределения всех

выборных должностей между депутатскими объединениями, исходя из их численности и с учетом значимости каждой должности, выраженной в условных баллах. В Государственной Думе второго созыва (1995-1999) подобный подход был в основном сохранен. В Государственной Думе третьего созыва (1999-2003) фракции «Союз правых сил» и «Яблока» хотя и участвовали в предварительных переговорах, но в конечном итоге были практически отстранены от «пакетного соглашения». В результате соглашения, заключенного только между так называемыми «центристскими» депутатскими объединениями и фракцией КПРФ, были явно нарушены права других депутатских фракций. В последствие после выхода под влиянием Администрации Президента РФ «центристских» депутатских объединений из первоначального «пакетного соглашения» с фракцией КПРФ права депутатских фракций «Союз правых сил» и «Яблоко» были частично восстановлены.

В рамках «пакетного соглашения» по распределению выборных должностей в Государственной Думе сложилась достаточно устойчивая традиция, по которой каждое депутатское объединение обязательно получало для своего представителя должность заместителя Председателя Государственной Думы и количество заместителей соответствовало количеству депутатских объединений. При этом Председатель Государственной Думы и его Первый заместитель (как правило, представитель второй по численности депутатской фракции) не могли быть представителями одного депутатского объединения.

Подобный подход в Государственной Думе второго и третьего созыва был использован и при распределении должностей заместителей председателей комитетов - председатель от одного депутатского объедения, а его заместители от других объединений и независимых депутатов. Однако такой подход в Государственной Думе третьего созыва привел к существенному, неоправданному с точки зрения эффективной организации работы комитетов увеличению числа руководящих должностей в каждом

комитете (председатель и от 5 до 10 заместителей) и палате в целом. Например, в Комитете по природным ресурсам и природопользованию 2-мя «простыми» членами комитета руководили председатель и 8 заместителей. При этом число депутатов, избранных на руководящие должности, превысило 50% от общего числа депутатов палаты. Для сравнения в Государственной Думе первого созыва председатель комитета имел, как правило, не более 3, а второго созывов – не более 5 заместителей, а общее число депутатов-руководителей, не превышало 1/3 от их общего числа.

В 2003 году в начале работы Государственной Думы четвертого созыва принцип «пакетного соглашения» и другие традиции при распределении выборных должностей в Государственной Думе, которые начали формироваться в первое десятилетия нового российского парламентаризма, были практически полностью отвергнуты.

Распределение выборных должностей в Государственной Думе четвертого созыва было осуществлено по, очевидно, согласованному с Администрацией Президента РФ решению только одной депутатской фракции «Единая Россия», которая к началу работы палаты уже обладала необходимым для этого большинством в 300 депутатов.

По этому решению Председателем Государственной Думы и его двумя Первыми заместителями были избраны представители фракции «Единая Россия». При этом Председателем Государственной Думы стал руководитель этой фракции Б.В.Грызлов. Кроме того, были избраны еще 8 заместителей Председателей Государственной Думы, в число которых вошли 5 представителей той же фракции «Единая Россия» и по одному от трех других депутатских фракций. Для нормативно-правового обоснования такого решения в Регламент ГД (статьи 8, 9, 10) предварительно были внесены изменения, в соответствии с которыми Председателем Государственной Думы может стать руководитель депутатского объединения (ранее такое совмещение должностей не предусматривалось) и устанавливается возможность избрания нескольких Первых заместителей Председателя

Государственной Думы (ранее такая должность предусматривалась только одна).

При распределении должностей председателей комитетов Государственной Думы, число которых было увеличено до 29, несмотря на все предварительные заявления о необходимости его сокращения для повышения эффективности законодательной работы палаты, председателями всех 29 комитетов и постоянной комиссии по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики, имеющей статус комитета, были избраны также исключительно представители фракции «Единая Россия». Кроме того, были введены 29 новых должностей первых заместителей председателей комитетов, на 23 из которых были избраны представители фракции «Единая Россия» и лишь на 6 – представители других фракций.

Для того, чтобы хоть как-то ограничить стремление депутатов и, в первую очередь, входящих во фракцию «Единая Россия», к дальнейшему увеличению количества руководящих должностей в Государственной Думе и общего количества депутатов, избранных на такие должности, потребовалось даже внесение изменения в Регламент ГД. Регламент ГД (статья 22) был дополнен положением о том, что общее число депутатов Государственной Думы, избранных по представлению одного депутатского объединения на выборные должности, не может превышать 50% от общего числа членов данного объединения. При этом число депутатов-руководителей в Государственной Думе четвертого созыва составило ~ 49% от общего числа депутатов палаты.

Таким образом, в Государственной Думе четвертого созыва были существенно нарушены такие ключевые принципы парламентаризма как необходимость защиты прав парламентского меньшинства при распределении руководящих должностей в парламенте и обязательность не политического, а исключительно распорядительного характера должности председателя парламента или его палаты. В парламентах демократических стран эти принципы в виде тех или иных конкретных правил тщательно

соблюдаются как в форме писаных регламентных норм, так и в форме неписаных устоявшихся традиций. В парламентах некоторых стран даже принято, что председатель парламента или председатель палаты официально приостанавливают свое членство в политических фракциях или партиях после их избрания на должность.

Председатель Государственной Думы и его заместители, а также председатели комитетов и комиссий и их заместители не являются избранными на весь срок полномочий Государственной Думы данного созыва и могут быть освобождены от должности решением, принятым большинство голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Такие прецеденты по различным причинам имели место как в отношении заместителей Председателя Государственной Думы, так и в отношении председателей комитетов и их заместителей. Например, в Государственной Думе второго созыва Первый заместитель Председателя Государственной Думы от фракции «Наш дом – Россия» А.Н.Шохин был заменен на представителя той же фракции В.А.Рыжкова. В Государственной Думе третьего созыва председатели комитетов А.И.Лукьянов, В.Т.Сайкин, С.Ю.Глазьев и И.И.Мельников от фракции КПРФ были заменены представителями фракций «Единство», «Союз правых сил» и «Яблоко». Замена представителей депутатского объедения на выборных должностях без согласия самого объединения происходит в результате изменения расстановки политических сил в Государственной Думе или других политических обстоятельств и, как следствие, отказа от первоначального «пакетного соглашения».

Стремление депутатских объединений получить для своих представителей как можно больше руководящих должностей в Государственной Думе обусловлено тем, что это позволяет депутатским объединениям более действенно на административном уровне контролировать и влиять на работу палаты и ее комитетов и комиссий с

целью приоритетного продвижения своих политических интересов в сфере законодательства и в процессе государственного управления в целом.

Совет Государственной Думы

Совет Государственной Думы представляет собой коллегиальный, постоянно действующий орган палаты, члены которого не избираются, а входят в него по должности.

В соответствии с Регламентом ГД (статья 14) в полномочия Совета Государственной Думы по организации законодательной деятельности палаты входит формирование проектов примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию, календаря рассмотрения вопросов на очередной месяц, порядка работы Государственной Думы на очередное заседание. Таким образом Совет Государственной Думы является органом палаты, определяющим планирование ее законодательной работы и существенным образом влияющим на процедурные аспекты рассмотрения палатой всех вносимых в нее законопроектов.

В рамках законодательной процедуры Совет Государственной Думы: назначает по каждому законопроекту комитет, ответственный за его подготовку к рассмотрению Государственной Думой и в случае необходимости комитеты - соисполнители; направляет законопроекты для рассмотрения в комитеты палаты, депутатские объединения, при необходимости другим субъектам права законодательной инициативы и определяет срок подготовки отзывов, предложений и замечаний (поправок) к законопроекту; направляет законопроект, подготовленный ответственным комитетом палаты к рассмотрению Государственной Думой, и материалы к нему Президенту РФ, субъекту права законодательной инициативы, внесшему данный законопроект, в Правительство РФ, депутатам Государственной Думы; по предложению комитетов Государственной Думы принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права

законодательной инициативы, если им не выполнены требования Конституции РФ (часть 1, 3 статьи 104) или Регламента ГД (статья 105).

В обязанности Совета Государственной Думы входит также созыв по предложению Президента РФ, по требованию депутатского объединения, поддержанному не менее чем одной пятой голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, или по предложению Председателя Государственной Думы внеочередных заседаний палаты и определение даты их проведения, а также принятие решений о проведении всех парламентских слушаний.

При этом Государственная Дума вправе отменить любое решение Совета Государственной Думы.

В заседаниях Совета Государственной Думы могут участвовать с правом совещательного голоса: полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе; полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе; представители субъектов права законодательной инициативы, если на заседании Совета Государственной Думы рассматривается вопрос о законопроектах, внесенных данными субъектами права законодательной инициативы. Право присутствовать на заседаниях Совета Государственной Думы и вносить предложения по проекту порядка работы палаты предоставлено также депутатам Государственной Думы (статья 13 Регламента ГД).

В состав Совета Государственной Думы первого, второго и третьего созывов входили Председатель Государственной Думы и руководители депутатских объединений. Председательствовал на заседаниях Совета Государственной Думы ее Председатель, а в случаях его отсутствия на заседании – один из его заместителей. Право решающего голоса имели руководители депутатских объединений и до марта 2002 года Председатель Государственной Думы. В результате политического конфликта, связанного с Председателем Государственной Думы третьего созыва Г.Н.Селезневым, соответствующая норма Регламента ГД была изменена на норму о праве

Председателя Государственной Думы только на совещательный голос. Заместители Председателя Государственной Думы и председатели комитетов Государственной Думы участвовали в работе Совета Государственной Думы с правом совещательного голоса. В отсутствие руководителей депутатских объединений и председателей комитетов Государственной Думы по их поручению в заседании Совета Государственной Думы принимали участие их представители из числа депутатов Государственной Думы. При этом представители депутатских объединений имели право решающего голоса.

В таком составе Совет Государственной Думы представлял собой орган политического представительства структурированного по фракциям и группам депутатского корпуса Государственной Думы, предназначенный для выработки компромиссных решений и согласования позиций депутатских объединений по вопросам организации, прежде всего, процесса законодательной деятельности палаты. Кроме того, этот орган обеспечивал коллегиальный контроль со стороны всех депутатских объединений за деятельностью выборной администрации Государственной Думы, а также Аппарата Государственной Думы по организации работы палаты и за возможностями их административного влияния на ход законодательного процесса и деятельность в целом палаты. При этом деятельность Совете Государственной Думы была основана на принципе равного представительства депутатских объединений (по одному представителю от каждого объединения) вне зависимости от их численности, за исключением того объединения, в которое входил Председатель Государственной Думы. Именно необходимость соблюдения полного паритета между депутатскими объединениями в Совете Государственной Думы и стала формальным основанием для лишения права решающего голоса Председателя Государственной Думы третьего созыва.

В начале работы Государственной Думы четвертого созыва в Регламент ГД были внесены принципиальные изменения, в соответствии с которыми в состав Совета Государственной Думы стали входить с правом

решающего голоса только Председатель Государственной Думы и его заместители, а право совещательного голоса было сохранено только за председателями комитетов и комиссий Государственной Думы или их представителями. Таким образом произошло полное совмещение выборной администрации палаты, наделенной организационными и распорядительными функциями, и Совета Государственной Думы, политические и контрольные функции которого при этом были фактически аннулированы. Целью такой реорганизации руководящих органов Государственной Думы очевидно являлось формирование жесткой административной системы руководства деятельностью палаты, подчиненной единолично Председателю Государственной Думы, занимающему одновременно и должность руководителя фракции «Единая Россия». При этом Государственная Дума четвертого созыва с учетом состава ее выборной администрации во многом утратила черты политического института всенародного представительства, основанного на конституционном принципе многопартийности, и приобрела в результате строго иерархического построения ее организационной структуры, подчиненной на всех уровнях представителям одной депутатской фракции, характер административного органа государственного управления.

Формирование системы комитетов и комиссий Государственной Думы

Система профильных в смысле направлений законодательной работы комитетов и комиссий Государственной Думы представляет собой технологическую, профессионально-ориентированную основу организации законодательной деятельности депутатов Государственной Думы в рамках общей концепции «организованного депутата». В профильных комитетах и комиссиях осуществляется повседневная, трудоемкая работа по подготовки законопроектов к их рассмотрению на пленарных заседаниях палаты и по предварительному рассмотрению других вопросов, отнесенных к ее ведению Конституцией РФ и федеральными законами. Именно в процессе систематической работы в комитете или комиссии происходит становление и

совершенствование парламентария как профессионального законодателя, он приобретает и развивает профессиональные навыки законодательной и парламентской работы.

В рамках законодательной деятельности комитеты Государственной Думы по вопросам, отнесенным к их ведению осуществляют: предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой; подготовку заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Государственной Думы; подготовку запросов в Конституционный Суд РФ в соответствии с решением палаты, а также дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета.

Система комитетов и комиссий позволяет распараллелить и, если можно так выразиться, профессионализировать работу палаты по обобщенным направлениям формирования законодательства и тем самым организовать ее работу в части подготовки законодательных решений к их принятию на пленарных заседаниях палаты более рационально и эффективно. При этом, как показывает парламентская практика, мнение профильного комитета или комиссии во многих случаях оказывает определяющие влияние не только на нормативно-правовое содержание законопроекта, но и на конечный результат его рассмотрения палатой.

Комитеты и комиссии Государственной Думы образуются из числа депутатов палаты на срок, не превышающий срок полномочий данного созыва палаты.

Государственная Дума образует комитеты и комиссии, как правило, на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений. Численный состав каждого комитета и каждой комиссии определяется Государственной Думой, но не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты (статья 21 Регламента ГД). Каждый комитет может создавать подкомитеты по основным направлениям своей деятельности для предварительной проработки законопроектов и подготовки

предложений к их обсуждению на заседании комитета. Персональный состав комитета, комиссии утверждается палатой большинство голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Аналогичным образом вносятся изменения в состав комитета, комиссии.

В состав комитетов и комиссии не могут быть избраны Председатель Государственной Думы и его заместители. Каждый депутат, за исключением Председателя Государственной Думы, его заместителей, руководителей депутатских объединений, обязан состоять в одном из комитетов палаты. Депутат Государственной Думы может быть членом только одного ее комитета (статья 22 Регламента ГД).

Основной формой работы комитета (комиссии) Государственной Думы является заседание комитета, которое правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа членов комитета. Заседание проводит председатель комитета или его заместитель. Очередные заседания комитета проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц и могут проводиться внеочередные заседания, созываемые по инициативе председатель комитета или не менее одной четверти от общего числа членов комитета (статья 24 Регламента ГД).

Депутат Государственной Думы обязан присутствовать на заседаниях комитета, членом которых он является. О невозможности присутствовать на заседании комитета по уважительной причине депутат должен заблаговременно информировать председателя комитета. Комитет своим решением вправе установить порядок передачи депутатом Государственной Думы своего голоса другому депутату - члену данного комитета в связи с отсутствием на заседании комитета по уважительной причине (статья 24 Регламента ГД). Как правило, такой порядок предусматривает передачу письменной доверенности, которая представляется на заседании комитета.

С учетом регламентного правом передачи голоса решение комитета Государственной Думы принимается большинством голосов от общего числа членов комитета, присутствующих на заседании, и членов комитета,

передавших свои голоса другим членам данного комитета. Члены комитета, передавшие свой голос в установленном порядке, также учитываются как присутствующие при определении кворума, необходимого для проведения заседания.

Комитеты и комиссии Государственной Думы в идеале должны формироваться по тем обобщенным сферам жизнедеятельности общества и государства, общественные отношения в рамках которых действительно требуют законодательного урегулирования, т.е. властно-принудительного регулирования со стороны государства. При этом по мере разрешения тех или иных проблем законодательного регулирования общественных отношений определенные комитеты и комиссии палат могут видоизменяться или ликвидироваться, а в случае возникновения новых проблем, требующих такого государственного регулирования, образовываться другие комитеты и комиссии.

Однако до настоящего времени формирование комитетов и комиссий Государственной Думе происходит не только в соответствии с рациональным с точки зрения организации ее законодательной деятельности подходом, но и под влиянием иных, политических и лоббистских факторов.

Система профильных комитетов существенно видоизменяется в начале деятельности Государственной Думы очередного созыва, но, в основном, не с целью более рациональной организации и повышения профессионализма законодательной работы, а ввиду необходимости максимального удовлетворения претензий депутатских объединений в их новой, послевыборной конфигурации, а также амбиций входящих в те или иные объединения влиятельных депутатов. При этом система становится все более громоздкой за счет включения в нее комитетов, не имеющих существенного значения с точки зрения рациональной организации законодательного процесса. Это является следствием соглашений, заключаемых депутатскими объединениями при распределении руководящих должностей в Государственной Думе, когда такие соглашения строятся исключительно на

сиюминутной политической целесообразности и без учета необходимости создания в рамках политического компромисса прежде всего оптимальных условий для организации профессиональной законодательной деятельности депутатов и палаты в целом.

В Государственной Думе первого созыва (1993-1995) работало 23 комитета и постоянно действующие мандатная и счетная комиссии, а также было создано 13 временных комиссий. В Государственной Думе второго созыва (1995-1999) - 28 комитетов, 2 постоянные комиссии - мандатная и счетная и 49 временных комиссий. В Государственной Думе третьего созыва (1999-2003) – 28 комитетов, 3 постоянные комиссии - мандатная, счетная и комиссия по этике и 22 формально временные, но фактически также постоянные комиссии. В начале работы Государственной Думы четвертого созыва были созданы 29 комитетов и 2 постоянные комиссии – комиссия по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики и счетная комиссия. При этом в Регламент ГД (статья 30) были внесены изменения, которые заметно расширили возможности создания фактически постоянных комиссий палаты и повысили их статус, приблизив его к статусу комитета. Следует отметить, что в соответствии с Регламентом ГД каждому комитету и комиссии выделяется определенное количество штатных сотрудников Аппарата Государственной Думы и соответствующее материальное и финансовое обеспечение.

В связи с неоправданно большим количеством комитетов в ряде комитетов Государственной Думе всех созывов имели место нарушения установленного Регламента ГД принципа пропорционального представительства депутатских объединений. В небольших по численности депутатских объединениях просто физически не хватает депутатов для того, чтобы обеспечить такое представительство во всех комитетах. При этом всегда возникает болезненная проблема ограничения представительства депутатских объединений и общей численности членов Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам. В Государственной Думе первого

созыва в этот комитет входило 43 депутата, а второго созыва – уже 47 депутатов при максимальной допустимой по Регламенту ГД численности каждого комитета – 35 депутатов. В Государственной Думе третьего созыва этот комитет был изначально разделен на два – Комитет по бюджету и налогам и Комитет по кредитным организациям и финансовым рынкам, но даже при этом в состав Комитета по бюджету и налогам Государственной Думы третьего созыва вошли 52 депутата, а Государственной Думы четвертого созыва уже в начале ее работы - 51 депутат. Повышенный интерес ряда депутатов Государственной Думы к работе именно в этом комитете очевидно объясняется тем, что, прежде всего, в этом комитете формируется налоговое законодательство и ежегодно осуществляется формирование и распределение средств федерального бюджета – главного финансового документа страны, что естественно представляет особый интерес для различных политических и лоббистских групп.

В период каждого созыва Государственной Думы всегда имеют место текущие изменения в составах комитетов вследствие как прекращения по тем или иным причинам полномочий отдельных депутатов Государственной Думы, так и их миграции из комитета в комитет, обусловленной тем, что каждый депутат Государственной Думы вправе самостоятельно выбирать и работать только в одном комитете.

При этом в Государственной Думе первых трех созывов имела место и специфическая миграция, обусловленная исключительно политическими причинами. В некоторых случаях депутатские объединения вынуждены были в добровольно-принудительном порядке переводить своих депутатов их других комитетов в тот комитет, председателем которого являлся их представитель и численность которого могла уменьшиться ниже установленного Регламентом ГД минимального допустимого уровня в 12 депутатов. Такая ситуация могла повлечь за собой ликвидацию комитета и потерю депутатским объединением поста председателя комитета. Подобные перемещения депутатов осуществлялись и в тех случаях, когда депутатское

объединение по тем или иным соображениям стремилось к временному или постоянному усилению своего политического влияния на законодательную деятельность определенного комитета.

Указанные организационные дисбалансы в системе профильных комитетов и комиссий Государственной Думы обусловлены влиянием на нее политического структурирования палаты по признаку депутатских объединений, которое как количественно, так и качественно в политическом аспекте видоизменяется от созыва к созыву и требует каждый раз новых решений по согласованию политических интересов и амбиций депутатских объединений и отдельных депутатов. При этом большая часть вновь избранного депутатского корпуса, как правило, не обладает достаточной профессиональной подготовкой и четким пониманием специфического характера законодательной и парламентской деятельности и присущих этому виду профессиональной деятельности принципов и методов ее рациональной организации. Это не является органическим недостатком концепции «организованного депутата», реализуемой как за счет политической, так и за счет профессионально-ориентированной структуризации парламента, но представляет собой следствие того, что партийно-политическая система России в целом еще не сформировалась и потому остается нестабильной.

Глава 10

ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Разработка законопроектов

Создание закона начинается с разработки его проекта. В процессе разработки проекта закона (законопроекта), включающем две тесно взаимосвязанные компоненты – идейно-политическую и юридико-правовую – закладывается основное содержательное и правоприменительное качество будущего закона.

Прежде чем приступить непосредственно к разработке законопроекта необходимо выявить общественную потребность именно в законодательном регулировании общественных отношений в соответствующей сфере

жизнедеятельности общества на основе анализа информации о ее фактическом состоянии. Сбор и анализ такой информации осуществляют как институты государственной власти, так и институциональные структуры гражданского общества, включая политические партии, группы граждан и даже отдельные граждане. При этом каждый из указанных субъектов имеет формально ничем неограниченные права на самостоятельную разработку любого законопроекта.

Выявление наиболее острых общезначимых социальных проблем и конфликтов на основе информации, прежде всего, от граждан и их общественных объединений и предложение обществу адекватных социально-политической обстановке в стране методов их разрешения составляет практическую базу для осуществления эффективной публичной деятельности политической партии. При этом для политических партий парламентского типа основополагающим методом разрешения социальных проблем и конфликтов, которые по их оценке имеют общезначимый политический характер, является законодательное регулирование. Поэтому для партии такого типа характерно наличие наряду с общей политической программой партии и постоянно обновляемого и дополняемого пакета партийных законодательных инициатив, который партия предлагает в качестве инструментария для решения текущих социальных проблем и достижения общезначимых целей общественного развития. Такой пакет может включать как законопроекты, разработанные по инициативе самой партии и ее членов, так и законопроекты, предложенные партии взаимодействующими с ней общественными, корпоративными, научными и иными объединениями и организациями, а также отдельными гражданами.

Любой законопроект базируется на определенной концепции, которую составляют конкретные цели и задачи, принципиальные общие подходы и предлагаемые методы регулирования общественных отношений. Выбор той или иной концепции законодательного регулирования общественных отношений в соответствующей сфере жизнедеятельности общества – это,

прежде всего, идеологический и политический выбор инициаторов разработки законопроекта, который осуществляется сознательно или подсознательно в самом обобщенном виде в рамках классической триады «человек – общество – государство» и определяет какой из элементов этой триады станет доминантой регулирования общественных отношений для разработчиков законопроекта. Именно поэтому политические партии, придерживающие разных идеологических установок, как в прочем и любые другие инициаторы законопроектов предлагают для решения одних и тех же социальных, экономических, политических и иных проблем общественной жизни и государственного управления концептуально разные законопроекты.

Выбор концепции законопроекта определяет, а зачастую и непосредственно определяется привлечением к законопроектной работе специалистов с соответствующей системой взглядов и идеологических установок. При этом в процессе юридико-правовой работе над законопроектом могут происходить существенные корректировки и изменения концептуальных основ законопроекта.

Техника законопроектной работы может быть до определенной степени формализована и основана на достаточно общих методологических принципах и приемах. В этом смысле эффективность ее применения зависит, в основном, от профессионализма и квалификации исполнителей. Совершенствование техники законопроектной работы – это, прежде всего, накопление знаний и позитивного опыта такой работы на основе привлечение для ее выполнения в каждом конкретном случае соответствующих профессионально подготовленных и квалифицированных специалистов, что является прерогативой инициаторов разработки законопроекта. Но законодательная техника не может давать универсальные рецепты, так как законодательство призвано регулировать многообразие видов, форм, объектов и субъектов общественных отношений. Процесс

разработки правовых норм – это, прежде всего, определенная техника и в то же время искусство.[80]

Субъекты права законодательной инициативы

Если круг потенциальных разработчиков законопроектов формально не ограничен, то круг субъектов права законодательной инициативы, проявление которыми такой инициативы в установленной законодательством форме влечет за собой обязанность парламента начать ее рассмотрение, всегда ограничен и строго определен конституцией страны. При этом в основе принятого в каждой стране того или иного конституционного ограничения круга субъектов права законодательной инициативы всегда лежит определенная политическая мотивация. Действительно, субъекты права законодательной инициативы имеют возможность самостоятельно вносить разработанные ими законопроекты в парламент, а все другие потенциальные разработчики законопроектов и, в первую очередь, общественные, корпоративные, профессиональные и иные объединения граждан и негосударственные организации могут решить такую задачу только опосредованно через тех или иных субъектов права законодательной инициативы. Такой механизм представляет собой один из элементов политических порядков взаимодействия общества и государственной власти в процессе законодательной деятельности.

Конституции РФ (часть 1 статьи 104) определяет 723 субъекта права законодательной инициативы в Российской Федерации. Таковыми являются: Президент РФ (1), Правительство РФ (1), Совет Федерации (1), члены Совета Федерации (178), депутаты Государственной Думы (450), законодательные (представительные) органы субъектов РФ (89), обладающие общим правом законодательной инициативы, а также Конституционный Суд РФ (1), Верховный Суд РФ (1) и Высший Арбитражный Суд РФ (1), обладающие правом законодательной инициативы только по вопросам их ведения.

---

[80] Бергель Жан-Луи Указ. соч. – с.34.

Как политические акторы законодательной деятельности и с точки зрения потенциальных возможностей организации и ресурсного обеспечения законопроектной работы указанные субъекты права законодательной инициативы являются существенно неравнозначными.

Высшие судебные органы в принципе не должны быть политическими акторами законодательной деятельности в силу особой роли и функций судебной власти в демократической системе разделения властей. Именно поэтому право законодательной инициативы этих органов Конституция РФ ограничивает только вопросами их ведения. В целом высшим российским судебным органам удается до настоящего времени выдерживать «аполитичную» позицию в сфере законодательной деятельности.

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ, являясь по сути политическими институтами регионального уровня, в процессе формирования федерального законодательства выступают не столько как значимые на федеральном уровне политические акторы, сколько как лоббисты региональных интересов в законодательной сфере. Тем не менее, в ряде случаях по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов законодательные органы некоторых субъектов РФ принимали собственные региональные законы, опережая федеральное законодательство, что допустимо по Конституции РФ, и тем самым задавили определенную политическую направленность в решение проблем законодательного регулирования отношений в соответствующих сферах общественной жизни.

Совет Федерации, являющийся верхней палатой российского парламента и, следовательно, политическим институтом федерального уровня, достаточно слабо проявляется как коллективный политический актор законодательной деятельности в смысле использования им права законодательной инициативы. Число законопроектов, вносимых Советом Федерации как коллективным субъектом права законодательной инициативы в Государственную Думу, в период ее первого, второго и третьего созывов

стабильно составляло не более 1% от общего числа вносимых законопроектов.

Отдельные члены Совета Федерации достаточно регулярно используют свое конституционное право законодательной инициативы, но скорее не как политические акторы, а как лоббисты законодательных интересов тех или иных элитных групп, что объясняется, в первую очередь, установленным законодательством порядком формирования верхней палаты российского парламента.

Явными политическими акторами законодательной деятельности в смысле активного использования в политических целях предоставленного им Конституцией РФ права законодательной инициативы являются Президент РФ, Правительство РФ и депутаты Государственной Думы.

Всех субъектов права законодательной инициативы можно разделить на две группы: коллективные и индивидуальные.

К группе коллективных субъектов относятся Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Совет Федерации и законодательные (представительные) органы субъектов РФ. Субъекты этой группы имеют возможность использовать для проведения законопроектной работы собственные организационные структуры (аппараты), включающие правовые и юридические службы, привлекать необходимых специалистов и экспертов высокой квалификации, специализированные экспертные и юридические организации по конкретным отраслям законодательства, а также имеют возможности бюджетного финансирования такой работы.

Аналогичными возможностями обеспечения законопроектной работы обладает и Президент РФ, формально относящийся к группе индивидуальных субъектов права законодательной инициативы, а фактически с ресурсной точки зрения – к группе коллективных субъектов.

Группу индивидуальных субъектов составляют члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы. Депутаты Государственной

Думы лично обладают существенно ограниченными организационными и, в основном, информационными возможностями обеспечения своей законодательной деятельности, включая законопроектную работу.

Члены действующего Совета Федерации, которые являются представителями законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ, но не их главами, могут лишь частично опираться в своей законопроектной работе на ресурсные возможности соответствующих органов власти. Поэтому они занимают промежуточное положение между потенциально обеспеченными ресурсами субъектами права законодательной инициативы и депутатами Государственной Думы, обладающими существенно ограниченным ресурсным обеспечением.

Накопленный опыт работы Федерального Собрания показывает, что именно депутаты Государственной Думы являлись и являются наиболее активными, но не самыми результативными в смысле вступления в действие законов, субъектами права законодательной инициативы. Так, например, за период деятельности Государственной Думы второго созыва (1995-1999) именно депутатами было представлено около 50% от общего количества законопроектов (3303), внесенных и принятых к рассмотрению Государственной Думой. В тоже время от общего количества законов (771), подписанных Президентом РФ, внесенные депутатами составили только ~38%. При этом коэффициент результативности законотворческой деятельности депутатов (отношение количества подписанных Президентом РФ законов к количеству внесенных законопроектов) составлял ~18%, что почти в 3 раза ниже, чем у Правительства РФ (~50%).[81] Примерно такие же результаты показала и Государственная Дума третьего созыва (1999-2003).

Приведенные данные, а также анализ данных по всем субъектам права законодательной инициативы за период деятельности Государственной Думы первого, второго и третьего созывов показывают следующее.

---

[81] Статистические характеристики законодательной деятельности Государственной Думы второго созыва (1996-1999 гг.). Аналитический вестник, №3. – М.: Издание Государственной Думы, 2000.

Во-первых, именно такие политические акторы законодательной деятельности, наделенные конституционным правом законодательной инициативы, как Президент РФ, Правительство РФ и депутаты Государственной Думы оказывают абсолютно доминирующее влияние на формирование и развитие всех отраслей российского законодательства.

Во-вторых, повышение качества законодательства может быть достигнуто путем совершенствования организации законопроектной работы всех субъектов права законодательной инициативы, но, в первую очередь, депутатов Государственной Думы.

В повышении качества российского законодательства существенную роль могут и должны играть политические партии, признающие приоритет законодательной деятельности как основного вид своей практически значимой для общества публичной деятельности. Такие партии должны быть заинтересованы не просто в том, чтобы представляющие их в парламенте депутаты вносили законопроекты, направленные на регулирование наиболее острых и общественно значимых проблем для соответствующего позиционирования партии в общественном мнении и политическом процессе в целом, но и в том, чтобы такие законопроекты имели потенциальные возможности быть принятыми в качестве законов. Для этого законопроект должен быть квалифицированно разработан и подготовлен как в идейно-политическом, так и обязательно в юридико-правовом аспекте. Поэтому политические партии парламентского типа, как правило, используют часть партийных ресурсов для профессионального обеспечения законодательной деятельности своего депутатского корпуса, создавая собственные законодательные центры или заключают договоры со специализированными организациями и отдельными специалистами в сфере законодательства. Таким образом политические партии способны не только уже на предпарламентском этапе законодательного процесса привнести политическую составляющую в законодательную деятельность через соответствующие законодательные инициативы своих партийных депутатов,

но и сыграть позитивную роль в повышении качества законодательства путем организации законопроектных работ в интересах партии на высоком профессиональном уровне.

Внесение законопроектов в Государственную Думу

Конституции РФ (часть 3 статьи 104) и Регламента ГД (статья 105) устанавливают ряд требований (в виде набора обязательных документов), выполнение которых при внесении законопроекта в Государственную Думу является необходимым для реализации права законодательной инициативы. Если внесенный законопроект не соответствует этим требованиям, то Совет Государственной Думы может принять решение о возвращении законопроекта его инициатору. Но при этом за субъектом права законодательной инициативы сохраняется право вновь внести законопроект в Государственную Думу после выполнения необходимых требований.

Наиболее значимым в смысле возможности политического влияния на законодательный процесс является требование, установленное Конституцией РФ (часть 3 статьи 104). В соответствии с этим требованием законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ.

Отсутствие такого заключения может служить формальным основанием для возврата законопроекта, внесшему его субъекту права законодательной инициативы. Поэтому конституционное право Правительства РФ на обязательную экспертизу определенного вида законопроектов может использоваться им в целях воспрепятствования или, по крайне мере, существенного затягивания процесса внесения в Государственную Думу законопроектов, по тем или иным причинам противоречащим социально-экономической политике, проводимой Правительством РФ. Для этого достаточно под различными формальными

предлогами затягивать процесс представления авторам законопроекта обязательного экспертного заключения Правительства РФ. В существующей парламентской практике такие прецеденты неоднократно имели место.

Наличие отрицательного заключения Правительства РФ формально не препятствует внесению законопроекта в Государственную Думу, но, как показывает парламентский опыт, в подавляющем большинстве случаев предопределяет его отклонение в процессе дальнейшего рассмотрения палатой. В этом смысле указанное конституционное право Правительства РФ можно рассматривать как его право на своеобразное не столько юридическое, сколько политико-экономическое вето отлагательного типа на определенный вид законопроектов. Такое условное вето может преодолеваться Государственной Думой в рамках стандартной парламентской процедуры.

Если внесенный законопроект соответствует требованиям Конституции РФ и Регламента ГД, то Совет Государственной Думы назначает комитет Государственной Думы ответственный по законопроекту (ответственный комитет) и принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы палаты на текущую сессию. Такое решения означает принятие законопроекта Государственной Думой в качестве обязательной для рассмотрения законодательной инициативы.

В процессе принятия подобного решения Совет Государственной Думы достаточно часто сталкивается с необходимостью решать две процедурные проблемы, существенно значимые для дальнейшего хода рассмотрения палатой конкретного законопроекта.

Первая проблема – это проблема конкуренции комитетов Государственной Думы за право быть ответственным по наиболее значимым в политическом, экономическом или социальном аспекте законопроектам, что позволяет комитету в дальнейшем оказывать определяющие влияние на ход рассмотрения таких законопроектов. Эта проблема в соответствии с Регламентом ГД (статьи 14 и 109) разрешается Советом Государственной Думы следующим образом. Если вопросы, регулируемые законопроектом,

относятся к ведению не одного, а нескольких комитетов, то один из таких комитетов назначается ответственным по законопроекту, а остальные – комитетами-соисполнителями, которые также имеют существенные регламентные возможности влиять на ход рассмотрения данного законопроекта.

Назначение ответственного комитета и комитетов-соисполнителей, а также передача законопроекта из ведения одного комитета в ведение другого является достаточно часто используемым в парламентской практике способом политического влияния на ход рассмотрения конкретного законопроекта Государственной Думой. Депутатские фракции и группы всегда стремятся к тому, чтобы инициируемые или поддерживаемые ими законопроекты, наиболее политически, экономически или социально значимые законопроекты, а также законопроекты их политических оппонентов, продвижению которых надо оказывать активное сопротивление, попали в ведение того комитета, который находится под контролем или доминирующим влиянием соответствующего депутатского объединения.

Вторя проблема – это проблема альтернативных законопроектов. Внесение альтернативного законопроекта является одним из наиболее распространенных и действенных способов политического воздействия на законодательный процесс. Альтернативные законопроекты вносятся для достижения таких целей как стимулирование, ускорение или перехват инициативы в рассмотрении определенных вопросов законодательного регулирования; блокирования или существенного торможения процессов рассмотрения законопроектов политических оппонентов или конкурирующих групп давления; последующего обязательного включения в законопроект, принятый в первом чтении, определенных законодательных положений и норм. Последняя цель достигается таким приемом как официальное снятие с рассмотрения альтернативного законопроекта его инициаторами под юридически документированные или неофициальные

договорные гарантии включения соответствующих положений и норм в законопроект в процессе его подготовки ко второму чтению.

Внесение в Государственную Думу альтернативных законопроектов регулируется порядком, установленным Регламентом ГД (статья 110) в котором предусматриваются определенные ограничения возможностей и сроков внесения таких законопроектов.

Если в Государственную Думу внесены альтернативные законопроекты до рассмотрения в первом чтении законопроекта по тому же вопросу, то Совет Государственной Думы принимает решение отложить рассмотрение в первом чтении ранее внесенного законопроекта, устанавливает срок рассмотрения альтернативных проектов и поручает ответственному комитету подготовить альтернативные законопроекты к рассмотрению в первом чтении одновременно с ранее внесенным законопроектом. Именно в таком порядке и заключены потенциальные возможности использования альтернативных законопроектов, прежде всего, в политических целях.

Законопроекты, внесенные в Государственную Думу после принятия ее в первом чтении законопроекта по тому же вопросу, не рассматриваются и возвращаются субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении. Также прием к рассмотрению альтернативных законопроектов прекращается, если Совет Государственной Думы уже принял решение о включении поступивших ранее законопроектов по тому же вопросу в проект порядка работы палаты, т.е. работа по их подготовке к первому чтению ответственным комитетом завершена и решение о сроке их рассмотрения в первом чтении на заседании палаты принято Совета Государственной Думы. Таким образом Регламент ГД определяет систему процедурных ограничений на внесение альтернативных законопроектов.

Следует отметить, что единственным органом, принимающим все юридически значимые и процедурные решения при внесении законопроекта в Государственную Думу, является Совет Государственной Думы. Это

обусловлено тем, что указанные аспекты внесения законопроекта в Государственную Думу могут оказывать заметное влияние на ход процесса политической конкуренции при рассмотрении законопроекта в этой палате российского парламента.

Рассмотрение законопроектов в комитетах и на пленарных заседаниях Государственной Думы

В соответствии с Регламентом ГД (статья 116) рассмотрение законопроектов Государственной Думой осуществляется в трех чтениях. Исключение составляют порядок рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете, который рассматривается и принимается в четырех чтениях (статья 22 Бюджетного кодекса РФ) и порядок рассмотрения проекта федерального закона о ратификации, прекращении или приостановлении действия международного договора Российской Федерации, который может быть принят без его предварительного рассмотрения в первом и втором чтениях (глава 26 Регламента ГД).

В соответствии с законодательной процедурой, установленной Регламентом ГД (раздел III), работа по подготовке законопроекта к рассмотрению на пленарных заседаниях Государственной Думы в каждом их трех чтений осуществляется в ответственном по законопроекту комитете. При этом ответственный комитет на каждом этапе рассмотрения готовит не только свое заключение по законопроекту, но и проект решения пленарного заседания палаты. Позиция ответственного комитета, как правило, оказывает решающее влияние на принятие Государственной Думой на ее пленарном заседании того или иного решения по законопроекту.

Этап рассмотрения законопроекта в первом чтении начинается с того, что законопроект в соответствии с Регламента ГД (статья 109) направляется Советом Государственной Думы в комитеты, комиссии и депутатские объединения Государственной Думы, Президенту РФ, в Совет Федерации, в Правительство РФ, а также в Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ (по вопросам их ведения) для подготовки и

представления отзывов, предложений и замечаний. Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, установленным Конституцией РФ (статья 72), направляются также в законодательные органы субъектов Российской Федерации. Решение о рассылке законопроекта принимается Советом Государственной Думы одновременно с назначением ответственного комитета и установлением с учет предложений ответственного комитета срока подготовки законопроекта к первому чтению. С этого момента законопроект переходит в ведение ответственного комитета, хотя до его принятия в первом чтении внесшему законопроект субъекту права законодательной инициативы предоставляется право по предложению ответственного комитета изменить текст законопроекта или отозвать законопроект на основе письменного заявления.

Отзывы, предложения и замечания депутатов Государственной Думы и других субъектов права законодательной инициативы поступают в ответственный комитет и подлежат рассмотрению на его заседаниях. При этом ответственный комитет самостоятельно определяет порядок подготовки и срок представления в комитет заключений, отзывов, предложений и замечаний к законопроекту, что позволяет комитету по своему усмотрению корректировать срок подготовки законопроекта к первому чтению.

Для работы над законопроектом в ответственном комитете, как правило, создается рабочая группа из числа депутатов – членов этого комитета, деятельность которой координирует член комитета, назначенный докладчиком по законопроекту. В состав рабочей группы могут также входить депутаты Государственной Думы, не являющиеся членами ответственного комитета, представители внесшего законопроект субъекта права законодательной инициативы, а также представители органов государственной власти, других организаций, эксперты и специалисты. Именно в такой группе, работа которой обычно носит непубличный характер, происходят основные содержательные дискуссии по

законопроекту, поиск компромиссов и согласование разнонаправленных политических и иных интересов.

Достаточная свобода ответственного комитета по срокам подготовки законопроекта к рассмотрению в первом чтении достаточно часто используется в целях политического воздействия на процесс его рассмотрения в Государственной Думе за счет либо форсирования, либо торможения, откладывания «в долгий ящик» подготовки законопроекта к рассмотрению в первом чтении. В результате подобных процессов «политического торможения» в Государственной Думе скапливаются сотни законопроектов, которые месяцами и годами не рассматриваются палатой даже в первом чтении до принятия решения об их окончательном снятии с рассмотрения. Такие факты имеют место преимущественно в отношении законопроектов, внесенных депутатами Государственной Думы. Массовое снятие таких законопроектов с рассмотрения происходит как правило после начала работы Государственной Думы очередного созыва и прежде всего в отношении тех законопроектов, инициаторы которых не подтвердили свой депутатский мандат по результатам очередных выборов.

При рассмотрении законопроекта в первом чтении на пленарном заседании Государственной Думы обсуждается только его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости. С докладом по законопроекту выступает внесший его субъект права законодательной инициативы или его представитель и представитель ответственного комитета. Оценку практически всем законопроектам дают полномочные представители Президента РФ и Правительства РФ в Государственной Думе.

Альтернативные законопроекты рассматриваются одновременно посредством рейтингового голосования. Если по итогам рейтингового голосования несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия число голосов, то принятым в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее число голосов. Если по итогам рейтингового

голосования ни один из законопроектов не набрал достаточного для принятия числа голосов, то на окончательное голосование ставится законопроект, получивший наибольшее число голосов.

Не принятые законопроекты, в том числе и альтернативные, считаются отклоненными без дополнительного голосования и возвращаются субъектам права законодательной инициативы.

В случае принятия законопроекта в первом чтении Государственная Дума в соответствующем постановлении устанавливает по предложению ответственного комитета срок предоставления поправок к законопроекту. Этот срок не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – менее 30 дней. Минимизация срока представления поправок – это действенный процедурный прием, цель которого состоит в ограничении временных возможностей внесения в законопроект поправок и ускорении процесса его рассмотрения Государственной Думой.

Задачей этапа подготовки и проведения второго чтения является принятие или отклонение поправок к законопроекту, принятому в первом чтении, т.е. уточнение его правовых норм без изменения концепции.

Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей законопроекта. Поправки к законопроекту вправе вносить только субъекты права законодательной инициативы, определенные Конституцией РФ.

Политическая конкуренция в процессе законодательной деятельности в наиболее явной форме проявляется при внесении поправок к принятому в первом чтении законопроекту. Процесс законопроектной работы по разработке таких поправок в отличие от предпарламентской стадии является более оперативным и осуществляется одновременно и независимо множеством субъектов права законодательной инициативы. Опыт работы

Государственной Думы первого, второго и третьего созывов показывает, что принятие или отклонение тех или иных поправок на этапе второго чтения оказывает существенное влияние на содержание и качество будущего закона, иногда, вплоть до изменения его концептуальных основ, хотя это и противоречит требованиям Регламента ГД.

При этом существенно ограниченные сроки внесение поправок, устанавливаемые самой Государственной Думой, и порядок их внесения непосредственно в ответственный комитет предопределяют организационные и процедурные преимущества депутатов Государственной Думы по отношению к другим субъектам права законодательной инициативы. Как показывает парламентская практика депутаты достаточно широко используют такие преимущества для лоббирования своих политических интересов в законодательной сфере, которое приобретает наиболее интенсивный характер именно в процессе подготовки законопроекта к рассмотрению во втором чтении. Депутатские фракции и группы достаточно часто обуславливают свою поддержку принятия законопроекта во втором чтении именно принятием тех или иных поправок, внесенных их депутатами.

При подготовке законопроекта ко второму чтению ответственный комитет изучает и обобщает поступившие поправки и вправе проводит их независимую экспертизу на соответствие Конституции РФ и федеральным конституционным законам. В случае, если такое несоответствие установлено, комитет сообщает об этом автору поправки. Такое сообщение является очевидным признаком отклонения поправки. Комитет также вправе возвратить поправку, внесшему ее субъекту права законодательной инициативы, если она не соответствуют установленным Регламентом ГД (статья 120) требованиям по форме представления поправок. Таким образом, ответственный комитет наделен правом «входного контроля» законодательных инициатив в форме поправок. Однако в этом случае непосредственно ответственный комитет, а не Совет Государственной Думы

принимает юридически значимые решения по результатам контроля поправок на соответствие формальным требованиям.

Депутатам, внесшим законопроект или поправки к нему, ответственный комитет обеспечивает возможность участия в подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении. Всем авторам поправок предоставляется право уточнять их в ходе обсуждения в ответственном комитете и отстаивать необходимость их внесения. Эти возможности и права, как правило, реализуется в процессе работы рабочей группы по законопроекту, которая готовит законопроект к рассмотрению на заседании комитета в форме, установленной Регламентом ГД (статья 121).

Ответственный комитет может согласиться с поправками и включить их в текст законопроекта, рекомендовать Государственной Думе принять таблицу поправок, одобренных комитетом, внести в Государственную Думу таблицу поправок, рекомендуемых комитетом к отклонению, а также таблицу поправок, по которым комитетом не было принято решение.

Достаточная свобода ответственного комитета по срокам и процедуре подготовки законопроекта к рассмотрению во втором чтении достаточно широко используется в целях оказания политического воздействия на процесс его рассмотрения Государственной Думой.

При рассмотрении законопроекта во втором чтении на пленарном заседании Государственной Думы с докладом выступает уже только представитель ответственного комитета. Оценку каждой поправки вправе высказать полномочные представители Президента РФ и Правительства РФ в Государственной Думе.

Процедура принятия законопроекта во втором чтении осуществляется следующим образом.

Первым на голосование ставится предложение о принятие в целом таблицы поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта. Если у депутатов или приглашенных на заседание представителей иных субъектов права законодательной инициативы имеются

возражения против внесения каких-либо поправок из числа рекомендуемых комитетом к принятию, то такие поправки выносятся на отдельное обсуждение и голосование об их принятии после голосования по таблице за изъятием таких поправок. Если при голосовании таблицы положительное решение не принимается, то каждая поправка из этой таблицы дополнительно обсуждается и ставится на отдельное голосование о ее принятии. Далее на голосование ставиться предложение об отклонении в целом таблицы поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению. Процедура рассмотрения этой таблицы аналогична процедуре рассмотрения таблицы поправок, рекомендуемых к внесению.

После рассмотрения указанных таблиц на обсуждение и отдельное голосование о принятии ставится каждая из поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решение.

В рамках описанной процедуры все поправки, не набравшие необходимого для их принятия числа голосов, считаются отклоненными. Вынесение на отдельное голосование наиболее принципиальных по содержанию поправок из таблиц поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию или отклонению, является одним из широко используемых процедурных приемов парламентской борьбы за нормативно-правовое содержание законопроекта. При этом такой прием могут реально использовать только депутаты Государственной Думы и полномочные представители Президента РФ и Правительства РФ.

По окончании голосования по поправкам на голосование ставится предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

После доработки в ответственном комитете законопроект может быть повторно рассмотрен палатой. Если при повторном рассмотрении законопроект снова не набирает необходимого числа голосов, то законопроект считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не

подлежит, за исключением случая, когда решением Государственной Думы, принятым большинством голосов от общего числа ее депутатов, законопроект возвращается к процедуре первого чтения.

Задачей третьего чтения является принятие Государственной Думой проектов федеральных законов в качестве закона и одобрение в качестве закона проектов федеральных конституционных законов и законов РФ о поправках к Конституции Российской Федерации. В соответствии с Конституции РФ федеральные законы принимаются (статья 105), а федеральные конституционные законы (статья 108) и законы РФ о поправках к Конституции Российской Федерации (статья 136) одобряются Государственной Думой.

При рассмотрении на пленарном заседании Государственной Думы законопроекта в третьем чтении не допускается внесение в него поправок и возвращение к осуждению законопроекта в целом либо его отдельных разделов, глав, статей. Принимаемое на заседании Государственной Думы решение о принятии (одобрении) или отклонении законопроекта в третьем чтении, т.е. о принятие (одобрении) или отклонении закона, носит, как правило, формальный процедурный характер, но может быть использовано депутатскими объединениями для снятия с рассмотрения политически неприемлемого для них законопроекта или для достижения иных целей в политическом процессе.

По установившемуся порядку работы депутатских фракций и групп в Государственной Думе эти депутатские объединения на своих заседаниях с участием всех депутатов, входящих в данное объединение, коллективно вырабатывают позицию объединения по отношению практически ко всем рассматриваемым Государственной Думой законопроектам. При этом на каждом этапе рассмотрения палатой конкретного законопроекта может приниматься решение как о солидарном, так и о преимущественном или свободном голосовании членов объединения за его принятие или отклонение на пленарном заседании палаты. Такие предварительные решения

депутатских объединений, которые как правило оглашаются на заседаниях Государственной Думы, во многом предопределяют расклад голосов в поддержку или против конкретного законопроекта при принятии палатой в целом путем общего голосования все депутатов на пленарном заседании юридически значимых решений по законопроектам.

При рассмотрении Государственной Думой федерального закона положительные решения на пленарных заседаниях палаты в каждом из трех чтений принимаются большинством голосов от общего числа депутатов палаты (простым большинством – 226 и более голосов). При рассмотрении федерального конституционного закона и закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации положительные решения принимаются большинством не менее чем в две трети от общего числа депутатов палаты (конституционным большинством - 300 и более голосов).

В практике работы Государственной Думы третьего созыва (1999-2003), прежде всего при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете, сложилась особая, не предусмотренная ни Конституцией РФ, ни Регламентом ГД процедура, которую стали называть «нулевое чтение». Суть «нулевого чтения» состоит в том, что Правительство РФ еще до официального внесения в Государственную Думу подготовленного им законопроекта проводит переговоры и согласование позиций по законопроекту с депутатскими объединениями, составляющими парламентское большинство в Государственной Думе, с целью заручиться их поддержкой при рассмотрении палатой данного законопроекта.

Появление такой ярко выраженной политической процедуры обусловлено особенностями действующей в России политической системы, а именно тем, что российское правительство формируется Президентом РФ без непосредственного публичного согласования состава правительства с большинством депутатского корпуса Государственной Думы. При этом Правительство РФ не имеет непосредственной публичной опоры на парламентское большинство и вынуждено для результативного

осуществления своей политики в законодательной сфере вступать в неформальные взаимодействия с депутатскими объединениями, составляющими такое большинством. При этом переговорный процесс, осуществляемый в форме «нулевого чтения», носит закрытый характер и те компромиссы и уступки, на которые идет правительство, остаются скрытыми от общественного мнения. Поэтому ответственность за принимаемые в рамках такого процесса решения является размытой и недоступной для общественной оценки. Более того высока вероятность возникновения между Правительством РФ и частью депутатов Государственной Думы отношений, носящих если и не явно выраженный, то достаточно близкий к коррупционному характер.

Справедливости ради надо отметить, что подобные процессы во взаимоотношениях Правительства РФ и депутатских объединений имели место в Государственной Думе всех созывов, но, как правило, уже после внесения правительственных законопроектов в Государственную Думу. Начало работы Государственной Думы четвертого созыва показывает, что практика «нулевого чтения» начинает получить во взаимоотношениях Правительства РФ и фракции «Единая Россия» все большее и большее распространение.

Голосование за принятие закона или за его отклонение депутатскими объединениями и отдельными депутатами Государственной Думы на пленарном заседании палаты является публичным выражением, принимаемого ими, прежде всего, политического решения, за которое они несут ответственность перед избирателями и которое отражают их реальные, а не декларируемые политические взгляды и убеждения.

Принятие закона парламентом – это всегда определенный политический компромисс, в достижение которого в той или иной форме принимают участие депутаты, политические партии, высшие органы государственной власти и который в силу присущих закону как инструменту

регулирования социальных отношений свойств имеет достаточно универсальный и долгосрочный характер.

Отлагательное вето Совета Федерации и Президента РФ

Конституция РФ (статья 105) предоставляет Совету Федерации право отлагательного вето на федеральные законы, принятые Государственной Думой, которое может быть преодолено, если при повторном голосовании за федеральный закон проголосует не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы (конституционное большинство - 300 и более голосов). Конституция РФ наделила верхнюю палату российского парламента правом отлагательного вето для того, чтобы эта палата имела реальную возможность воздействовать на законодательную деятельность нижней палаты, прежде всего, в целях защиты интересов субъектов Российской Федерации в сфере федерального законодательства. Совет Федерации достаточно активно использует это право. Так в период деятельности Государственной Думы второго созыва Совет Федерации отклонил 254 федеральных закона, а третьего созыва – 71 федеральный закон.*

Конституция РФ предусматривает и другой, кроме непосредственного преодоления вето, неконфронтационный способ разрешения разногласий между палатами российского парламента путем создания по инициативе любой из палат согласительной комиссии. При этом Регламент СФ (глава 13) и Регламент ГД (глава 14) устанавливают паритетный принцип создания и работы такой комиссии. В соответствии с этим принципом, во-первых, каждая из палат самостоятельно определяет состав депутации, направляемой палатой для работы в комиссии, а, во-вторых, решения комиссии принимаются раздельным голосованием депутаций Государственной Думы и Совета Федерации и решение считается принятым, если за него проголосовало большинство членов каждой депутации. Существенно значимым является тот факт, что регламенты обеих палат предусматривают

* По данным Аналитического управления Аппарата Государственной Думы.

возможность участия в работе согласительной комиссии с правом совещательного голоса полномочных представителей Президента РФ и Правительства РФ в Совете Федерации и Государственной Думе.

Российская парламентская практика показывает, что отлагательное вето Совета Федерации и механизм согласительной комиссии достаточно часто используются в политических целях не столько самим Советом Федерации, сколько Президентом РФ и Правительством РФ, представители которых проводят для этого соответствующие переговоры с руководством палаты и оказывают необходимое влияние на заключение ответственного по закону комитета и авторитетных членов Совета Федерации.

При этом целью таких действий может служить либо отклонение неприемлемого для Президента РФ или Правительства РФ федерального закон, которое по политическим соображениям должно быть осуществлено без прямого участия Президента РФ, либо изменение через механизм согласительной комиссии конкретных правовых норм, содержащихся в законе, если этого не удалось достичь в процессе рассмотрения законопроекта в Государственной Думе.

Конституция РФ (статья 107) предоставляет и Президенту РФ право отклонить федеральный закон, который при этом может быть вновь рассмотрен парламентом. В этом случае для преодоления отлагательного вето Президента РФ закон в ранее принятой редакции должен быть одобрен большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (конституционным большинством в обеих палатах парламента). Напомним, что Конституция РФ не предоставляет Президенту РФ право вето на федеральные конституционные законы и законы РФ о внесении поправок к Конституции Российской Федерации.

Конституция РФ не указывает перечня оснований для отклонения Президентом РФ федерального закона. Однако Президент РФ, отклоняя закон, как правило, обосновывает в своем письме в Государственную Думу

причины такого решения, называет мотивы отклонения закона. Как показывает сложившаяся практика Президент РФ может не согласиться как с законом в целом, так и с его отдельными положениями, предлагать свои замечания или предложения, которые могут касаться как федерального закона в целом, так и его отдельных разделов, глав, статей.

Регламент ГД (глава 15) предусматривает возможность использования набора компромиссных решений для преодоления разногласий с Президентом РФ по федеральным законам. Такой набор включает принятие федерального закона в редакции, предложенной Президентом РФ, принятие федерального закона с учетом предложений Президента РФ и создание специальной комиссии для преодоления возникших разногласий. Естественно Государственная Дума может и согласиться с мотивами решения Президента РФ и снять федеральный закон с дальнейшего рассмотрения. Федеральный закон в редакции Президента РФ или с учетом его предложений квалифицируется как новый закон, что позволяет Государственной Думе и Совету Федерации принимать его простым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, а не конституционным большинством.

Специальная согласительная комиссия формируется на паритетных началах из депутатов Государственной Думы и представителей Президента РФ и принимает решения по принципу «одна сторона - один голос». При этом члены специальной комиссии от Государственной Думы принимают решение большинством голосов от их общего числа. Решение специальной комиссии считается принятым, если по каждому предложению Президента РФ стороны пришли к единому мнению. Федерального закона в согласованной комиссией редакции также квалифицируется как новый закон.

Отлагательное вето на федеральные законы представляет собой достаточно «жесткий» инструмент воздействия Президента РФ на законодательный процесс, который он тем не менее достаточно регулярно использует для защиты политических интересов президентской власти и

противодействия ее политическим оппонентам в законодательной сфере. Так в период деятельности Государственной Думы второго созыва Президент РФ отклонил 298 федеральных законов, а третьего созыва - 41 федеральный закон.* При этом Государственная Дума, достаточно редко идет на прямую конфронтацию с Президентом РФ путем преодоления президентского вето, тем более, что в этом ей необходима поддержка Совета Федерации, который всегда достаточно лоялен к Президенту РФ, и либо находит компромиссное решение по отклоненным законам, либо снимает их с рассмотрения.

Следует отметить, что достаточно часто в политической конкуренции в законодательной сфере используется и такой прием как обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности вступивших в силу федеральных законов или их отдельных положений, прежде всего, регулирующих политические процессы и порядки. Конституции РФ (статья 125) наделяет Конституционный Суд РФ правом разрешать дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. При этом федеральные законы или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Кроме того, подобные обращения в Конституционный Суд РФ позволяют, прежде всего, политическим партиям, депутатским объединениям и отдельным депутатам Государственной Думы использовать их для публичного позиционирования в общественном мнении по тем или иным социально-экономическим и политическим проблемам, а также в целях политической рекламистики.

Глава 11

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

---

* По данным Аналитического управления Аппарата Государственной Думы.

Принципы организации законодательной деятельности в субъектах Российской Федерации

Общие принципы организации законодательной деятельности на региональном уровне, в субъектах Российской Федерации (далее субъекты РФ) определяются в рамках законодательной регламентации образования, формирования, деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, их полномочий и ответственности, порядка взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти, которая основывается на Конституции РФ, регулируется федеральными конституционными и федеральными законами, конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ. При этом базовым является Федеральный закон №184-ФЗ от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[82] с последующими изменениями и дополнениями (далее базовый федеральный закон).

В соответствии с основополагающим демократическим принципом разделения властей систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти; высший исполнительный орган государственной власти; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с его конституцией (уставом). Кроме того, конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ, что и реализуется в подавляющем большинстве субъектов РФ. При этом юридическая модель отношений между высшими органами государственной власти субъекта РФ в наибольшей степени соответствует такой форме

[82] Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, №42, ст.5005, (текущая редакция - www.consultant.ru).

правления как дуалистическая (президентская) республика.[83] Далее под высшим должностным лицом субъекта РФ будет пониматься либо лицо, занимающее такую установленную конституцией (уставом) субъекта РФ должность, либо при отсутствии такой должности лицо, занимающее должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (далее законодательный орган субъекта РФ) является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти. Наименование законодательного органа субъекта РФ, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций. При этом может быть определена как однопалатная, так и двухпалатная структура законодательного органа. Например, двухпалатную структуру имеют Законодательное Собрание Свердловской области, состоящее из Палаты представителей и Областной Думы, и Парламент Кабардино-Балкарской Республики, состоящий из Совета Республики и Совета Представителей.

Выборы депутатов законодательного органа субъекта РФ, число которых устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ, проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом установленное число депутатов законодательных органов субъектов РФ колеблется в достаточно широких пределах. Так Собрание депутатов Ненецкого автономного округа должно состоять не менее чем из 15 депутатов, Московская городская Дума состоит из 35 депутатов, Законодательное Собрание Пермской области – из 60 депутатов, Государственный Совет Республики Татарстан – из 100 депутатов.

До внесения изменения в базовый федеральный закон (Федеральный закон от 24.07.2002 N 107-ФЗ) депутаты в субъектах РФ избирались на срок полномочий не более пяти лет (как правило, либо четыре года, либо пять лет)

---

[83] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – с.348-349.

исключительно по мажоритарной избирательной системе. В соответствии с внесенным изменением не менее 50 процентов депутатов законодательного органа субъекта РФ (в двухпалатном законодательном органе - не менее 50 процентов депутатов одной из палат) теперь должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками в соответствии с законодательством о выборах. Таким образом, вводится смешанная, пропорционально-мажоритарная избирательная система при выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ, что может привести к увеличению в некоторых из них установленного числа депутатов и, очевидно, скажется на ряде политических аспектах законодательной деятельности на региональном уровне.

Существенным отличием регионального депутатского корпуса от федерального является то, что не все региональные депутаты обязаны работать на профессиональной постоянной основе. Число депутатов, обязанных работать на такой основе, устанавливается законом субъекта РФ. Данное положение представляется рудиментом советского отношения к парламентаризму и во многих субъектах РФ на практике не применяется. Однако, как показал опыт региональных выборов, это положение достаточно успешно использовалось в некоторых субъектах РФ для формирования депутатского корпуса, существенным образом подконтрольного исполнительной власти. Для этого в качестве депутатов законодательного органа выдвигались и, используя административный ресурс, успешно избирались руководители и представители исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления. Поэтому в базовый федеральный закон было внесено изменение (Федеральный закон от 07.05.2002 №47-ФЗ), в соответствии с которым в течение срока своих полномочий депутат законодательного органа субъекта РФ не может быть не только депутатом Государственной Думы РФ и занимать государственные должности на федеральном уровне, но и занимать

государственные должности в субъекте РФ и должности на муниципальном уровне.

Условия осуществления депутатом депутатской деятельности (на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности) устанавливаются конституцией (уставом) и/или законом субъекта РФ. В случае если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

Депутаты законодательного органа субъекта РФ обладают парламентским иммунитетом, устанавливаемым федеральным законом. Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом. Депутат вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с осуществлением им своих полномочий.

Законодательный орган субъекта РФ самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности, имеет собственный регламент, устанавливающий порядок его деятельности.

Законодательный орган субъекта РФ является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов. Правомочность заседания этого органа определяется

законом субъекта РФ. Заседания являются открытыми, за исключением случаев, установленных федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности.

Законодательный орган субъекта РФ: принимает конституцию (устав) субъекта РФ и поправки к ней; осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов; осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ, представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта РФ. Так, например, Устав Пермской области от 6 октября 1994 года №88-9 с последующими изменениями и дополнениями[84] предоставляет право законодательной инициативы депутатским группам и объединениями, комитетам и комиссиям Законодательного Собрания Пермской области, главам муниципальных образований и их совету, депутатам Государственной Думы РФ и представителям Пермской области в Совете Федерации РФ, а также избирательной комиссии и уполномоченному по правам человека Пермской области в пределах их компетенции. Устав города Москвы (Закон города Москвы от 28 июня 1995 года) с последующими изменениями и дополнениями[85] предоставляет право законодательной инициативы не только депутатским фракциям и комиссиям, но и рабочим группам Московской городской Думы, председателю Московского городского суда и

[84] Текущая редакция - http://parlament.perm.ru
[85] Текущая редакция – www.duma.mos.ru

председателю Арбитражного суда Москвы, Уставному суду и Прокурору Москвы, а также не менее чем десяти тысячам жителей Москвы, обладающим избирательным правом и подписавшим петицию, к которой и прикладывается проект закона города Москвы.

Здесь следует особо отметить ряд факторов, влияющих на специфику законодательной деятельности на региональном уровне и ее политические аспекты в связи с правом законодательной инициативы.

Во-первых, круг субъектов права законодательной инициативы на региональном уровне может быть существенно расширен за счет предоставления такого права общественным объединениям и непосредственно гражданам, что не предусматривается Конституцией РФ на федеральном уровне. Кроме того, в ряде законодательных органов субъектов РФ право законодательной инициативы предоставлено депутатским объединениям и комиссиям, что также не предусматривается на федеральном уровне.

Во-вторых, право законодательной инициативы предоставляется только высшему должностному лицу субъекта РФ и не предоставляется непосредственно высшему исполнительному органу субъекта РФ, который таким образом исключается из законодательной процедуры как коллегиальный субъект такого права. При этом высшему должностному лицу субъекта РФ предоставляются определенные преимущества по отношению к другим субъектам права законодательной инициативы. Так законопроекты, внесенные этим субъектом права законодательной инициативы, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке. Кроме того, законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта РФ, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта РФ, рассматриваются законодательным органом субъекта РФ только по представлению высшего должностного лица субъекта РФ либо при наличии его заключения.

Конституция (устав) субъекта РФ и поправки к ней принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Законы субъекта РФ принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов. Постановления законодательного органа субъекта РФ принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов.

Проект закона субъекта РФ рассматривается законодательным органом субъекта РФ не менее чем в двух чтениях. Так закон Пермской области от 12 октября 2001года №1790-317 «О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермской области» устанавливает, что законопроекты рассматриваются только в двух чтениях, за исключением законопроектов об областном бюджете, с возможностью внесением поправок только на этапе второго чтения. Закон города Москвы от 14 декабря 2001 года №70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» устанавливает, что законопроекты рассматриваются в двух или трех чтениях с возможностью внесения изменений и поправок на всех этапах рассмотрения.

В случае двухпалатной структуры законодательного органа, когда в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ требуется одобрение принятого закона другой палатой, такой закон считается одобренным, если за него проголосовало более половины от установленного числа членов этой палаты. При этом палата, одобряющая закон, наделяется правом отлагательного вето, которое может быть преодолено большинством не менее двух третей от общего числа депутатов палаты, принявшей закон.

Законы субъекта РФ, принятые законодательным органом субъекта РФ, направляются для обнародования высшему должностному лицу субъекта РФ. Высшее должностное лицо обязано обнародовать закон, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ и не должен превышать четырнадцать календарных дней с момента

поступления закона. Законы субъекта РФ вступают в силу только после их официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

В рамках традиционной для дуалистической формы правления системы сдержек и противовесов высшее должностное лицо субъекта РФ наделяется правом отлагательного (суспенсивного) вето на законы, принятые законодательным органом субъекта РФ. В случае отклонения закона высшим должностным лицом субъекта РФ этот закон возвращается в законодательный орган субъекта РФ с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений. Отклоненный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов законодательного органа. Закон, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом субъекта РФ и подлежит обнародованию в срок, установленный конституцией (уставом) и законом субъекта РФ.

Специфическая процедура повторного рассмотрения законов, отклоненных Мэром Москвы, установлена указанным выше законом города Москвы «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы». Если Мэр Москвы направляет закон на повторное рассмотрение Московской городской Думой вместе со своими поправками, то каждая из этих поправок может быть отклонена только числом голосов не менее 2/3 от числа депутатов, присутствующих на заседании. Если при повторном рассмотрении ни одна из поправок Мэра Москвы не отклонена, то он подписывает закон фактически в его собственной редакции. Таким образом, Мэр Москвы обладает не только правом отлагательного вето на законы, принятые Московской городской Думой, но и правом преимущественного внесения поправок в такие законы, так как для отклонения его поправок в

принятый закон требуется не простое, а квалифицированное большинство голосов депутатов, присутствующих на заседании.

Полномочия законодательного органа субъекта РФ могут быть прекращены досрочно в случае:

– принятия указанным органом решения о самороспуске в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта РФ;

– вступления в силу решения верховного суда субъекта РФ о неправомочности данного состава депутатов законодательного органа субъекта РФ, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

– роспуска указанного органа высшим должностным лицом субъекта РФ;

– вступления в действие федерального закона о роспуске законодательного органа субъекта РФ, внесенного в Государственную Думу Президентом РФ.

В случае досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и/или законом субъекта РФ назначаются внеочередные выборы в этот орган, которые проводятся не позднее чем через 120 дней со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении его полномочий.

Политические аспекты регионального законодательного процесса

Политические аспекты законодательной процедуры рассмотрения и принятия законов в законодательных органах субъектов РФ во многом аналогичны политическим аспектам законодательной процедуры на федеральном уровне. На региональном уровне также как и на федеральном уровне имеет место: идейно-политическая компонента при разработке законодательных инициатив; политическая конкуренция субъектов права законодательной инициативы с использование альтернативных законопроектов; конкуренция комитетов, комиссий и отдельных депутатов законодательного органа за право быть ответственным по наиболее

значимым в политическом, экономическом или социальном аспекте законопроектам; конкуренция, в том числе и политического характера, при внесении поправок и подготовке законопроектов в комитетах, комиссиях и рабочих группах к рассмотрению на пленарных заседаниях.

Следует, однако, особо отметить, что в настоящее время далеко не во всех законодательных органах субъектов РФ имеет место их политическая структуризация путем объединения депутатов во фракции и группы по политическому признаку. Это обусловлено, с одной стороны, слабостью региональных структур российских политических партий, которые практически все в очень незначительной степени представлены в законодательных органах субъектов РФ, а, с другой стороны, проведением региональных выборов по мажоритарной избирательной системе. Такая система в современных российских политических условиях позволяет региональной исполнительной власти эффективно использовать ее административные ресурсы и оказывать существенное влияние на результаты выборов в региональные законодательные органы. Поэтому в процессе законодательной деятельности на региональном уровне сегодня вместо конкуренции политических депутатских объединений, как правило, если и иметь место, то конкуренция между действующей исполнительной властью и ее сторонниками в депутатском корпусе и той частью депутатского корпуса, которая представляет интересы различных политических и неполитических групп влияния, оппонирующих этой власти.

Политические интересы и проекты региональной исполнительной власти в законодательной сфере выражает и представляет возглавляющее эту власть высшее должностное лицо субъекта РФ, которое при этом обладает существенными, законодательно установленными правами и полномочиями в законодательной сфере.

Напомним, что к таким правам и полномочиям высшего должностного лица субъекта РФ в законодательной сфере относятся его право законодательной инициативы, право рассмотрения внесенных им

законопроектов в первоочередном порядке и право отлагательного вето на законы, принятые законодательным органом субъекта РФ. А также установленное базовым федеральным законом положение о том, что законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта РФ, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта РФ, рассматриваются законодательным органом субъекта РФ только по представлению высшего должностного лица субъекта РФ либо при наличии его заключения.

Кроме того, базовый федеральный закон предоставляет высшему должностному лицу субъекта РФ право роспуска законодательного органа субъекта РФ. Право высшего должностного лица субъекта РФ на роспуск законодательного органа субъекта РФ с параллельным правом этого органа на выражение недоверия высшему должностному лицу, влекущем за собой его отставку, является важным элементом системы сдержек и противовесов во взаимоотношениях этих региональных органов государственной власти.

Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта РФ в форме указа (постановления) в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта РФ, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный орган субъекта РФ не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

В свою очередь законодательный орган субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ в случае издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления

в силу судебного решения. А также в случае установленного соответствующим судом иного грубого нарушения этим лицом Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

Решение законодательного органа субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от этого же числа депутатов. В двухпалатном законодательном органе субъекта РФ решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов каждой из палат по инициативе одной трети от установленного числа депутатов палаты, наделенной правом инициировать вопрос о выражении недоверия. Решение законодательного органа субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ влечет за собой его немедленную отставку и отставку возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Принципиальным в данном случае является то факт, что как решение о роспуске законодательного органа, так и решение о выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ могут приниматься только на основании соответствующего судебного решения.

Кроме того, следует отметить, что в рамках системы сдержек и противовесов законодательный орган субъекта РФ наделяется также правом принимать участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц этого органа, а также руководителей территориальных органов исполнительной власти. Так, например, Устав Пермской области наделяет Законодательное Собрание Пермской области правом давать губернатору согласие на назначение на должности первых заместителей губернатора и начальника главного

управления финансов и налоговой политики. При этом законодательный орган субъекта РФ вправе выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность он принимал участие. Принятие такого решения влечет немедленное освобождение их от должности (именно это и предусматривает Устав Пермской области) или иные последствия, установленные конституцией (уставом) и/или законом субъекта РФ.

Несмотря на законодательно установленную систему сдержек и противовесов во взаимоотношениях законодательного органа, высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта РФ, к которой следует отнести и взаимное право этих органов региональной государственной власти на обжалование, издаваемых каждым из них нормативных правовых актов в судебном порядке, включая право законодательного органа на обращение в Конституционный Суд РФ, объективной реальностью сегодня является следующий политический порядок законодательной деятельности на региональном уровне. Доминирующим политическим актором регионального законодательного процесса является высшее должностное лицо субъекта РФ, которое обладает самыми широкими возможностями для выбора той или иной политики во взаимодействии с законодательным органом субъекта РФ. Это обусловлено, прежде всего, отсутствием сегодня в России реальной многопартийной системы, которая в политических системах демократического типа определяет характер формирования и деятельности всех институтов как федеральной, так региональной государственной власти и реальные, а не формальные возможности поддержания политического равновесия во взаимоотношениях этих институтов на основе системы сдержек и противовесов.

Участие законодательных органов субъектов РФ в формировании и развитии российского законодательства

Тенденции формирования и развития единой системы российского законодательства и особенно его практического воплощения существенным образом зависят как от законодательной деятельности на федеральном уровне, так и, не менее значимо, от законодательной деятельности на региональном уровне, в субъектах РФ. При этом во взаимосвязи законодательного регулирования на региональном уровне с общим процессом формирования и развития российского законодательства проявляются существенные аспекты политического характера, особенно, в части законодательного регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Конституция РФ определяет принципы построения единой системы российского законодательства, в которой существенная роль отводится законодательству субъектов РФ. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории страны. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Основополагающие принципы сохранения единства российского законодательства, установленные Конституцией РФ, определяют строго иерархическую систему его построения. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории страны. Конституции РФ не должны противоречить законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Вне

пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения приоритет отдается нормативным правовым актам субъектов РФ.

Конституция РФ открывает широкие возможности для того, чтобы законодательство субъектов РФ играло не менее значимую роль в развитии российского законодательства в целом, чем законодательство на федеральном уровне. При этом собственное правовое регулирование субъектов РФ обязано полностью определить российское законодательство по широкому кругу вопросов, не отнесенных к исключительному ведению Российской Федерации и совместному ведению. Кроме того, региональное законодательство может играть опережающую роль в законодательном регулировании по тем предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым процессы принятия законодательных решений на федеральном уровне по тем или иным причинам, как правило, политического характера затягиваются.

В современной российской законодательной практике известен ряд примеров, когда законодательные органы субъектов РФ, принимая свои региональные законы, опережали российский парламент, и тем самым оказывали существенное влияние на политические и правовые подходы, а также сроки решения законодательных проблем первостепенной социально-экономической и политической значимости.

Самым известным и ярким примером ведущей политической роли региональных законодателей является процесс формирования российского земельного законодательства. Законодатели Саратовской, Пермской, Самарской и ряда других областей, приняв в полном соответствии с Конституцией РФ в опережающем порядке собственные региональные законы о земле, устанавливающие частную собственность на землю, оказали определяющее влияние на те бурные политические баталии, которые не один год шли на федеральном уровне по этой проблеме. Именно такие действия региональных законодательных органов позволили в рамках Земельного кодекса РФ, принятого только в октябре 2001 года, решить, хотя как

представляется и не в полном объеме, одну из ключевых для России не только экономическую, но и политическую проблему практической реализации конституционного права частной собственности на землю.

Определяющую роль региональные законодатели, прежде всего Калининградской и Ярославской областей, а также города Москвы, сыграли и продолжают до настоящего времени играть и в развитии российского информационного законодательства. Так Государственная Дума Ярославской области уже в ноябре 1994 года приняла закон «Об информационном обеспечении органов государственной власти Ярославской области», в то время как базовый федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», был принят только в январе 1995 года. При этом на федеральном уровне до настоящего времени еще не приступили к работе над законом об информационном обеспечении деятельности федеральных органов государственной власти, давно числящимся среди приоритетных федеральных законов. Аналогичным образом законодатели Калининградской области и города Москвы существенно опережают российский парламент в вопросе реализации конституционного права граждан на информацию, уже приняв ряд региональных законов в этой сфере. При этом Государственная Дума РФ до настоящего времени никак не может принять один из ключевых законов информационного законодательства - закон «О праве на информацию», отвергнув под разными предлогами все представленные ей варианты такого законопроекта, в том числе и вариант, внесенный в июне 1996 года Президентом РФ.

Учитывая тот факт, что опережающая деятельность законодательных органов субъектов РФ в законодательном регулировании по предметам совместного ведения приводила и может далее приводить к коллизиям между федеральными и региональными законами, в базовый федеральный закон, определяющий общие принципы организации органов власти субъектов РФ, было внесено изменение (Федеральный закон от 04.07.2003 N 95-ФЗ), которое установило следующий порядок законодательного регулирования по

предметам совместного ведения. Субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев. При этом если законодательный орган субъекта РФ полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции РФ, то он вправе обратиться по вопросу о таком соответствии в Конституционный Суд РФ. Однако до вступления в силу решения суда о признании федерального закона или отдельных его положений, не соответствующими Конституции РФ, принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, противоречащих соответствующим положениям федерального закона, не допускается.

Очевидно, что данное изменение в базовом федеральном законе в определенной степени ограничивает деятельность законодательных органов субъектов РФ в законодательном регулировании по предметам совместного ведения, но, тем не менее, полностью не лишает их права самостоятельного и опережающего принятия законодательных решений по таким вопросам.

Существенно более «жестким» инструментом воздействия федеральной государственной власти на региональных законодателей является также установленное внесение изменения в указанный базовый федеральный закон (Федеральный закон от 29.07.2000 N 106-ФЗ) право роспуска федеральным законом законодательного органа субъекта РФ, которое осуществляется в следующем порядке.

В случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным органом субъекта РФ приняты конституция (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный орган субъекта РФ в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного

решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного органа субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ выносит предупреждение законодательному органу субъекта РФ в форме указа.

Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному органу субъекта РФ указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент РФ вносит в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного органа субъекта РФ. Указанный законопроект Государственная Дума обязана рассмотреть в течение двух месяцев.

Полномочия законодательного органа субъекта РФ прекращаются со дня вступления в силу федерального закона о его роспуске. Срок, в течение которого Президент РФ выносит предупреждение законодательному органу субъекта РФ или вносит в Государственную Думу проект федерального закона о его роспуске, не может превышать один год со дня вступления в силу решения суда.

Другим значимым направлением влияния законодательных органов субъектов РФ на развитие российского законодательства является предоставленное этим органам Конституцией РФ право законодательной инициативы по внесению законопроектов в Государственную Думу. Это конституционное право региональные законодатели используют достаточно активно. Так число законопроектов, внесенных законодательными органами

субъектов РФ как коллективными субъектами права законодательной инициативы в Государственную Думу второго созыва (1995-1999) составило 16%, а третьего созывов (1999-2003) – уже 31% от общего числа законопроектов, принятых Государственной Думой к рассмотрению.* Однако, как показывает практика законодательной деятельности российского парламента, законопроекты, внесенные именно этими субъектами законодательной инициативы, имеют пока очень незначительные шансы стать действующими законами. Так действующими законами стали не более 4-5% от всех законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов РФ в Государственную Думу первого, второго и третьего созывов, что является одним из самых низких показателей среди всех субъектов права законодательной инициативы. Представляется, что такая ситуация обуславливается не только недостаточным в ряде случаев юридико-техническим качеством законопроектов, вносимых законодательными органами субъектов РФ в Государственную Думу, но, прежде всего, объективно существующей конкуренцией экономических, социальных и политических интересов и проектов федеральной и региональных властей в законодательной сфере.

Следует отметить и еще одну возможность влияния законодательных органов субъектов РФ на формирование российского законодательства, которую они могут осуществлять совместно с высшими исполнительными органами субъектов РФ. Суть такой возможности состоит в том, что изменением, внесенным в базовый федеральный закон (Федеральный закон от 04.07.2003 N 95-ФЗ), законодательным и высшим исполнительным органам субъектов РФ предоставлено право согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. Проекты таких федеральных законов после их внесения в Государственную Думу должны направляться в законодательные и высшие исполнительные органы

---

* По данным Аналитического управления Аппарата Государственной Думы.

субъектов РФ для представления ими в Государственную Думу в тридцатидневный срок отзывов на указанные законопроекты. Если законодательные и высшие исполнительные органы субъектов РФ более чем одной трети субъектов РФ выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, то для его дальнейшее рассмотрения по решению Государственной Думы должна быть создана согласительная комиссия. При этом принципиально важно, чтобы мнение законодательного и высшего исполнительного органов субъекта РФ было единым, так в противном случае считается, что оно вообще не выражено. Кроме того, проекты федеральных законов по предметам совместного ведения, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются в законодательные органы субъектов РФ для представления ими в Государственную Думу поправок к указанным законопроектам в тридцатидневный срок. До истечения этого срока рассмотрение указанных законопроектов во втором чтении не допускается.

Для того чтобы система российского законодательства развивалось устойчиво и сбалансировано, прежде всего, в смысле учета региональных интересов необходимо, чтобы законодательные органы субъектов РФ эффективно выполняли ту значимую роль в общегосударственном законодательном процессе, которую установила для них Конституцией РФ.

Региональные законодатели могут и должны не только активно осуществлять формирование собственного регионального законодательства, но и восполнять на региональном уровне те пробелы и недочеты федерального законодательства, которые, как правило, возникают вследствие чрезмерно жесткой политической конкуренции и столкновения лоббистских интересов различных групп влияния в процессе законодательной деятельности на федеральном уровне. При этом и федеральным законодателям следует более внимательно и взвешенно подходит к оценке законодательных инициатив, вносимых в Государственную Думу их коллегами из региональных законодательных органов, а также к

представляемым ими заключениям и поправкам к проектам федеральных законов по предметам совместного ведения.

Очевидно, что для практической реализации таких процессов необходимо профессиональное взаимодействие федеральных и региональных парламентариев. Обеспечение постоянного взаимодействия парламентариев разных уровней должно осуществляться как по линии межпарламентских связей в рамках единой системы государственных органов законодательной власти, так и политическими партиями, имеющими своих представителей в российском парламенте и законодательных органах субъектов РФ, в качестве одной из важнейших задач их парламентской деятельности.

Глава 12

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ЛОББИЗМ И ГРУППЫ ДАВЛЕНИЯ

Лоббизм в системе взаимоотношений власти и общества

Функционирование демократического государства базируется на конкурентном политическом процессе закрепления в качестве приоритетов общественного развития и придания общегосударственного статуса целям и интересам, которые выражают политические партии, через участие представителей партий в формировании законодательства и работе исполнительных механизмов государственного управления. При этом цели и интересы, которые выражают и реализуют политические партии, в силу их общезначимого, интегрального характера, естественно, не могут в полной мере отражать частные интересы отдельных граждан, конкретных субъектов экономической деятельности, общественных, корпоративных и иных негосударственных объединений и организаций.

Основой реализации демократического политического процесса является электоральный механизм - формирование путем свободных выборов органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих выработку и принятие законов и иных нормативных правовых актов – правил и условий жизнедеятельности и развития общества и государства. Электоральный механизм реализует представительную

демократию и является механизмом дискретного действия (действует только в периоды избирательных кампаний). Поэтому он принципиально не может обеспечить практически постоянно необходимого гражданам, субъектам экономической деятельности, различным общественным, корпоративным и иным негосударственным объединениям и организациям непосредственного взаимодействия со структурами и представителями законодательных и исполнительных органов власти в целях защиты и продвижения своих, прежде всего, экономических интересов.

Даже в государствах с устойчиво развивающейся экономикой и отлаженной политической системой постоянное непосредственное взаимодействие различных неполитических структур общества с властью является необходимым для обеспечения социально-экономической стабильности и выработки оптимальных решений по дальнейшему развитию. Тем более такое взаимодействие необходимо в процессе трансформации общественных отношений и системы государственной власти для того, чтобы процесс трансформации протекал динамично, устойчиво, без социальных взрывов и потрясений. Подобное взаимодействие является естественным элементом взаимоотношений между обществом и властью, оно происходило, происходит и будет происходить при любом демократическом режиме. Проблема состоит лишь в том, в какой форме происходит такое взаимодействие, как организован и функционирует его механизм.[86]

При всех политических системах и режимах демократического типа в сфере взаимодействия власти и общества имеет место такое явление как лоббизмом. Лоббизм – это механизм решения тех или иных вопросов, в том числе и политических, в пользу чьих-либо интересов путем воздействия на законодателей, правительство и иных должностных лиц.[87] Основная задача лоббистской деятельности – добиться отражения и закрепления в принимаемых нормативных правовых актах и решениях частных интересов

---

[86] Нисневич Ю.А. Информация и власть. – с.113.

[87] Политическая энциклопедия. В 2 томах. /Нац. обществ.-науч. фонд. – М.: Мысль, 2000 – том 1, с.637.

профессиональных, корпоративных, общественных групп и организаций. Это явление имеет экономическую основу, но только этим оно не ограничивается и по степени влияния на принятие тех или иных государственных решений, несомненно, содержит и политическую компоненту.

Как уже отмечалось выше, политические партии отражают и агрегируют интересы далеко не всех политических, социальных, корпоративных и экономических групп и организаций, существующих в обществе. Лоббистская деятельность как раз и восполняет этот недостаток партийной системы, т.к. призвана выражать и отстаивать прежде всего корпоративные, профессиональные, этнические, региональные и иные (в том числе, и политические, но уже во вторую очередь) интересы.

Если власть и общество не уделяют должного внимания проблеме лоббирования, пытаются игнорировать ее объективный характер и решить проблему исключительно запретительными мерами, то лоббирование не исчезает, а лишь уходит в тень. При этом механизм лоббирования реализуется в наиболее разрушительной форме, основанной на коррупционных отношениях, субъектами которых выступают с одной стороны представители органов власти, а с другой - представители различных структур общества и отдельные граждане. Именно «теневое» лоббирование лежит в основе такого явления, как коррупция в органах государственной власти.

К позитивным сторонам цивилизованного лоббизма можно отнести следующие:

- лоббизм в качестве специфической формы проявления политического плюрализма создает легитимные возможности для участия всех социальных групп и слоев общества, даже находящихся в меньшинстве, в выработке и принятии законодательных и иных государственных решений;

- лоббизм является действенным инструментом постоянного контроля и непосредственного воздействия со стороны институциональных структур

гражданского общества на государственную власть, обеспечивая большую публичность и информационную прозрачность ее деятельности;

- лоббизм стимулирует повышение самоорганизации и политической активности гражданского общества, способствует привлечению к практическому участию в государственном управлении наиболее заинтересованных экономических, профессиональных, корпоративных и иных общественных структур, а также квалифицированных специалистов и управленцев из негосударственной сферы;

- лоббизм как механизм непосредственного взаимодействия общества и власти формирует канал активной обратной связи для системы государственного управления, оперативно расширяя информационную и постоянно актуализируя и акцентируя проблемную базу принятия решений законодательной и исполнительной ветвями государственной власти;

- лоббизм как средство взаимного уравновешивания и своеобразного примирения между собой разнонаправленных частных и групповых интересов в политической, экономической и социальной сферах способствует нахождения точек соприкосновения и достижению в рамках определенных договоренностей взаимовыгодного сотрудничества различных политических сил и групп давления при принятии управленческих решений.

К возможным негативным последствиям неконтролируемой лоббистской деятельности можно отнести следующее:

- приоритетное удовлетворение частных и корпоративных интересов, в том числе и иностранных государств, в ущерб стратегическим целям и интересам общественного развития, включая развитие национальной экономики;

- деформация демократических основ государственного устройства и политической системы, дискредитация демократических институтов и превращение их в инструмент защиты интересов элитных групп и, в первую очередь, государственной бюрократии;

- перераспределение национальных ресурсов и бюджетных средств в пользу наиболее влиятельных групп давления и, как следствие, усиление экономического и социального неравенства в обществе;

- распространение коррупции и неправовых действий и решений в сфере государственного управления, «приватизация» государственной власти чиновниками, представляющими интересы политико-экономических групп олигархического типа.

В современной политологии выделяют две основные модели лоббизма: англосаксонскую, которая предполагает обязательность государственной регистрации лоббистских организаций и законодательное определение допустимых рамок деятельности групп давления; континентальную, при которой официально лоббизм как бы не существует, но заинтересованные организации могут воздействовать на законодательный орган, официально участвуя в работе специально созданных совещательных структур.[88]

В современных российских условиях при отсутствии влиятельного общественного мнения, стабильной партийной системы и устоявшихся парламентских традиций предпочтительной представляется англосаксонская модель, основанная на законодательном регулировании лоббистской деятельности. Естественно, что даже законодательное регулирование не способно полностью пресечь «теневое» лоббирование и предотвратить возможные негативные последствия лоббистской деятельности, но закон может определить и закрепить правовые основы и допустимые границы цивилизованного и, что самое главное, в значительной степени подконтрольного обществу и государственной власти механизма лоббирования исходя из следующих принципов.

---

[88] См.: Лепехин В.А. Лоббизм. - М., Российский Юридический Издательский Дом, 1995; Анохин М.Г. Лоббизм – система влияния, сдержек, противовесов// Политические системы: адаптация, устойчивость (теоретико-прикладной анализ). - М., 1996; Комаровский В.С., Анохин М.Г. Технология лоббистской деятельности. //Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. - Майкоп. – Ростов н/Д: СКАГС, 1999 и др.

Сегодня в России «теневое» лоббирование практически во всех ветвях и на всех уровнях власти приняло угрожающие размеры. Это не только разлагает и разрушает систему государственной власти, способствуя распространению коррупции среди государственных чиновников, но и напрямую препятствует проведению реформ, постоянно искажая их курс и не позволяя полностью реализовать даже уже принятые решения по осуществлению необходимых социально-экономических преобразований.

Российский коррупционный механизм лоббирования не является порождением реформ. Он сформировался и интенсивно функционировал еще при коммунистическом режиме на основе «телефонного» права и известного партийно-номенклатурного принципа «ты мне - я тебе». В процессе экономических преобразований он лишь более заметно коммерциализировался вследствие перетекания части партийно-номенклатурных и комсомольских кадров в коммерческие структуры.

Поэтому сегодня остро стоит вопрос не только о разрушении действующего коррупционного, но и о создании альтернативного механизма цивилизованного лоббирования, что крайне необходимо для установления нормального взаимодействия и партнерских взаимоотношений между обществом и властью. Логика жизни подсказывает, что для разрешения противоречий и проблем, имеющихся в российском обществе, существует путь, хорошо известный в мире, - это переход от лоббизма «дикого» к лоббизму цивилизованному[89].

Субъекты, объекты и формы законодательного лоббизма

Лоббизм как политический феномен возник прежде всего в кулуарах и коридорах парламента и до настоящего времени одним из ключевых направлений лоббистской деятельности остается оказание влияния на формирование законодательства - основополагающего инструмента государственного управления, регулирования экономических, социальных и политических порядков. Законодательный лоббизм как механизм решения

[89] Комаровский В.С., Анохин М.Г. Указ. соч. – с.202.

тех или иных законодательных вопросов (принятие или отклонение законопроектов и поправок к ним, внесения дополнений и изменений в действующие законы) в пользу чьих-либо частных или групповых интересов представляет собой неотъемлемую составляющую современного законодательного процесса. При этом следует отметить, что в лоббистских целях наряду с законодательной компетенцией парламента и парламентариев используются контрольные, финансовые и иные их полномочия.

Законодательный лоббизм в традиционной интерпретации возродился в России после принятия в 1993 году новой Конституции Российской Федерации и начала работы нового российского парламента - Федерального Собрания.

Первоначально лоббистские усилия в законодательной сфере были сосредоточены не столько на процессе формирования новых российских законов сколько на подготовке указов Президента РФ. Этот факт был обусловлен тем, что новые нарождающиеся российские элиты и, прежде всего, федеральная и региональная государственная бюрократия и формирующаяся бизнес-элита не воспринимали законодательство как эффективный инструмент государственного управления коренными социально-экономическими преобразованиями. Разработка и принятие парламентом законов в соответствии с законодательной процедурой, постепенное выстраивание принципиально нового законодательного поля требовали существенно большего времени и усилий по согласованию разнонаправленных интересов, чем подготовка указов Президента РФ, оперативно прикрывавших огромные лакуны, зиявшие в правовом поле. На начальном этапе реформ именно указы Президента РФ, а не законы позволяли различным элитным группам быстро и эффективно решать задачи по достижению своих целей и удовлетворению собственных экономических и политических интересов.

На этом этапе активное законодательное лоббирование в парламенте проявлялось в основном при формировании федерального бюджета, т.к.

именно федеральный бюджет служил основным и во многом единственным стабильным источником финансовых ресурсов практически для всех субъектов экономической деятельности. Закон о федеральном бюджете всегда был и останется одним из основных предметов законодательного лоббизма, хотя постепенно лоббистские интересы различных групп давления стали распространяться и на другие сферы законодательства. Эту постоянно нарастающую тенденцию следует рассматривать как положительный факт в том смысле, что к российским правящим элитам, порождающим группы давления и составляющим наиболее политически активную часть общества, приходит понимания ключевой роли закона в демократическом государстве как инструмента регулировании экономических, социальных, политических и иных порядков и процессов общественного развития.

Уже на начальном этапе российских реформ определились и основные группы давления, которые до настоящего время являются ключевыми субъектами законодательного лоббирования. Прежде всего следует выделить наиболее характерные для существующего российского государственного режима группы давления, входящие в состав государственной бюрократии.

Во-первых, это Администрация Президента РФ, в рамках которой выстроена достаточно эффективно и стабильно работающая структура, которая обеспечивает не только продвижение законопроектов, инициатором которых в соответствии со своим конституционным правом является непосредственно Президент РФ, но и лоббирование интересов президентской власти при рассмотрении в парламенте всего массива поступающих законопроектов. При действующем в настоящее время политическом режиме ни один закон практически не имеет шансов быть принятым российским парламентом, если он не одобрен или по крайне мере не согласован с Администрацией Президента РФ.

Во-вторых, это Правительство РФ и входящие в его состав федеральные министерства и ведомства. Для сегодняшней российской действительности характерно такое явление как ведомственное

лоббирование, т.е. лоббирование в парламенте собственных законодательных интересов отдельных федеральных министерств и ведомств, которое может сопровождаться межведомственной лоббистской конкуренцией. При этом такая конкуренция часто имеет место даже в процессе рассмотрения законопроектов, внесенных в Государственную Думу непосредственно Правительство РФ как высшим коллегиальным органом исполнительной власти, обладающим конституционным правом законодательной инициативы.

Преимущественно лоббистский характер деятельности представителей Президента РФ и Правительства РФ в парламенте объективно обусловлен тем, что ни избрание президента, ни формирование правительства в России до настоящего времени не базируется на стабильной и устойчиво функционирующей партийно-политической системе.

Третью группу давления, входящую в состав государственной бюрократии, образуют администрации субъектов Российской Федерации, также использующие свои административные ресурсы и возможности для лоббирования на федеральном уровне законодательных интересов региональных бюрократических и экономических элит.

Традиционными субъектами законодательного лоббирования являются различные структуры бизнес сообщества. В российских условиях доминирующие позиции в этой категории групп давления занимали и занимают те субъекты экономической деятельности, которые не только обладают значительными финансовыми и организационными ресурсами, но и в текущей политической обстановке явно не антагонистичны правящему политическому режиму. В настоящее время это, в первую очередь, крупные корпорации монополистического типа в сырьевых, энергетических и добывающих отраслях российской экономики (РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», НК «ЛУКойл», НК «ЮКОС», ОАО «Сибирский алюминий» и др.), а также финансово-промышленные группы (Межпромбанк, Альфа-Групп, Интеррос, АФК «Система» и др.). До кризиса 1998 года в эту группу входили

также крупные акционерные банки из состава печально известной «семибанкирщины». Подобные «бюджетообразующие» монополии и мощные финансово-промышленные группы могут позволить себе индивидуальное законодательное лоббирование, которое они осуществляют самостоятельно и независимо друг от друга, что зачастую приводит к столкновению лоббируемых ими законодательных интересов.

Помимо индивидуального законодательного лоббирования бизнес сообщество широко использует и такую форму как коллективный лоббизм - совместное лоббирование несколькими организациями[90].

К этой форме лоббирования относится так называемое отраслевое лоббирование, которое осуществляется коллективно либо через корпоративные союзы и ассоциации (например, союзы страховых компаний, ассоциации акционерных и частных банков, ассоциации риэлтеров и др.), либо непосредственно группой предприятий, входящих в один производственный комплекс (например, военно-промышленный комплекс, агропромышленный комплекс и др.). При этом отраслевое лоббирование осуществляется, как правило, совместно с соответствующими федеральными министерствами и ведомствами. Аналогичным образом региональные власти совместно с работающими на административно подчиненных им территориях субъектами экономической деятельности осуществляют коллективное лоббирование региональных интересов в законодательной сфере.

В целом для сегодняшнего состояния российской власти и экономики наиболее характерно законодательное лоббирование, осуществляемое конкурирующими политико-экономическими группами, в состав которых входят разные политические группировки федеральной и региональной государственной бюрократии и аффилированные с каждой из таких группировок субъекты экономической деятельности. Это феномен

---

[90] Зяблюк М.Г. Формы и методы лоббистской деятельности (американский опыт и возможности его использования). - М., 1993 – с.199.

обусловлен тем, что отделение государственной власти от бизнеса в России не произошло, вследствие чего государственная бюрократия и олигархическая часть бизнес сообщества участвуют во всех политических и экономических процессах как сиамские близнецы и выступают в качестве единого двуликого доминирующего фактора.

В качестве общественных групп давления, осуществляющих как индивидуальное так и коллективное лоббирование, в процессе формирования российского законодательства достаточно активно участвую различные профессиональные союзы (Федерация независимых профсоюзов России, Всероссийская конфедерация труда, Федерация профсоюзов авиационных диспетчеров и др.), эпизодически проявляются те или иные творческие союзы (Союз журналистов России, Союз кинематографистов Российской Федерации, Российский союз писателей и др.) и иные корпоративные, профессиональные объединения. В целом же действенное законодательное лоббирование со стороны гражданского общества в России практически отсутствует ввиду того, что такое общество в России еще не сформировалось, а существующие общественные объедения и организации, ориентированные на отстаивание социальных, профессиональных, этнических, корпоративных и иных интересов граждан, не обладают достаточным влиянием в обществе и как следствие этого во власти. В развитых демократических странах институциональные структуры гражданского общества являются мощным фактором законодательного лоббирования и именно они, в первую очередь, выступают эффективным противовесом частным лоббистским устремлениям субъектов экономической деятельности и государственной бюрократии.

В рамках законодательного лоббирования также как и в рамках других разновидностей лоббизма имеет место и такое явление как иностранное лоббирование, означающие влияние зарубежных групп давления либо национальных диаспор на органы государственной власти с целью принятия

ими определенных решений в интересах таких групп, а иногда и конкретного иностранного государства.

Главным объектом лоббистской деятельности в законодательной сфере естественно являются парламентарии. В России – это депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации. Кроме персональной работы с парламентариями практически все группы давления широко используют в своей лоббистской деятельности работу с политическими и профессиональными объединениями парламентариев – депутатскими фракциями и группами в Государственной Думе, комитетами и комиссиями обеих палат российского парламента. Кроме того, используют и различные методы оказания воздействия в целом на каждую из палат парламента.

Необходимость сочетания персональной - ориентированной на конкретного парламентария и групповой - ориентированной на объединение парламентариев лоббистской работы обусловлена построением законодательной процедуры, регламентирующей порядок рассмотрения и принятия законов в Государственной Думе и Совете Федерации.

Кроме парламентариев и их парламентских объединений объектами законодательного лоббирования являются помощники парламентариев и сотрудники аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации.

Роль помощников парламентария в его законодательной деятельности трудно переоценить. Штатные помощники по работе в Государственной Думе и Совете Федерации обеспечивают сбор всей необходимой для законодательной работы парламентария внешней и внутрипарламентской информации, экспертных и аналитических материалов, оформляют, а часто и непосредственно готовят проекты законодательных инициатив парламентария, всех его обращений, запросов и иных официальных документов. Поэтому отношение помощников к тому или иному законопроекту может оказать существенное влияние на позицию парламентария и неизбежно отражается в подготовленных ими материалах.

Среди сотрудников аппаратов палат наибольший интерес с точки зрения лоббистской деятельности представляют сотрудники аппаратов комитетов и Правовых управлений палат.

По каждому находящемуся в ведении комитета законопроекту конкретные сотрудники его аппарата обеспечивают организационное, техническое и информационное сопровождение всех работ комитета по данному законопроекту, включая подготовку проектов заключений комитета, и, следовательно, имеют определенные возможности влиять на этот процессе, а также обладают значимой инсайдерской информацией.

В соответствие с законодательной процедурой Правовое управление палаты готовить заключение на каждом этапе рассмотрения законопроекта соответствующей палатой. Заключение Правового управления представляется в профильный комитет и является обязательным документом для вынесения законопроекта на рассмотрение палатой на пленарном заседании. Заключение Правового управления, которое готовят конкретные сотрудники и подписывает начальник управления, может оказать существенное влияние на заключение профильного комитета по законопроекту и, следовательно, на решение палаты в целом.

Методы и технологии законодательного лоббирования

Выстраивание устойчивых и долговременных отношений с парламентариями как объектами лоббистской деятельности начинается уже на этапе избирательной кампании. В развитых демократических странах со стабильной партийной системой различные корпорации и фирмы, общественные объединения и организации, исходя в первую очередь из своих политических предпочтений, оказывают поддержку тем или иным политическим партиям (иногда и нескольким партиям одновременно) и их кандидатам в проведении избирательных кампаний. Такая поддержка в определенных законом рамках осуществляется путем внесения финансовых средств в избирательные фонды партий и кандидатов, предоставления профессионально подготовленных специалистов и добровольцев для работы

в избирательных штабах, а также помощи в осуществлении разнообразного информационного обеспечения избирательной кампании. При этом, что принципиально важно, каждая партия и кандидат стремятся заручиться такой поддержкой со стороны не одной, а многих подобных структур.

Установленные в ходе избирательной кампании партнерские отношения с будущими парламентариями позволяют в последствии профессиональным лоббистам и лоббистским организациям, представляющим интересы различных групп давления, более эффективно использовать весь арсенал методов и технологий законодательного лоббирования. Этот арсенал включает: систематические индивидуальные общения и консультации с парламентариями; участие в работе экспертных советов, консультативных совещаний и рабочих групп; участие и выступление на парламентских слушаниях в комитетах и комиссиях парламента; участие в разработке и предоставление готовых законопроектов и поправок к законопроектам, а также организацию информационного лоббирования.

Анализ методов и технологий лоббистской деятельности показывает, что одной из наиболее эффективных технологий является информационный лоббизм, основанный на использовании различных информационных манипулятивных воздействий на объекты лоббирования. В рамках информационного лоббизма в законодательной сфере используются такие приемы как предоставление парламентариям в индивидуальном и массовом порядке специально подготовленной информации по интересующим группу давления законодательным вопросам; проведение в средствах массовой информации пропагандистских кампаний в поддержку или против готовящегося законодательного решения, а также позиций по этому вопросу отдельных парламентариев и парламентских фракции; организация кампаний информационного «давления с мест» через поток писем, телеграмм, телефонных звонков от избирателей и влиятельных общественных деятелей и

государственных чиновников; целенаправленное распространение среди избирателей выборочных результатов голосований парламентариев.

В развитых демократических странах процесс законодательного лоббирования осуществляется по трехзвенной схеме: группы давления – профессиональные лоббисты или лоббистские организации – парламентарии. Для эффективного осуществления лоббистской деятельности практически все крупные корпорации и фирмы, предпринимательские, профессиональные и общественные объединения имеют в своем составе специализированные подразделения, занимающиеся исключительно организацией лоббистской деятельности. При этом широко используется привлечение на договорной основе профессиональных лоббистов, а также специализирующихся на этом виде деятельности юридических и консультативных фирм и их ведущих специалистов. Кроме того, нередко создаются особые организации, имеющие статус предпринимательских, профессиональных, корпоративных или общественных, но по сути целиком или преимущественно предназначенные для решения задач лоббирования. Ведущими сотрудниками таких подразделений и организаций и профессиональными лоббистами как правило являются бывшие парламентарии и государственные чиновники высокого ранга, квалифицированные юристы и другие специалисты, обладающие обширными связями в политической среде, необходимыми для такой работы способностями и профессиональными качествами.

Принципиальным фактом реализации указанной схемы является то, что ключевые ее исполнители – профессиональные лоббисты или лоббистские организации – осуществляют свою деятельность публично либо в четко установленных законом рамках, либо под жестким общественным контролем. Это конечно полностью не исключает коррупционные отношения при законодательном лоббировании, чему имеется достаточное количество примеров в новейшей политической истории, но существенно ограничивает возможности и усложняет условия использования таких отношений. Кроме того, в развитых демократических странах существенным фактором,

влияющим на все политические процессы, является общественное мнение. Поэтому каждый политик вынужден учитывать, что публичное раскрытие фактов лоббирования на основе коррупционных отношений влечет за собой, если и не достаточно суровое уголовное наказание по результатам судебного разбирательства, то уж во всяком случае вынужденную отставку и преждевременное бесславное окончание его профессиональной карьеры.

В сегодняшней России ситуации с лоббированием и, прежде всего, законодательным качественно иная. В российском законодательном лоббировании действует не классическая трехзвенная, а двухзвенная схема, в которой лоббист и парламентарий фактически совмещаются в одном лице.

Крупные российские отраслевые корпорации и финансово-промышленные группы, обладающие достаточными финансовыми и организационными возможностями, уже в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы формируют собственные группы депутатов-лоббистов, прежде всего, из числа кандидатов, избирающихся по одномандатным избирательным округам. Для этого организациям, специализирующимся на избирательных технологиях и проведении избирательных кампаний, дается заказ на 20-40 одномандатных избирательных округов, в которых избирательные кампании определенных кандидатов заказчик предполагает сам обеспечивать финансовыми и организационными ресурсами. Такие кандидаты могут выбираться из числа известных в округе, «раскрученных» политиков, имеющих по результатам предварительного анализа достаточно высокие шансы стать депутатами Государственной Думы и согласных на неофициальные договоренности с заказчиком об отстаивании в перспективе его законодательных интересов в обмен на поддержку в избирательной кампании. В тех избирательных округах, в которых у заказчика имеются собственные «бюджетообразующие» предприятия и существенные административные возможности, может осуществляться выдвижение и собственных кандидатов, как правило, из состава руководства таких предприятий или аффилированных с ними

региональных и местных чиновников. Кроме того, крупные российские корпорации и финансово-промышленные группы используют и такую технологию создания системы законодательного лоббирования собственных интересов как непосредственное включение своих представителей в федеральные списки политических партий и объединений, а также в состав их кандидатов по одномандатным избирательным округам в обмен на предоставление политическим партиям финансовой поддержки при проведении избирательной кампании.

Технология «купли-продажи мест в партийном списке» сегодня в той или иной форме используется всеми российскими политическими партиями и объективно является необходимой им для получения финансовых ресурсов на проведение избирательных кампаний. Также российские политические партии, имеющие представительство в парламенте, объективно вынуждены в той или иной форме и в тех или иных допустимых для каждой из них пределах осуществлять лоббирование интересов крупных корпораций и финансово-промышленных групп в обмен на предоставление им финансовых ресурсов, необходимых для поддержания устойчивого функционирования партийных структур, включая партийный депутатский корпус.

Такая абсолютно ненормальная ситуация обусловлена тем, что сегодня в России еще не сформировалось гражданское общество, одним из ключевых институтов которого являются политические партии, а средние и мелкие предприниматели и собственники, составляющие экономическую опору такого общества, находятся в угнетенном положении и пока еще не осознали настоятельную необходимость сообща отстаивать свои политические права и интересы. Поэтому крупные отраслевые корпорации и финансово-промышленных группы и играют пока доминирующую роль в качестве источников финансовых ресурсов для функционирования и развития партийной системы. Не вдаваясь в детальный анализ причин такого положения дел в партийно-политической сфере, можно с достаточной долей

уверенности констатировать, что в его сохранении всегда объективно заинтересован политический режим номенклатурно-олигархического типа.

В России в последнее время стала отчетливо проявляться тенденция «приватизации» политических партий политико-экономическими группировками, крупными корпорациями и финансово-промышленными группами как индивидуально, так и на акционерной основе для их использования в собственных лоббистских целях. Российское общество, доверие которого к политическим партиям по последним данным[91] составляет всего 5,7%, очевидно недооценивает роль партий как одного из основных политических институтов при демократической форме правления и фактически отдает их на откуп олигархическим элитным группам. Эти группы, понимающие сегодня точнее общества, что даже в условиях существующего политического режима и формируемой им «управляемой демократии» политические партии остаются хотя бы и формально необходимым инструментом для формирования как минимум законодательной власти, начинают достаточно активно приобретать партии в личную собственность, используя механизм их финансирования. При этом партии из одного из ключевых институтов гражданского общества превращаются в инструмент лоббирования прежде всего в законодательной сфере частных интересов олигархических групп.

Такая ситуация с политическими партиями в чем-то напоминает ситуацию с российскими СМИ в начале 90-х годов прошлого века. В то время нарождающиеся олигархические группы, первыми осознав высокую значимость СМИ как инструмента публичной политики, приобрели в собственность или взяли под свой контроль ряд электронных и печатные СМИ, используя несовершенство законодательства, регулирующего экономические механизмы их функционирования. А затем достаточно

---

[91] Горшков М.К., Петухов В.В., Кофанова Е.Н., Пахомова Е.И., Седова Н.Н. Динамика массового сознания россиян в условиях трансформации Россия накануне выборов. Информационно-аналитический доклад. ИКСИ РАН, 2003 – с.27.

эффективно использовали подконтрольные им СМИ для достижения своих политических и экономических целей.

Надо отдать должно российской государственной бюрократии, которая раньше своих экономических партнеров по номенклатурно-олигархическому режиму, осознала необходимость иметь собственную псевдополитическую структуру для лоббирования ее законодательных интересов в парламенте. Уже в 1995 году для участия в выборах депутатов Государственной Думы была сконструирована первая, предназначенная исключительно для целей лоббирования законодательных интересов государственной бюрократии политическая структура – движение «Наш дом – Россия», которая и получила обобщенное название «партия власти». С этого времени «партия власти» в форме того или иного псевдополитического объединения стала основным актором поля российской публичной политики. При этом в финансирование «партии власти» в добровольно-принудительном порядке принимают участие многие субъекты экономической деятельности тем или иным образом зависящие от государственной бюрократии.

Государственная бюрократия по своей природе является карьеристской конкурентной средой, в которой постоянно формируются различные группировки, противоборствующие в стремлении занять в этой среде доминирующие положение. В условиях отсутствия в России таких сдерживающих для бюрократии факторов как влиятельное общественное мнение и система реальных политических партий конкурентная борьба таких группировок, представляющих собой вершины айсбергов политико-экономических олигархических групп, ведется фактически за власть в стране и является доминантой всех процессов внутренней политики. Эта борьба, происходящая в основном «под ковром» в структурах государственной власти, как правило в преддверье выборов в Государственную Думу обостряется и выплескивается в поле публичной политики в форме создания для участия в выборах каждой из таких группировок собственной псевдополитической, а по сути лоббистской структуры. Если

конкурирующим группам удается договориться о «водном» перемирии до начала парламентских выборов, то в них участвует единая «партия власти» в форме того или иного избирательного объединения. Пример – выборы в Государственную Думу 1995 и 2003 годов. Если такого перемирия достигнуть не удается, то на выборах конкурируют псевдополитические объединения, представляющие различные группировки «партии власти». Пример такой ситуации - выборы в Государственную Думу 1999 года, в которых из-за раскола между федеральной и региональной государственной бюрократией участвовали два лоббистских объединения «партии власти», представляющие интересы каждой из конкурирующих групп, - избирательное объединение «Единство» и движение «Отечество – вся Россия».

Парламентарии-лоббисты присутствуют не только в Государственной Думе, но и в Совете Федерации. При существующем порядке формирования Совета Федерации на его членов изначально возлагается функция защиты законодательные интересы, прежде всего, региональных администраций вследствие их фактически императивной зависимости от этих органов. При этом среди членов Совета Федерации имеются лоббисты и непосредственно отраслевых корпораций и финансово-промышленных групп федерального уровня. Они получают статус члена Совета Федерации как представители исполнительных или законодательных органов тех субъектов Российской Федерации, в которых такие структуры владеют «бюджетообразующими» предприятиями и имеют устойчивые связи с региональными администрациями и элитами, основанные на общих экономических интересах.

Основным инструментом российского парламентария-лоббиста по защите законодательных интересов группы давления, которую он представляет в парламенте, является его конституционное право законодательной инициативы. Это право используется для внесения в Государственную Думу, во-первых, законопроектов, направленных на

продвижение законодательных интересов группы давления, а, во-вторых, законопроектов, альтернативных тем которые могут ущемить интересы группы давления. Как показывает парламентская практика внесение альтернативных законопроектов является достаточно эффективным способом блокирования или существенного торможения процессов рассмотрения в Государственной Думе нежелательных законопроектов. При этом как целевые, так и альтернативные законопроекты готовятся, как правило, специалистами группы давления и вносятся преимущественно группой депутатов, входящих в разные депутатские объедения, и членов Совета Федерации для придания законопроекту большей авторитетности и значимости. Подобные инициативные группы формируются либо только из парламентариев-лоббистов одной группы давления, либо с привлечением других парламентариев за счет личных внутрипарламентских связей этих парламентариев.

Но наиболее широко применяемым методом использования парламентариями права законодательной инициативы для защиты интересов групп давления является внесение поправок в законопроект, принятый Государственной Думой в первом чтении. При этом вносятся как поправки, направленные на включение в законопроект норм в интересах группы давления, так и поправки, направленные на исключение или нейтрализацию норм, которые могут ущемить интересы группы давления.

Следует особо отметить, что поправки, вносимые в интересах государственной бюрократии содержат, прежде всего, отсылочные нормы и носят характер непрямого действия. Тем самым в будущий закон закладываются нормативно-правовые «дыры», прежде всего, в регулировании отношений физических и юридических лиц с органами исполнительной власти, которые в правоприменительной практике могут эффективно использоваться чиновниками различных рангов в своих интересах. Такие поправки обычно представляются их авторами как некий

законодательный компромисс или отложенное решение сложной законодательной проблемы.

Все поправки, как правило, готовятся специалистами групп давления. При этом используется такой отвлекающий прием как внесение целой серии поправок разными парламентариями, среди которых лишь некоторые поправки действительно являются значимыми для группы давления. Поэтому при рассмотрении во втором чтении законопроектов, затрагивающих широкий круг интересов, внесение поправок парламентариями, представляющими интересы различных групп давления, носит массовый характер, а общее количество внесенных поправок достигает нескольких сотен, а иногда и тысяч. При этом все авторы поправок активно используют свое регламентное право принимать участие в работе рабочей группы ответственного по законопроекту комитета Государственной Думы и отстаивать каждую свою поправку на заседаниях рабочей группы и непосредственно ответственного комитета.

Группы давления, не имеющие собственных депутатов-лоббистов в Государственной Думе, реализуют описанные методы законодательного лоббирования путем заключения временных - по конкретному законопроекту или более постоянных - по определенной законодательной тематике соглашений с депутатами, еще не ангажированными другими группами давления. В основе таких соглашений лежит предоставление группой давления депутату финансовой поддержки в той или иной, предпочтительно, легальной форме (оплата разрешенной законом творческой или научной деятельности, внесение добровольных взносов в подконтрольные некоммерческие структуры, и т.д.) или помощи в решении социальных и бытовых вопросов (приобретение жилья, организация досуга и отдыха, устройство на работу членов семьи и т.д.). Используются, конечно, и нелегальные способы поощрения депутатов.

В соответствии с Регламентами Государственной Думы и Совета Федерации по каждому закону Советом соответствующей палаты

назначается ответственный профильный комитет, в котором осуществляется вся подготовка законопроекта к его рассмотрению на пленарных заседаниях сначала Государственной Думы в первом, втором и третьем чтениях, а затем закона на пленарном заседании Совета Федерации. Именно ответственные комитеты палат парламента особенно Государственной Думы при подготовке к первому чтению альтернативных законопроектов и при подготовке законопроекта ко второму чтению с учетом поступивших в комитет поправок, а также Совета Федерации при подготовке к одобрению или принятию закона этой палатой являются основным полем лоббистской деятельности и столкновения интересов различных групп давления. Поэтому для групп давления особый интерес представляют руководители тех или иных профильных комитетов и их наиболее влиятельные члены, а также руководители рабочих групп по интересующим законопроектам. С такими парламентариями каждая группа давления стремится установить прямые контакты для чего организуются их личные встречи с высшим руководством групп давления. Для создания к себе в целом дружественного отношения в профильном комитете группы давления используют и такие приемы «превентивной дипломатии» как поздравление всех членов комитета с государственными и профессиональными праздниками, а наиболее влиятельных и с их днями рождения, приглашение парламентариев на тематические и юбилейные выставки, презентации и конференции (выборочно с выездом заграницу за счет приглашающей стороны), распространение среди членов комитета собственной сувенирной продукции и рекламных материалов.

Значимым фактором для оперативного получения необходимой инсайдерской информации и расширения технологических возможностей контроля за ходом процесса рассмотрения законопроекта в ответственном комитете является наличие устойчивых связей с сотрудниками аппарата комитета, обеспечивающими подготовку рабочих материалов, информационное оповещение и организацию проведения заседаний рабочей

группы и комитета в целом, и штатными помощниками парламентариев – членов комитета. Такие связи устанавливаются путем налаживания личных дружеских отношений представителей группы давления с теми или иными сотрудниками и помощниками, а также за счет представления им возможностей получать дополнительное вознаграждение в форме систематических или разовых гонораров за научную, преподавательскую или творческую деятельность, что законодательно разрешено всем государственным служащим. Аналогичным образом устанавливаются связи с руководством и сотрудниками Правовых управлений палат, заключения которых по регламенту являются обязательными официальными документами на всех этапах рассмотрения закона в парламенте и могут оказать существенное влияние на принятие решений как в ответственном комитете, так и каждой из палат в целом.

Важным элементом лоббистской деятельности является постоянное присутствие и активное участие представителей и экспертов группы давления в работе различных консультативных и экспертных советов при комитетах парламента и объединениях парламентариев, рабочих групп по законопроектам, а также на парламентских и общественных слушаниях по интересующим законодательным вопросам. Помощь в организации такой работы могут оказывать как парламентарии-лоббисты и их помощники, так и сотрудники аппарата, ответственные за проведение таких мероприятий.

Для того, чтобы лоббистская деятельность группы давления была действительно результативной в смысле принятия тех или иных требуемых законодательных решений необходимо не только обеспечить положительный результат работы ответственного комитета, но и заручиться поддержкой необходимого большинства депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации желательно еще до проведения пленарного заседания соответствующей палаты по интересующему законопроекту.

В Государственной Думе, структурированной не только по системе профильных комитетов и комиссий, но и политически, прямым методом

решения данной задачи является целенаправленное взаимодействие со всеми или выборочно депутатскими фракциями и группами. Такое взаимодействие группы давления обычно выстраивают следующим образом. Во-первых, осуществляются прямые контакты с руководителями и влиятельными членами депутатского объединения путем организации личных встреч, деловых приемов и консультаций с ними высших руководителей группы влияния. На таких личных встречах высшего руководства в закрытом режиме обсуждаются вопросы взаимных интересов сторон в политических, социально-экономических и финансовых сферах и достигаются или не достигаются принципиальные соглашения. Во-вторых, как правило после переговоров с руководством депутатского объединения организуется выступление руководителей или ведущих специалистов группы давления на общем собрании объедения, на котором определяется его позиции по интересующему группу давления законопроекту. При этом достаточно часто используется такой прием как предварительное предоставление всем членам депутатского объединения определенным образом подготовленной информации и справочных материалов по проблематике законопроекта, которые могут быть целенаправленно акцентированы в соответствии с политической ориентации депутатского объединения.

В Государственной Думе распространено также создание межфракционных депутатских объединений по отраслевому или тематическому признаку. Например, группы «Энергия России», «Электронная Россия» и «Российские инвестиции» в Государственной Думе третьего созыва, группа «Авиация и космонавтика России» в Государственной Думе третьего и четвертого созывов. В рамках таких объединений устанавливаются более тесные контакты и взаимодействия между депутатами и соответствующими группами давления, включая отраслевые министерства и ведомства, что создает благоприятные условия для лоббирования ими своих законодательных интересов.

В Совете Федерации, который в настоящее время политически не структурирован, задача обеспечения поддержки необходимым большинством его членов решается, прежде всего, через целенаправленное взаимодействие руководства группы давления непосредственно с Председателем палаты или его заместителями, а также руководителями профильных комитетов.

Естественно, все группы давления стремятся осуществлять свою лоббистскую деятельность в парламенте без широкой публичной огласки, за исключением тех общественных и не имеющих представительства в парламенте политических объединений, для которых публичность и апелляция к общественному мнению является практически единственным, доступным им инструментом законодательного лоббирования. Тем не менее, в случаях особо жесткого столкновения лоббистских интересов различных групп давления применяется и такая технология законодательного лоббирования как организация специальных пропагандистских кампаний с использованием не только средств массовой информации, но и средств наружной рекламы (рекламные щиты, растяжки), а также специально организованных митингов, пикетов и иных публичных акций. Специфика таких пропагандистских кампаний в российских СМИ состоит в том, что они строятся преимущественно на размещении заказных и заранее оплаченных группами давления материалов. При этом в качестве источников «объективной» информации, профессиональных экспертов и специалистов, объектов интервьирования и даже официальных авторов заказных публикаций широко используются сами парламентарии-лоббисты.

Кроме законодательной компетенции группы давления в своих лоббистских интересах широко используют и такие определенные Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» формы деятельности российских парламентариев как внесение парламентского и депутатского запросов. Направление чаще депутатского (направляется самостоятельно парламентарием) запроса и реже

парламентского (для направления требует принятия большинством палаты) запроса, в первую очередь, Председателю Счетной палаты РФ и Генеральному прокурору РФ, а также в Правительство РФ и другие федеральные и региональные органы государственной власти, используется либо для получения необходимой группе давления экономической информации, либо для оказания достаточно действенного в современных российских условиях давления на ее политических оппонентов и экономических конкурентов.

Сегодня в России методы и технологии законодательного лоббирования, а также финансовые аспекты такой деятельности ни чем и ни как не регламентированы. Поэтому в сфере российского законодательного лоббирования широко распространены недопустимые в цивилизованном демократическом обществе схемы его реализации, включая использование по сути коррупционных отношений. Из опыта развитых демократических государств известно, что для того, чтобы, если не исключить полностью, то хотя бы существенно ограничить возможности использования коррупционных методов и технологий в практике лоббирования, включая законодательное, лоббистская деятельность должна быть поставлена под жесткий контроль общества и государственной власти. Это в свою очередь будет способствовать оптимизации процессов социально-экономического развития страны и стабилизации российского общества в аспекте учета и согласования разнонаправленных интересов различных групп давления.

Приложение 1

СОСТАВ
депутатских объединений в Государственной Думе первого, второго, третьего и четвертого созывов

Государственная Дума первого созыва

Наименование депутатского объединения	Количество депутатов	Руководитель
Фракция «Выбор России»	73	Е.Т.Гайдар
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	59	В.В.Жириновский
Фракция «Аграрная пария России»	55	М.И.Лапшин
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	45	Г.А.Зюганов
Фракция «Партия российского единства и согласия»	30	С.М.Шахрай
Фракция «Яблоко»	28	Г.А.Явлинский
Фракция «Женщины России»	23	Е.Ф.Лахова
Фракция «Демократическая партия России»	15	Н.И.Травкин
Депутатская группа «Новая региональная политика»	66	В.С.Медведев
Депутатская группа «Либерально-демократический союз 12 декабря»*	35	Б.Г.Федоров
Независимые депутаты	20	

Примечание: * В дальнейшем эта группа из-за уменьшения численности до 22 депутатов потеряла право на регистрацию.

Государственная Дума второго созыва

Наименование депутатского объединения	Количество депутатов	Руководитель
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	146	Г.А.Зюганов
Фракция «Наш дом – Россия»	66	С.Г.Беляев
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	51	В.В.Жириновский
Фракция «Яблоко»	46	Г.А.Явлинский
Депутатская группа «Российские регионы»	43	В.С.Медведев
Депутатская группа «Народовластие»*	38	Н.И.Рыжков
Аграрная депутатская группа**	36	Н.М.Харитонов
Независимые депутаты***	22	

Примечание: * 6 депутатов делегировано из фракции КПРФ;

** 11 депутатов делегировано из фракции КПРФ;

*** 9 депутатов – организованная группа партии «Демократический выбор России».

Государственная Дума третьего созыва

Наименование депутатского объединения	Количество депутатов	Руководитель
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	86	Г.А.Зюганов
Фракция «Единство»	84	В.А.Пехтин
Фракция «Отечество – вся России»	44	Е.М. Примаков

Фракция «Союз правых сил»	32	Б.Е.Немцов
Фракция «Яблоко»	19	Г.А.Явлинский
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	16	И.В.Лебедев
Депутатская группа «Народный депутат»	62	Г.И.Райков
Депутатская группа «Российские регионы»	44	О.В.Морозов
Агропромышленная депутатская группа*	42	Н.М.Харитонов
Независимые депутаты	15	

Примечание: * 30 депутатов делегировано из фракции КПРФ.

Государственная Дума четвертого созыва

Наименование депутатского объединения	**Количество депутатов**	**Руководитель**
Фракция «Единая Россия»	307	Б.В.Грызлов
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	52	Г.А.Зюганов
Фракция «Родина»	38	Д.О.Рогозин
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	36	И.В.Лебедев
Независимые депутаты	16	

Примечание: Все данные приведены по состоянию на конец первой сессии Государственной Думы первого, второго, третьего и четвертого созывов в 1994, 1996, 2000 и 2004 годах.

Приложение 2

МЕТОДИКА
организации экспертной поддержки и коллегиального принятия законодательных решений депутатским объединением в Государственной Думе

В соответствие с законодательной процедурой законопроект и сопровождающие его материалы представляются в Совет Государственной Думы четыре раза:

- на этапе предварительного рассмотрения в соответствие со статьями 107-109 Регламента ГД для вынесения решения о принятии законопроекта к рассмотрению Думой с назначением ответственного комитета или о возвращении субъекту права законодательной инициативы;
- на этапе рассмотрения в первом чтении в соответствие со статьей 114 Регламента ГД, как правило, не позднее чем за 14 дней до вынесения на пленарное заседание;
- на этапе рассмотрения во втором чтении в соответствие со статьей 122 Регламента ГД, как правило, не позднее чем за 15 дней до вынесения на пленарное заседание;
- на этапе рассмотрения в третьем чтении в соответствие со статьей 124 Регламента ГД, в которой срок представления до вынесения на пленарное заседание не регламентирован.

Таким образом, именно Совет Государственной Думы является единственным достаточно надежным и регулярным источником постоянно обновляемой официальной информации о процессе рассмотрения в Государственной Думе всех законопроектов (их текстах и сопровождающих материалах). В соответствие со статьей 40 Регламента ГД заседания Совета Государственной Думы проводятся регулярно по вторникам и четвергам (накануне дней пленарных заседаний) в 10 часов утра за исключением дней работы депутатов в избирательных округах (как правило, последняя неделя

каждого месяца) и парламентских каникул. Существенным технологическим недостатком Совета Государственной Думы как источника информации является то, что вся информация представляется на заседания Совета Государственной Думы на бумажном носители в виде папки пронумерованных комплектов документов.

Рациональная организация экспертизы в режиме тотального мониторинга заключается в следующем.

Регулярно дважды в неделю после окончания заседания Совета Государственной Думы вся папка, содержащая представленные на это заседание документы, должна поступать в специальный экспертный центр, организованный депутатским объединением, в котором осуществляется анализ папки и распределение комплектов документов о законопроектах по профессионально-специализированным экспертным направлениям и далее передача комплектов документов в рамках каждого направления отдельным экспертам, группам экспертов и, возможно, в специализированные научные и исследовательские организации. Экспертиза должна проводиться достаточно оперативно в срок не более 14 дней, а иногда и еще более оперативно в периодически имеющих место случаях нарушения регламентных сроков предоставления законопроектов в Совет Государственной Думы перед их вынесением на пленарное заседание. С учетом того, что экспертное заключение представляется для обсуждения на заседании депутатского объединения, оно должно быть лаконичным в объеме, как правило, не более 1-2 страниц и должно обязательно содержать краткое описание сути законопроекта (ключевых поправок к законопроекту) и мотивированную рекомендацию по условной или безусловной поддержке данного законопроекта или его отклонению. При этом суть профессионально-специализированной экспертизы в зависимости от содержания конкретного законопроекта состоит в анализе возможных социально-экономических, общественно-политических, правовых или иных последствий его принятия, влияния на дальнейшее развитие ситуации в области регулируемых им

общественных отношений, а также возможной специфики его реализации и правоприменительной практики с учетом взаимосвязей с действующим законодательством. Экспертные заключения возвращаются в экспертный центр депутатского объединения, где вносятся в соответствующую информационную базу и постоянно хранятся в режиме «горячего» резерва до момента подписания соответствующего закона Президентом РФ или окончательного его отклонения.

Такая методика организации экспертизы в режиме тотального мониторинга имеет ряд особенностей, которые необходимо учитывать при ее практической реализации.

Во-первых, часть законопроектов, прежде всего юридико-технического содержания, не требует дополнительной экспертизы, кроме экспертизы осуществляемой Правовым управлением Аппарата ГД. Следует отметить, что обязательные на всех этапах рассмотрения законопроекта в соответствии с Регламентом ГД заключения Правового управления необходимо учитывать при выработке решений на заседаниях депутатского объединения. В целом профессионально-специализированной экспертизе подлежит не более 60-70% законопроектов. Соответствующая фильтрация с целью оптимизации объема работы может осуществляться при входном анализе папки Совета Государственной Думы.

Во-вторых, так как объем законодательной работы у разных комитетов Государственной Думы существенно различается, то распределение экспертной работы по направлениям с более или менее равномерной информационно-аналитической нагрузкой и подбор соответствующих экспертов или экспертных структур целесообразно осуществить не по принципу соответствия структуре комитетов Государственной Думы, а по укрупненным функционально значимым законодательным направлениям, которых, в зависимости от располагаемого ресурсного обеспечения, можно выделить от 10 до 20.

В-третьих, если депутатское объединение на этапе рассмотрения законопроекта в первом чтении, на котором обсуждается его концепция, принимает согласованное решение об отклонении законопроекта (голосовании против его принятия), то в дальнейшем проводить экспертизу такого законопроекта, как правило, не имеет смысла. Кроме того, для депутатского объединения не имеет смысла професионнально-специализированная экспертиза на этапе рассмотрения законопроекта в третьем чтении, на котором осуществляется окончательная юридико-техническая доработка его текста. Тем не менее, экспертный центр депутатского объединения должен отслеживать материалы Совета Государственной Думы на всех этапах рассмотрения законопроекта ввиду возможности возникновения различных процедурных и политических коллизий, в результате которых может потребоваться дополнительно оперативно провести экспертизу законопроекта.

Для коллективной выработки решения об отношении депутатского объединения к законопроекту с учетом мнения не только экспертов, но и депутатов, ориентированных на работу в соответствующей области законодательства, а также для получения информации о ходе процесса рассмотрения данного законопроекта в Государственной Думе, включая информацию о позициях различных депутатских объединений, Президента РФ, Правительства РФ, Совета Федерации, других активных участников законодательного процесса и о результатах обсуждения законопроекта и согласования позиций в ответственном комитете, целесообразно реализовывать экспертизу в режиме тотального мониторинга по двухканальной схеме «экспертный центр – депутаты объединения». Такая схема обеспечивает взаимное дополнение и рациональное дублирование информации, необходимой для принятия решения депутатским объединением.

Экспертную работу депутатов объединения следует организовывать в основном аналогично работе экспертного центра. Руководство этой работой,

включая анализ папки Совета Государственной Дымы и профессионально-специализированное распределение информационно-аналитической нагрузки между депутатами, должен осуществлять один из руководителей депутатского объединения (председатель или его заместитель), на которого возлагается ответственность за законодательную работу объединения. Информационно-технологическое обеспечение экспертной работы депутатов также как и подготовки заседаний объединения возлагается на аппарат объединения в качестве одной из его основных задач. В отличие от экспертного центра распределение экспертной работы между депутатами целесообразно осуществлять по принципу максимального соответствия структуре комитетов Государственной Думы в зависимости от численности объединения и распределения его членов по комитетам и комиссиям с учетом всего круга законодательных интересов каждого депутата. При этом вполне допустимо и полезно назначение более одного ответственного депутата по существенно значимым законопроектам. Задача ответственного депутата – изучить законопроект и сопровождающие его материалы и доложить на заседании объединения свою оценку законопроекта и рекомендации о возможной позиции объединения по отношению к данному законопроекту и ходу его рассмотрения. В случае невозможности личного присутствия на заседании результаты экспертной работы депутата могут быть представлены в письменном виде.

Заседания объединения для коллективной выработки решений по законопроектам целесообразно проводить регулярно по вторникам и четвергам накануне дня очередного пленарного заседания после окончания заседания Совета Государственной Думы. При этом на обсуждение должны выноситься законопроекты, включенные в проект порядка работы очередного пленарного заседания, предлагаемого Советом Государственной Думы.

По законопроектам уже обсуждавшимся на заседаниях объединения предоставляется информация о ранее принятых решениях. Работа над вновь

представленными законопроектами начинается с сообщения ответственного депутата и изучения заключения экспертного центра. Далее происходит коллективное обсуждение законопроекта, в ходе которого все участвующие в обсуждении имеют право свободно задавать вопросы, необходимые для понимания законопроекта, и высказывать свое мнение.

Если большинство депутатов, участвующих в заседании, приходит к единому мнению, то голосованием может приниматься решение о согласованной позиции объединения по данному законопроекту в форме рекомендации голосовать на пленарном заседании за или против принятия законопроекта в соответствующем чтении, либо воздержаться при голосовании. Такое решение может считаться принятым, если за него проголосует более половина присутствующих на заседания членов объединения. При этом депутатам, имеющим иное мнение, целесообразно предоставить право голосовать по их усмотрению, если они публично высказали свое особое мнение на заседании объединения. По принципиально значимым для объединения законопроектам может приниматься решение об обязательном солидарном голосовании на пленарном заседании Государственной Думы. Такое императивное решение должно приниматься большинством не менее чем в 2/3 от числа присутствующих на заседании членов объединения. После принятия решения о солидарном голосовании предпочтительно, чтобы все члены депутатского объединения голосовали в соответствие с этим решением вне зависимости от имеющегося особого мнения. В случаях, когда на заседании объединения не удается прийти к более или менее согласованному мнению по не столь принципиально значимым законопроектам, может приниматься решение о свободном голосовании на пленарном заседании Государственной Думы. Все решения по законопроектам, принимаемые на очередном заседании объединения, должны оформляться в виде сводной таблицы рекомендаций по законодательным голосованиям на соответствующем пленарном заседании

Государственной Думы и постоянно храниться в информационной базе рекомендаций в режиме «горячего» резерва.

Все результаты экспертизы и решения депутатского объединения должны интегрально накапливаться в информационные базы профессионально-специализированных экспертных ресурсов и рекомендаций (позиций) депутатского объединения по голосованиям на пленарных заседаниях Государственной Думы.

ТЕРМИНЫ И ПОНЯТИЯ

Государственный режим – реальный порядок функционирования и взаимодействий высших органов государственной власти. (Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Том 1-2. Часть общая /Отв. ред. проф. Б.А.Страшун. - М.: БЕК, 2000. – с.342.)

Закон – нормативный правовой акт, обладающей высшей юридической силой, принятый законодательным органам государства либо непосредственно населением на референдуме в соответствии с действующими требованиями законодательной процедуры (проведения референдума) и содержащий правовые нормы, формирующие в пределах действия закона в определенном пространстве, времени и по кругу лиц общие модели деятельности субъектов правоотношений (Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рожденственская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. - Смоленск: ТРАСТ-ИМАКОМ, 1995. – с.51.)

Законодательная деятельность (законотворческая деятельность, законотворчество) – осуществляемая в рамках законодательного процесса деятельность, продуктом которой является законодательство, как система взаимосвязанных законов – нормативных правовых актов высшей юридической силы.

Законодательная процедура - нормативная правовая регламентация законодательного процесса.

Законодательный процесс - порядок деятельности по созданию закона, т.е. регламентированный Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами процесс подготовки и внесения законопроекта в законодательный орган, его рассмотрения, принятия, опубликования и вступления в силу принятого закона.

Законодательство - система взаимосвязанных нормативных правовых актов высшей юридической силы, включающая Конституцию, конституционные законы и законы.

Лоббизм (от англ. lobby – кулуары, коридор) – способ решения тех или иных вопросов, в том числе политических, в пользу чьих-либо интересов путем воздействия на законодателей, правительство и иных должностных лиц. Возник в США как специфический институт политической системы для реализации влияния частных и общественных организаций (групп давления) на процесс принятия органами государственной власти решений по проблемам внутренней и внешней политики. (Политическая энциклопедия. В 2 томах. /Нац. обществ.-науч. фонд. – М.: Мысль, 2000. – том 1, с.637.)

Позитивное право – система регуляции, которая создается самими людьми, носит в этом отношении искусственный характер и призвана дать обоснованность (оправданность) статусу людей, их поступкам, их поведению по принципу «кто» и на «что» имеет право, сообразно существующим в данном обществе условиям жизнедеятельности (Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. - М.: Статут, 2000. – с.13.)

Полиархическая демократия - политическая система, имеющая все шесть основополагающих демократических институтов: выборность должностных лиц; свободные, честные, часто проводимые выборы; свобода выражения; доступ к альтернативным источникам информации; автономия ассоциаций; всеобщие гражданские права. (Даль Р. О демократии. – М.: Аспект Пресс, 2000. – с.85,90.)

Политическая партия – специализированная, организационно упорядоченная группа, объединяющая наиболее активных приверженцев тех или иных целей (идеологий, лидеров) и служащая для борьбы за завоевание и использование высшей политической власти. (Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. - М.: Аспект Пресс, 2001. - с.216.)

Политическая система – целостная и динамичная совокупность однотипных, дополняющих друг друга ролей, отношений и институтов власти, взаимодействующих на основе единых норм и ценностей, задаваемых интересами доминирующих в обществе социальных групп и позволяющих последним реализовать свои цели и намерения. (Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. - М.: Аспект Пресс, 2001. – с.236.)

Политический режим - совокупность наиболее типичных методов функционирования основных институтов власти, используемых ими ресурсов и способов принуждения, которые оформляют и структурируют реальный процесс взаимодействия государства и общества. (Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. - М.: Аспект Пресс, 2001. – с.239.)

Правозаконность (классическое определение А.Дайси) – абсолютный авторитет и главенство действующего законодательства, противопоставленные произвольным распоряжениям властей и исключающие не только произвол со стороны правительства, но и саму возможность действовать в каких-то ситуациях по своему усмотрению. (Цит. по Хайек Ф.А. Дорога к рабству //Вопросы философии. – 1990. - №11 – с.123.)

Правозаконность (современная интерпретация понятия) – абсолютный авторитет и главенство в организации всех сфер жизнедеятельности общества прав и свобод человека, закрепленных Всеобщей декларацией прав человека (1948) и иными международными нормативными правовыми актами, и действующего законодательства данного государства, правовым основанием которого являются обеспечение прав и свобод его граждан, противопоставленные произвольным распоряжениям властей и исключающие не только произвол со стороны власти, но и саму возможность ее действий в каких-либо ситуациях по своему усмотрению. (Нисневич Ю.А. Политико-правововая парадигма законодательной деятельности в контексте

внутренней геополитики. //Политическая регионалистика: теория и практика: Сборник научных трудов по материалам международного симпозиума. - М.: РУДН, 2003. – с.109.)

Транзит - синоним процесса «перехода» развивающихся государств к современному уровню развития. (Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. - М.: Аспект Пресс, 2001 – с. 552.)

Форма государственного устройства – национально-территориальная организация государства, а также взаимоотношения центральных и региональных органов. (Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. - М.: Белые альвы, 2000. – с.92.)

Форма правления – наиболее внешнее выражение содержания государства, определяемое структурой и правовым положением высших органов государственной власти (Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. - М.: Белые альвы, 2000. – с.77.)

ЛИТЕРАТУРА

Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. - М.: Статут, 2000.

Анохин М.Г. Лоббизм – система влияния, сдержек, противовесов// Политические системы: адаптация, устойчивость (теоретико-прикладной анализ). - М., 1996.

Бергель Жан-Луи Разработка правовых норм //Очерки методологии законотворчества. Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. - Баден-Баден, 1996.

Головлев В.И., Нефедова Т.И. Государственная Дума второго созыва: роль и место в политическом переломе. - М.: Фонд «Ноосфера», 2000.

Горшков М.К., Петухов В.В., Кофанова Е.Н., Пахомова Е.И., Седова Н.Н. Динамика массового сознания россиян в условиях трансформации Россия накануне выборов. Информационно-аналитический доклад. ИКСИ РАН, 2003.

Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рожденственская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия /Смоленский гуманитарный университет. - Смоленск: ТРАСТ-ИМАКОМ, 1995.

Даль Р. О демократии. – М.: Аспект Пресс, 2000.

Дюверже М. Политические партии. – М.: Академический Проект, 2000.

Законодательная техника: Научно-практическое пособие. /Под ред.

Тихомирова Ю.А.- М.: Городец, 2000.

Зяблюк М.Г. Формы и методы лоббистской деятельности (американский опыт и возможности его использования). - М., 1993.

Керимов А.Д. Парламентские группы в Национальном собрании современной Франции //Государство и право. – 1993. - №12. – с.114-124.

Комаровский В.С., Анохин М.Г. Технология лоббистской деятельности. //Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. - Майкоп. – Ростов н/Д: СКАГС, 1999.

Конституции зарубежных стран. – М.: Юрлитинформ, 2001.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Том 1-2. Часть общая /Отв. ред. проф. Б.А.Страшун. – М.: БЕК, 2000.

Конституция Российской Федерации. – М.: Известия,1995.

Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. – М.: Норма, 1999.

Лапаева В.В. Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентского процесса //Адвокат. – 1998. - №4. – с.107-121.

Лепехин В.А. Лоббизм. - М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1995.

Лившиц Р.З. О противоречивой двуединой природе права //Подготовка и принятие законов в правовом государстве. Материалы международного семинара. – М.: Издание Государственной Думы, 1998. – с.282-293.

Мадер Луизус Законодательная процедура и качество законодательства //Очерки методологии законотворчества. Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. - Баден-Баден, 1996.

Малкин Е.Б. Сучков Е.Б. Основы избирательных технологий. – М.: Русская панорама, 2000.

Международные акты о правах человека. Сборник документов – М.: Норма, 2002.

Мизес Л. Либерализм в классической традиции. – М.: Экономика, 2001.

Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Белые альвы, 2000.

Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. - М.: РОССПЭН, 1998.

Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: Спарк, 2001.

Нисневич Ю.А. Законодательная деятельность как ключевой фактор в деятельности политической партии. //Власть. – 2003. - №7. - с.42-47.

Нисневич Ю.А. Информация и власть. – М.: Мысль, 2000.

Нисневич Ю.А. Политико-правововая парадигма законодательной деятельности в контексте внутренней геополитики. //Политическая регионалистика: теория и практика: Сборник научных трудов по материалам международного симпозиума. - М.: РУДН, 2003. – с.97-112.

Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. - М.: РОССПЭН, 1997.

Парламентское право России: Учебное пособие /Под ред. Степанова И.М., Хабриевой Т.Я. - М.: Юристъ, 2000.

Парламенты мира: Сб. - М.: Интерпракс, 1991.

Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н. Вопросы методики подготовки законопроектов //Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды 53. - М.: ИЗиСП, 1993.

Политическая энциклопедия. В 2 томах. /Нац. обществ.-науч. фонд. – М.: Мысль, 2000.

Постзападная цивилизация. Либерализм: прошлое, настоящее и будущее. /Под общ. ред. Юшенкова С.Н. - М.: Новый фактор, Минувшее, 2002.

Похмелкин В.В. В царство свободы дорога. Очерки либеральной футурологии. – М.: ЛИЦ, 2001.

Прело М. Конституционное право Франции. – М.: Иностр. лит., 1957.

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – М.: Издание Государственной Думы, 2002.

Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – М.: Издание Совета Федерации, 2002.

Рыжков В.А. Законодательная практика современной Думы //Государственная служба. – 1999. - №3. - с.79-86.

Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. - М.: Аспект Пресс, 2001.

Хайек Ф.А. Дорога к рабству //Вопросы философии. - 1990.- №№10,11.

Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. - М.: «Наш дом – L'Age d'Homme», 1997.

Шугаев Е.И. (Егор Шугаев – псевдоним С.Н.Юшенкова). О наследственном депутатстве и других полезных вещах. – М.: Московский рабочий, 1994.

Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998.

Юшенков С.Н. Что такое либерализм? //В кн.: Постзападная цивилизация. Либерализм: прошлое, настоящее и будущее. /Под общ. ред. Юшенкова С.Н. - М.: Новый фактор, Минувшее, 2002.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение

РАЗДЕЛ I ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ПРОЦЕСС

Глава 1 Политико-правовая парадигма законодательной деятельности

Глава 2 Конституционно-правовые основы законодательной деятельности в России

Глава 3 Законодательная деятельность в системе разделения властей

Раздел II ПОЛИТИЧЕСКИЕ АКТОРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 4 Парламентарии

Глава 5 Депутатские фракции и группы в Государственной Думе

Глава 6 Политические партии в законодательном процессе

Глава 7 Президент Российской Федерации как субъект законодательной деятельности

Глава 8 Правительство Российской Федерации как субъект законодательной деятельности

Раздел III ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ЛОББИСТСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 9 Формирование структуры Государственной Думы очередного созыва

Глава 10 Политические аспекты законодательного процесса

Глава 11 Законодательная деятельность на региональном уровне

Глава 12 Законодательный лоббизм и группы давления

Приложение 1 Состав депутатских объединений в Государственной Думе первого, второго, третьего и четвертого созывов

Приложение 2 Методика организации экспертной поддержки и коллегиального принятия законодательных решений депутатским объединением в Государственной Думе

Термины и понятия

Литература

Сведения об авторе

Нисневич Юлий Анатольевич – доктор политических наук, директор Института проблем либерального развития, профессор кафедры политических наук Российского университета дружбы народов. Депутат Моссовета (1990-1993) и Государственной Думы первого созыва (1993-1995).

Автор более 200 научных работ и публикаций в периодической печати, монографий «Информационная политика России: проблемы и перспективы» (1999), «Информация и власть» (2000), «Компромисс и конформизм» (2001) и соавтор книг «Закон – оружие либерала» (1998), «Связи с общественностью в политике и государственном управлении» (2001), «Постзападная цивилизация» (2002), «Управление общественными отношениями» (2003).