

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА: МОЛЧАЛИВО-ПОСЛУШНОЕ БОЛЬШИНСТВО\***

*Ю.А.Нисневич,  
доктор политических наук, профессор  
кафедры прикладной политологии ГУ-ВШЭ*

Конституция РФ (статья 18) устанавливает в качестве основного принципа деятельности власти в России принцип, в соответствии с которым права и свободы человека и гражданина должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления.

Насколько Государственная Дума обеспечивает практическую реализацию такого принципа, естественно зависит от того, какие политические силы в ней представлены и составляют парламентское большинство. При этом не только непосредственно результаты законодательной деятельности, но и, как показывает парламентская практика, организация и стиль работы нижней палаты российского парламента определяется доминирующей политико-идеологической ориентацией ее депутатского корпуса. Предельно четко такую зависимость продемонстрировала Государственная Дума четвертого созыва (2003-2007).

Прежде всего, необходимо отметить, что характерная особенность политической структуры Государственной Думы четвертого созыва состоит в том, что она исказила даже те результаты парламентских выборов 2003 года, которые были получены путем явных злоупотреблений административным ресурсом преимущественно в пользу партии «Единая Россия»<sup>1</sup> в ходе проведения избирательной кампании.

Действительно, еще до начала работы Государственной Думы четвертого созыва количество членов фракции «Единая Россия» составило

---

<sup>1</sup> См.: Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 года. Итоговый доклад. Центр Антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р». М.: ПравИздат, 2004; Интернет-мониторинг выборов 2003-2004 годов в России. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004.

более 300 депутатов, что почти на 40% превысило то количество депутатов, которые по официальным результатам выборов должны были представлять эту партию в Государственной Думе. По результатам выборов партия «Единая Россия» получила 120 депутатских мандатов по партийному списку и 103 по одномандатным округам - всего 223 мандата, т.е. менее 50% от общего числа депутатов Государственной Думы.<sup>2</sup>

Увеличение численности фракции «Единая Россия», которое обеспечило этой фракции конституционное большинство почти в 70%, было целенаправленно организовано Администрацией Президента РФ. При этом для гарантированного сохранения ситуации поглощения фракцией «Единая Россия» большинства депутатов, которые могли бы сформировать иные депутатские группы, в регламент палаты было внесено изменение, повышающее минимальный порог численности для создания депутатской группы с 35 до 55 депутатов. Это практически исключает возможность создания каких-либо депутатских групп. Увеличение численности фракции «Единая Россия» произошло не только за счет депутатов–самовыдвиженцев, но и за счет депутатов, избранных в одномандатных округах от других политических партий, не преодолевших 5% барьер (Народная партия РФ – 17, Партия Возрождения России и Российская партия ЖИЗНИ - 3, СПС – 3, Аграрная партия России - 2, Яблоко - 1). Данный факт свидетельствует о том, что подавляющее большинство депутатского корпуса Государственной Думы четвертого созыва с самого начала ее работы находилось под контролем Администрации Президента РФ.

Еще один факт искажения результатов парламентских выборов и подконтрольности депутатского корпуса предоставляет история с фракцией «Родина». Эта фракция, ставшая результатом успешной реализации одноименного избирательного проекта Администрации Президента РФ, первоначально по результатам выборов составляла наряду с фракциями

---

<sup>2</sup> Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 7 декабря 2004 года. Итоги /Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. – М.: «Весь Мир», 2004.

«Единой Россия», КПРФ и ЛДПР четвертую фракцию Государственной Думы. В 2005 году для подавления вышедшей из-под контроля политической активности партии «Родина», возглавляемой в тот период Д.Рагозиным, решением фракции «Единая Россия», принятым по указанию Администрации Президента РФ, фракция «Родина» была разделена на две. Впоследствии опять же с разрешения Администрации Президента РФ одна из этих фракций перешла под контроль партии «Справедливая Россия», а другая – партии «Патриоты России». Обе эти партии по результатам выборов 2003 года не были представлены депутатскими фракциями в Государственной Думе.

Ни одна из политических партий, представленных в Государственной Думе четвертого созыва, не рассматривает принцип конституционализма и принцип соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в качестве своего реального политического приоритета.<sup>3</sup> Доминирующей политико-идеологической ориентацией Государственной Думы четвертого созыва естественно стала консервативная ориентация партии «Единая Россия», присвоившей себе конституционное большинство в этой палате российского парламента. При этом консерватизм партии «Единая Россия» следует понимать в современной российской интерпретации консерватизма как нацеленности на безусловную и всемерную поддержку правящего в стране политического режима и стремление к его консервации.<sup>4</sup>

Деформации политического представительства в Государственной Думе четвертого созыва в пользу партии «Единая Россия» привели - в полном соответствии с политическими приоритетами и номенклатурно-бюрократической организацией этой «партии власти» - к качественным изменениям в административной структуре Государственной Думы.

В соответствии с Конституцией РФ (статья 101) и регламентом Государственной Думы ее административная структура включает Председателя Государственной Думы, его заместителей, Совет

---

<sup>3</sup> Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007. С.158.

<sup>4</sup> Там же. С.99.

Государственной Думы, комитеты и комиссии палаты. При этом выборную администрацию палаты, призванную выполнять только организационные, распорядительные и представительские функции, составляют Председатель Государственной Думы и его заместители.

Распределение выборных административных должностей, включая должности председателей и заместителей председателей комитетов и комиссий, между депутатскими объединениями всегда носит выраженный политический характер и отражает стратегические или тактические коалиции парламентского большинства, которые в рамках результатов выборов формируются уже в стенах самой Государственной Думы. Стремление депутатских объединений получить как можно больше административных должностей для своих депутатов обусловлено тем, что это объективно позволяет более действенно на административном уровне контролировать и влиять на работу палаты, ее комитетов и комиссий с целью приоритетного продвижения собственных политических интересов в законодательной сфере.

Распределение выборных должностей в Государственной Думе четвертого созыва было осуществлено по решению Администрации Президента РФ только одной депутатской фракцией «Единая Россия». Для этого, в частности, и потребовалась описанная выше деформация политического структурирования избранного депутатского корпуса еще до официального начала работы Государственной Думы.

По этому решению Председателем Государственной Думы и его двумя первыми заместителями были избраны члены фракции «Единая Россия». При этом Председателем Государственной Думы стал руководитель этой фракции Б.Грызлов. Кроме того, были избраны еще 8 заместителей Председателей Государственной Думы, в число которых вошли 5 депутатов той же фракции «Единая Россия» и по одному депутату от трех других фракций. Для нормативно-правового обеспечения такого решения в регламент палаты предварительно были внесены изменения, в соответствии с которыми Председатель Государственной Думы может теперь совмещать эту

должность с должностью руководитель депутатского объединения (ранее такое совмещение не допускалось) и устанавливается возможность избрания нескольких первых заместителей Председателя Государственной Думы (ранее такая должность предусматривалась только одна, и эта должность, как правило, отдавалась второй по численности фракции).

При распределении должностей председателей комитетов, число которых было увеличено до 29, несмотря на все заявления о необходимости его сокращения для повышения эффективности законодательной работы, председателями всех 29 комитетов были избраны также члены фракции «Единая Россия». Кроме того, были введены 29 новых должностей первых заместителей председателей комитетов, на 23 из которых были избраны члены фракции «Единая Россия» и лишь на 6 – члены других фракций.

Для того чтобы хоть как-то ограничить стремление депутатов фракции «Единая Россия» к дальнейшему увеличению количества административных должностей и общего количества депутатов, избранных на такие должности, потребовалось даже внесение изменения в регламент Государственной Думы. Регламент был дополнен положением о том, что общее число депутатов, избранных по представлению одного депутатского объединения на выборные должности, не может превышать 50% от общего числа членов объединения. При этом число депутатов-руководителей в Государственной Думе четвертого созыва составило 236 человек, т.е. более 50 % от общего числа депутатов палаты.

Таким образом, в Государственной Думе четвертого созыва были нарушены такие ключевые принципы парламентаризма как необходимость защиты прав парламентского меньшинства при распределении должностей в парламенте и обязательность не политического, а исключительно организационно-распорядительного характера должности председателя парламента или его палат. В парламентах многих государств, например, Великобритании, принято, что председатель парламента (палаты парламента)

после избрания на должность официально приостанавливает свое членство в политической фракции или даже партии.

Существенным изменениям в Государственной Думе четвертого созыва подвергся и Совет Государственной Думы, который представляет собой коллегиальный, постоянно действующий орган палаты, создаваемый для подготовки и предварительного рассмотрения организационных вопросов ее деятельности.

В состав Совета Государственной Думы первого, второго и третьего созывов входили руководители депутатских объединений и Председатель Государственной Думы. В таком составе Совет Государственной Думы представлял собой орган равного независимо от численности политического представительства депутатских фракций и групп, предназначенный для выработки компромиссных решений и согласования позиций депутатских объединений по вопросам организации деятельности палаты. Кроме того, этот орган обеспечивал коллегиальный контроль со стороны всех депутатских объединений за деятельностью выборной администрации Государственной Думы в лице ее Председателя и его заместителей, а также аппарата палаты и за их возможным административным влиянием на деятельность Государственной Думы.<sup>5</sup>

В начале работы Государственной Думы четвертого созыва в регламент были внесены изменения, в соответствии с которыми в состав Совета Государственной Думы стали входить не руководители депутатских фракций, а ее Председатель и его заместители. Таким образом, были полностью совмещены выборная администрация палаты, наделенная организационными и распорядительными функциями, и Совета Государственной Думы, политические и контрольные функции которого при этом были фактически аннулированы.

Цель проведенной реорганизации административной структуры Государственной Думы очевидно состояла в формировании жестко

---

<sup>5</sup> Нисневич Ю.А. Закон и политика. М.: МОО «Открытая Россия», 2005. С.113.

централизованной и строго иерархически организованной системы руководства деятельностью палаты, подчиненной на всех уровнях иерархии исключительно партии «Единая Россия» и в целом занимающему должность Председателя Государственной Думы руководителю этой партии. Эта цель была успешно достигнута. Партия «Единая Россия» действительно получила полный контроль и абсолютное доминирование на всех уровнях административной структуры, во всех комитетах и комиссиях Государственной Думы, а другие политические партии, представленные в этой палате российского парламента, практически полностью лишились каких-либо возможностей контроля и влияния на ее деятельность.

При этом Государственная Дума четвертого созыва во многом утратила характер политического института всенародного представительства, основанного на конституционном принципе многопартийности, и приобрела черты, характерные для законодательных органов административного типа в авторитарных политических системах с одной правящей партией.<sup>6</sup>

Жесткая централизация и полное подчинение всех звеньев административной структуры Государственной Думы одной фракции «Единая Россия», которая, обладая конституционным большинством, могла единолично принимать любые решения, как на пленарных заседаниях, так и в комитетах и комиссиях, привели к качественному изменению характера и стиля законодательной деятельности Государственной Думы. Такой новый стиль достаточно ясно сформулировал председатель партии «Единая Россия» и по совместительству Председатель Государственной Думы Б.Грызлов в его широко известном высказывании: «Государственная Дума – не та площадка, где должны разворачиваться политические баталии, а та на которой должна проводиться эффективная государственная деятельность».

Основу «государственного» подхода к законодательной деятельности составило особое отношение Государственной Думы четвертого созыва к законодательным инициативам Президента РФ и Правительства РФ.

---

<sup>6</sup> Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С.164.

Все законопроекты, внесенные Президентом РФ, Государственная Дума четвертого созыва в обязательном порядке принимала в качестве законов практически без каких-либо изменений и дополнений.

Законопроекты, внесенные Правительством РФ, также имели почти 100% вероятность быть принятыми Государственной Думой четвертого созыва в качестве законов. В Государственной Думе первых трех созывов многие правительственные законопроекты публично и достаточно бурно обсуждались и критиковались депутатами, и в среднем лишь ~ 50% таких законопроектов принималось в качестве законов. При рассмотрении в Государственной Думе четвертого созыва законопроекты, представленные Правительством РФ, в принципе могли вноситься некоторые изменения и дополнения, но только те, которые предварительно были с ним согласованы.

В практике работы Государственной Думы четвертого созыва при рассмотрении правительственных законопроектов широкое распространение получила специфическая, не предусмотренная ни Конституцией РФ, ни регламентом палаты процедура, которую называют «нулевое чтение». Суть «нулевого чтения» состоит в том, что правительство еще до официального внесения в Государственную Думу подготовленного им законопроекта проводит переговоры и согласование позиций по законопроекту с фракцией «Единая Россия». Переговорный процесс, осуществляемый в форме «нулевого чтения», проводится, естественно, не со всеми членами фракции, а лишь с ее руководством и носит закрытый характер. Поэтому те компромиссы и уступки, на которые идет правительство, остаются скрытыми от общественности и ответственность за принимаемые в рамках такого процесса решения является размытой и недоступной для общественной оценки. При этом очевидно, высока вероятность возникновения между правительством и руководством фракции «Единая Россия» отношений, носящих если и не явно выраженный, то достаточно близкий к коррупционному характер.



Несмотря на то, что и президентские, и правительственные законопроекты и так достаточно быстро и успешно рассматривались и принимались Государственной Думой четвертого созыва, Президент РФ и Правительство РФ часто использовали предоставленное им регламентом палаты право вносить свои законопроекты в качестве срочных и подлежащих внеочередному рассмотрению. В качестве таковых, как правило, вносились законопроекты, направленные на реализацию наиболее важных для правящего политического режима изменений в политической, экономической и социальной сферах и которые способны были вызвать не только бурную негативную реакцию со стороны его политических оппонентов, но и неоднозначную реакцию в обществе в целом.

Регламент палаты никак не определяет ни формальные требования, ни процедуру, ни сроки рассмотрения законопроектов, внесенных в качестве срочных. Их рассмотрение и принятие проходило в предельно сжатые сроки без серьезных дискуссий и обсуждений не только публично на пленарных заседаниях, но и в рабочем порядке в профильных комитетах. Именно для того, чтобы упредить и свести к минимуму публичные политические и общественные дискуссии о содержании, возможных последствиях и пользе для развития общества и государства наиболее радикальных законов, необходимых правящему режиму для целей проводимой им политики, и использовалась такая «шоковая» процедура их внесения, рассмотрения и принятия Государственной Думой.

В законодательной деятельности Государственной Думе четвертого созыва Президентом РФ и Правительством РФ часто использовался и следующий тактический прием. В тех случаях, когда подготовленный ими законопроект мог вызвать неоднозначную и даже негативную социальную или политическую реакцию, внесение такого законопроекта поручалось группе депутатов, прежде всего, из фракции «Единая Россия». Это предоставляло реальным авторам законопроекта возможность совершать различные политические маневры за счет внесения соответствующих

поправок в процессе рассмотрения и принятия такого законопроекта Государственной Думой. Характерным примером использования такого приема является скандально известная история с принятием закона, который ужесточил административное регулирование и контроль деятельности общественных и некоммерческих организаций и особенно представительств и подразделений иностранных неправительственных организаций.<sup>7</sup>

Процедурной основой «государственного» подхода к законодательной деятельности, реализованного в Государственной Думе четвертого созыва, стала практически полная отмена дискуссионно-конкурентного рассмотрения и принятия законов. Законодательные решения принимались по жестко регулируемой администрацией палаты бюрократической процедуре, которая лишь формально соответствовала требованиям регламента. В рамках такой процедуры дискуссионные обсуждения законопроектов, как на пленарных заседаниях Государственной Думы, так и в ее профильных комитетах либо сводились к минимуму, либо вообще не допускались.

При такой процедуре большинству депутатского корпуса отводилась роль молчаливых статистов. Причем такая роль отводилась не только депутатам парламентского меньшинства, но и большинству депутатов фракции «Единая Россия», задача которых состояла только в нажатии по указанию руководства фракции на ту или иную кнопку пульта для голосования и даже не обязательно лично. Естественно, что для исполнения подобной роли от депутатов не требуется ни знание, ни понимание концепции, специфических особенностей и возможных последствий рассматриваемых законопроектов. Поэтому неслучайно во время пленарных заседаний зал Государственной Думы был, как правило, наполовину пуст, а на заседаниях комитетов число реально присутствующих депутатов составляло, как правило, меньшинство от общего числа членов комитета. При этом как неоднократно публично заявляла первый заместитель Председателя Государственной Думы Л.Слизка более ста депутатов (т.е. до

---

<sup>7</sup> Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С.188-193.

трети депутатского корпуса) ни в какой форме не проявили себя в депутатской деятельности, а ряд депутатов, вообще, не появлялся в стенах Государственной Думы. Кворум на пленарных заседаниях палаты и на заседаниях ее комитетов и комиссий обеспечивался в основном за счет регламентной нормы о праве передачи голоса другому депутату и жестко организованной во фракции «Единая Россия» системы постоянного хранения в помещении фракции депутатских карточек для голосования, которые при отсутствии депутатов использовались назначенными «кнутами».

В Государственной Думе четвертого созыва доминирующим в стиле и характере законодательной деятельности стал непрофессионализм и индифферентное отношение к своим не только законодательным, но и представительским обязанностям молчаливого и послушного большинства депутатов фракции «Единая Россия».

Снижению профессионального уровня и откровенной пассивности большинства депутатского корпуса Государственной Думы четвертого созыва в не малой степени способствовала и бюрократическая организация внутренней работы фракции «Единая Россия», регулируемая «Положением о фракции «Единая Россия» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации».

Это положение, принятое на общем собрании фракции, устанавливает, что фракция состоит из четырех внутрифракционных групп, работой каждой из которых руководит руководитель группы и его два заместителя, а работой фракции в целом руководит Президиум фракции, возглавляемый ее руководителем. Президиум фракции состоит из руководителя фракции, его первых заместителей – руководителей внутрифракционных групп, назначаемых руководителем фракции, избираемых заместителей руководителя фракции и заместителей руководителей внутрифракционных групп, а также руководителя аппарата фракции (ответственного секретаря Президиума) и заместителей Председателя Государственной Думы от фракции. При этом имеется и бюро фракции, которое состоит только из

руководителя фракции, его первых заместителей и ответственного секретаря бюро – опять же руководителя аппарата фракции.

В соответствии с рассматриваемым положением выборы и назначения на все руководящие должности во фракции осуществляются с учетом рекомендаций высших руководящих органов партии «Единая Россия». Практически это сводится к тому, что состав всех руководящих органов фракции определяется партийным руководством и при этом имеет место совмещение руководящих партийных постов с должностями в руководстве фракции. Подобные отношения подчинения депутатов и их объединений руководящим партийным органам характерны для массовых и бюрократических партий и, в частности, имеют место в КПРФ.<sup>8</sup>

Формально высшим руководящим органом фракции «Единая Россия» является общее собрание ее членов, которое при этом может делегировать Президиуму фракции все свои полномочия, кроме формальной процедуры избрания руководства фракции и принятия решения о самороспуске фракции. Ключевая роль в принятии фракцией практически значимых решений в законодательном процессе принадлежит не общему собранию и членам фракции, а ее Президиуму, который в соответствии с положением определяет не только приоритеты фракции в законопроектной работе, но и, что самое главное, отношение фракции к законопроектам, вносимым на рассмотрение Государственной Думы.

С учетом конституционного большинства фракции «Единая Россия» из рассмотренного порядка организации ее работы следует, что именно Президиум этой фракции и определял судьбу всех законопроектов, вносимых на рассмотрение Государственной Думы четвертого созыва.

В других аспектах парламентской деятельности рассматриваемое положение также устанавливает подотчетность членов фракции «Единая Россия» ее руководству, а также лишает их права самостоятельно переходить из одной внутрифракционной группы в другую. При этом члены фракции

---

<sup>8</sup> Нисневич Ю.А. Закон и политика. С.84.

обязаны выполнять не только решения фракции, но и распоряжения (поручения) всех должностных лиц, входящих в руководство фракции. Кроме того, они обязаны избегать публичных заявлений, в том числе в СМИ, не соответствующих решениям фракции.

Из неофициальных источников известно, что только семь членов фракции «Единая Россия» имели право на общение с представителями СМИ без специального на то разрешения руководства фракции.

Таким образом, фракция «Единая Россия» представляет собой централизованную и строго иерархически организованную бюрократическую структуру, в которой все члены фракции подконтрольны вертикальной системе ее руководящих органов и все значимые решения принимаются на уровне руководства фракции. При этом фракция в целом с учетом персонального состава ее руководящих органов, по сути, является структурным подразделением партии «Единая Россия», подотчетным руководящим партийным органам.

Основой деятельности Государственной Думы четвертого созыва следует признать использование административно-бюрократического подхода к рассмотрению и принятию законов. При таком подходе в рамках формально соответствующей требованиям регламента процедуры рассмотрения законопроекта в трех чтениях минимизируется или вообще исключается дискуссионное обсуждение законопроекта и фактическое решение о его принятии или отклонении принимается в соответствии с директивными указаниями Администрации Президента РФ узкой группой лиц, входящих в руководство фракции «Единая Россия» и выборную администрацию Государственной Думы. В наиболее жесткой форме такая процедура применялась при рассмотрении и принятии президентских и правительственных законопроектов, особенно, внесенных в качестве срочных и внеочередных.

Минимизация или полное исключение процедуры публичного обсуждения законопроектов на пленарных заседаниях Государственной

Думы и профессионально-ориентированного обсуждения в ее профильных комитетах имеет серьезные негативные последствия, прежде всего, в аспекте качества принимаемых законов.

Несмотря на известные издержки, особенно, публичных политизированных обсуждений законопроектов, именно такие обсуждения позволяют акцентировать внимание широкой общественности, экспертного сообщества и самих разработчиков законопроекта на особенностях предлагаемых концептуальных решений, корректности правовых и юридических норм будущего закона, возможных недочетах в процессе его разработки и вероятных последствиях применения закона для сферы его действия. Открытые для общества обсуждения законопроектов на заседаниях парламента, в его комитетах и комиссиях и на парламентских слушаниях составляют основы современного парламентаризма, реального выполнения парламентом как коллегиальным органом государственной власти его представительной и законодательной функций. Принятие законов без такого обсуждения чревато тем, что статус закона – нормативного правового акта, высшей юридической силы, могут приобретать решения, не только не вполне корректные в правовом и юридическом плане и с недостаточно просчитанными последствиями их применения, но и концептуально не отвечающие интересам общественного развития.

Принятие социально, экономически и политически значимых законов без обсуждения способно спровоцировать общественное недовольство, вплоть до социальных волнений и акций протеста, которые могут быть вызваны как объективными причинами, так и просто недопониманием смысла и содержания закона. Наоборот всестороннее публичное обсуждение законов в процессе их рассмотрения и принятия парламентом, как правило, способствует снижению социального напряжения и содействует нахождению консенсуса в обществе и взаимопонимания между обществом и властью по поводу предлагаемых законодательных решений.

При этом необходимо отметить и следующий факт, подтверждающий непрофессионализм работы Государственной Думы четвертого созыва. В моменты наибольших социальных напряжений, возникавших после введения в действие должным образом непроработанных законов, руководители фракции «Единая Россия» публично перекладывали всю ответственность за их несовершенство на членов правительства, а некоторые депутаты фракции даже не стеснялись заявлять в СМИ о том, что они либо не успели вникнуть в содержание закона, либо просто не успели его прочитать.

Правящий сегодня в России политический режим, прежде всего, в отношении законов, направленных на достижение наиболее значимых для него политических и экономических целей, использует тактику принятия и введения в действие законов без серьезных парламентских и общественных дискуссий, представляя тем самым обществу законы как уже свершившийся факт, неподлежащий обсуждению. Государственная Дума четвертого созыва эффективно обеспечивала реализацию именно такой тактики и такого властно-принудительного, авторитарного отношения правящего режима к обществу и его интересам, несмотря даже на их явно негативные социальные, политические и экономические последствия.

«Блестящие успехи», достигнутые правящим политическим режимом, в том числе и благодаря законодательной деятельности молчаливо-послушного большинства Государственной Думы, хорошо известны, но их предпочитают публично не афишировать. Португалию мы так и не догнали, удвоение ВВП за десять лет очевидно стране не грозит, реформа местного самоуправления отложена на неопределенный срок, пенсионная реформа откровенно провалилась, «монетизация льгот» вызвала социальный протест, который удалось погасить только за счет дополнительного расходования средств из федерального бюджета, административная реформа дала обратный результат – количество федеральных органов исполнительной власти увеличилось в 1,5 раза, а численность государственных и муниципальных служащих (без силовых структур) по данным Росстата

достигла 1,58 миллиона человек, реализация разрекламированных национальных проектов, как и следовало ожидать, оказалась малопродуктивной. В сфере экономики посредством государственного рейдерства, осуществляемого под лозунгом об усилении роли государства, происходит передел не только частной, но и государственной собственности в пользу властвующих политико-экономических группировок. Для этого в частности создаются не отвечающие по обязательствам государства, но при этом называемые государственными корпорации, в собственность которых, скорее всего, безвозвратно передается государственное имущество.<sup>9</sup> Начался процесс законодательного ограничения социальных и экономических прав граждан примером чего может служить новый Жилищный кодекс, «олимпийские» и другие поправки в Гражданский и Земельный кодексы. Таким образом, и по нормативно-правовому содержанию и по юридико-техническому качеству «совершенно очевидно, что такое состояние законотворчества и его практические результаты не только ни в коей мере не могут удовлетворить общественные потребности, но зачастую прямо противоречат им».<sup>10</sup>

При этом захват партией «Единая Россия» большинства в Государственной Думе позволил, злоупотребляя законодательным ресурсом государственной власти, создать правящему социальному слою – российской номенклатуры<sup>11</sup> - благоприятные законодательные условия для удержания и приватизации государственной власти, а для легальной деятельности политической оппозиции – административно-бюрократические барьеры.

Законодательно ужесточено государственное регулирование и контроль деятельности общественных и некоммерческих организаций, что позволило воспрепятствовать деятельности ряда нонконформистских и оппозиционных организаций. Продолжилось огосударствление и

---

<sup>9</sup> Федерального закона от 12 января 1996 года №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», статья 7.1 «Государственная корпорация».

<sup>10</sup> Суханов Е.А. Современное законотворчество в области гражданского права. [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

<sup>11</sup> Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С.235-242.



бюрократизация российских политических партий, из которых только 16 лояльных режиму сохранили свой юридический статус. Созданы существенные законодательные ограничения на проведение референдумов и массовых общественно-политических мероприятий - митингов, демонстраций, шествий и пикетов, а также условия для законодательно обоснованного ограничения распространения нежелательной информации и оппозиционных мнений под предлогом борьбы с экстремизмом. Прямые выборы гражданами высших должностных лиц – руководителей субъектов Российской Федерации заменены их фактическим назначением Президентом РФ, что вступает в противоречие с конституционными принципами народовластия и федерализма. Для предоставления правящему режиму административных возможностей формировать отвечающий его целям и задачам депутатский корпус Государственной Думы изменен порядок избрания ее депутатов, а именно введена «пропорциональная» избирательная система с запретительным 7%-ным барьером, запрещены избирательные блоки, отменено право граждан на самовыдвижение, голосование «против всех», минимальный порог явки избирателей и установлен набор административных заслонов от оппозиции.<sup>12</sup>

Все эти законодательные нововведения ограничивают установленные Конституцией РФ политические права российских граждан и, как следствие, их право на осуществление своей власти через государственные органы.

С высокой степенью достоверности можно предположить, что молчаливо-послушный депутатский корпус Государственной Думы пятого созыва, который сформирует Администрация Президента РФ в процессе имитации парламентских выборов в декабре 2007 года, продолжит в том же стиле и с теми же для граждан результатами законодательную деятельность, которую так успешно в интересах правящего политического режима осуществляла Государственная Дума четвертого созыва.

---

<sup>12</sup> Там же. С.113-122.