

**Ю.А. Нисневич,**  
**доктор политических наук, профессор**  
**кафедры политических наук**  
**Российского университета дружбы народов**

## **ДЕПУТАТСКИЕ ФОРМИРОВАНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ**

Законодательство – это не только аналитический, но главным образом и политический процесс.<sup>1</sup> Иногда недостаточно четкое понимание этой двуединой природы законодательного процесса приводит к стремлению однозначно разграничить законодательную и политическую деятельность в парламенте и свести в этом процессе роль депутатского объединения только к роли «итогового фильтра»<sup>2</sup> или к преувеличению роли технологической парламентской структуры - профильного комитета.<sup>3</sup> Следует также учитывать тот факт, что законодательство, как система взаимосвязанных законов, является важнейшим средством политического управления, и законодательная деятельность парламента оказывает определяющее влияние на развитие политических и социально-экономических процессов и ситуации в стране.<sup>4</sup>

Законодательная деятельность политической партии парламентского типа, реализуемая представляющим его в парламенте депутатским объединением, является одним из основных видов политической

---

<sup>1</sup> Мадер Луизус Законодательная процедура и качество законодательства //Очерки методологии законодательства. Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. Льеж (Бельгия), 9-11 сентября 1993 г. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996.

<sup>2</sup> См. например: Зотова З.М. Становление российской государственности //Политическое управление: теория и практика. Под общей ред. Зотовой З.М. – М.: Издательство РАГС, 1997.

<sup>3</sup> См. например: Законодательный процесс в России: граждане и власть. Практические советы /Автономов А.С., Завадская Л.Н., Захаров А.А. и др.; Международный Республиканский Институт, Фонд развития парламентаризма в России. – М.: «АИА – Принт», 1996.

<sup>4</sup> См. например: Головлев В.И., Нефедова Т.И. Государственная Дума второго созыва: роль и место в политическом переломе. - М.: Фонд «Ноосфера», 2000 г.

деятельности такого общественного объединения. При этом 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.

Как свидетельствует международная 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.<sup>5</sup> Так же, как и в большинстве парламентов мира в Государственной Думе (ГД) реализуется концепция «организованного депутата»<sup>6</sup>, в соответствии с которой депутатские объединения и их члены согласно Регламенту ГД обладают целым рядом преимуществ перед так называемыми «независимыми» депутатами, не состоящими в депутатских объединениях. Это преимущество проявляется: при формировании руководящих органов, представительстве в Совете ГД и комитетах и соответственно – в процессе реализации этими органами своих полномочий; в процессе рассмотрения и обсуждения на пленарном заседании всех содержательных и процедурных вопросов; в плане организационно-технологического обеспечения парламентской деятельности с помощью аппарата депутатских объединений. Следует отметить, что при этом депутатские объединения имеют возможности, зависящие, прежде всего, от

---

<sup>5</sup> См. например: Павлов А.В. Депутатские объединения в Государственной Думе: статус, проблемы законотворческой деятельности (политологический анализ). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. РАГС. – М., 1997; Парламенты мира: Сб. - М.: Интерпракс, 1991; Из опыта работы фракций в парламентах мира (Информационный материал) Пер. //Государственная Дума Федерального Собрания РФ: Парламентская библиотека, Отдел по работе с комитетами, комиссиями, фракциями и депутатскими группами Аппарата ГД. – М., 1994; Керимов А.Д. Парламентские группы в Национальном собрании современной Франции //Государство и право. – 1993. - №12; Козлов А. Депутатские фракции в парламентах //Российская Федерация. – 1994. - №1; Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. – М.: Издательство Норма, 1999; Петрова М.Г. Регулирование парламентской деятельности политических партий (российский и зарубежный опыт) //Политическое управление: теория и практика. Под общей ред. Зотовой З.М. – М.: Издательство РАГС, 1997.

<sup>6</sup> Павлов А.В. Указ. соч. – с.15.

их численности, держать под контролем и оказывать определяющее влияние на законодательную работу тех или иных профильных комитетов.

В соответствии со статьями 3 и 5 Регламента ГД ее деятельность 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). В соответствии со статьей 16 Регламента ГД фракция является депутатским объединением, сформированным на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную Думу по федеральному избирательному округу (формально политический признак), 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 регистрации (акт официального признания, служащий основанием для признания соответствующих прав) при численности не менее 35 депутатов.

В соответствии 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.<sup>7</sup> Основу для формирования депутатских групп составляют депутаты, избранные по одномандатным округам в качестве «независимых» кандидатов от групп избирателей. Их численность колеблется в пределах 17-28% от общего числа депутатов Государственной Думы (127 – первый созыв, 77 – второй созыв, 114 – третий созыв).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Подробнее о правовом статусе депутатского объединения в ГД см.: Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. – М.: Издательство Норма, 1999.

<sup>8</sup> Здесь и далее сведения о депутатских объединениях в ГД приводятся по: Пятая Государственная Дума. М.: Издание Государственной Думы, 1994; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва. М.: Издание

Перечень и численный состав депутатских объединений в Государственной Думе первого, второго и третьего созывов по состоянию на июнь 1994, июнь 1996 и сентябрь 2002 годов приведен, соответственно, в таблицах 1,2,3.

Таблица 1

| <b>Наименование депутатского объединения</b>                     | <b>Количество депутатов</b> | <b>Руководитель</b> |
|--|-----------------------------|---------------------|
| Фракция «Выбор России»   | 73                          | Е.Т.Гайдар          |
| Фракция «Либерально-демократическая партия России»               | 59                          | В.В.Жириновский     |
| Фракция «Аграрная партия 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.

Таблица 2

| <b>Наименование депутатского объединения</b>           | <b>Количество депутатов</b> | <b>Руководитель</b> |
|--|-----------------------------|---------------------|
| 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».

Таблица 3

| <b>Наименование депутатского объединения</b>           | <b>Количество депутатов</b> | <b>Руководитель</b> |
|--|-----------------------------|---------------------|
| Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации» | 82                          | Г.А.Зюганов         |
| Фракция «Единство»                                     | 82                          | В.А.Пехтин          |
| Фракция «Отечество – вся России»                       | 52                          | В.В.Володин         |
| Фракция «Союз правых сил»                              | 33                          | Б.Е.Немцов          |
| Фракция «Яблоко»                                       | 17                          | Г.А.Явлинский       |

|  |    |                 |
|--|----|-----------------|
| Фракция «Либерально-демократическая партия России» | 12 | В.В.Жириновский |
| Депутатская группа «Народный депутат»              | 55 | Г.И.Райков      |
| Депутатская группа «Российские регионы»            | 47 | О.В.Морозов     |
| Агропромышленная депутатская группа*               | 43 | Н.М.Харитонов   |
| Независимые депутаты                               | 22 |                 |

Примечание: \* 30 депутатов делегировано из фракции КПРФ.

Структурирование Государственной Думы по признаку депутатских объединений (ее политическое структурирование) заметно изменяется не только от созыва к созыву, но и существенно в течение одного созыва. Так, например, в Государственной 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.<sup>9</sup> Миграция депутатов, в основном, происходит в начале работы Государственной Думы 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 корпоративных групп как внутри, так и вне Государственной Думы за возможности последующего влияния на ее работу в целом и, в частности, на ход и результаты законодательного процесса. 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 фактическая ориентация, а часто и прямая зависимость от определенных политических сил или корпоративных групп ставших депутатами так называемых «независимых» кандидатов, официально выдвинутых в одномандатных округах от групп избирателей. В результате начальной миграции, обусловленной реализацией в соответствии 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, формируются три депутатские группы, две из которых имеют достаточно выраженную политическую ориентацию, т.е. по сути, являются 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 формируется при непосредственном участии фракции КПРФ путем делегирования в создаваемую группу этой фракцией своих депутатов. Хотя формально эта группа считается сформированной по корпоративному аграрному признаку, но фактически она полностью ориентирована на позицию фракции КПРФ и является 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.

---

<sup>9</sup> Головлев В.И. Нефедова Т.И. Указ. соч. - с.38.

Политическая ориентация второй группы соответствует доминирующей политической ориентации Государственной Думы в целом, сложившейся в результате выборов. В Государственной Думе первого созыва, имевшей сначала доминирующую центристско-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 блока «Власть – народу» и депутатов, делегированных фракцией КПРФ. А в Государственной Думе третьего созыва, имеющей доминирующую центристско-государственническую ориентацию – это группа «Регионы России», созданная на базе депутатов от блока «Отечество – вся Россия».

В-третьих, формируется самая большая по численности депутатская группа, в которую по корпоративному признаку объединяются, 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 закона «О политических партиях» на основе этой депутатской группы была создана политическая партия «Народная партия Российской Федерации» и данная группа приобрела определенную политическую окраску.

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 были созданы две новые депутатские группы «Стабильность» и «Россия». В Государственной Думе второго созыва к декабрю 1999 года число «независимых» депутатов увеличилось до 29, и фактически была создана депутатская группа «Народный депутат», которая не успела зарегистрироваться из-за аппаратных проволочек, инспирированных левым

большинством депутатского корпуса, вследствие чего 43 ее члена были также переведены в разряд «независимых» депутатов.

Основной причиной миграции депутатов перед окончанием срока их полномочий является стремление 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 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.

Система комитетов и комиссий 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 конфигурации, а также амбиций входящих в те или иные объединения влиятельных депутатов. При этом система становится все более «раздутой» за счет включения в нее комитетов и комиссий, не имеющих существенного значения с точки зрения рациональной организации законодательного процесса.

В Государственной Думе первого созыва работало 23 комитета и постоянно действующая мандатная комиссия, а также было создано 13

временных комиссий; в Государственной Думе второго созыва - 28 комитетов, постоянная мандатная комиссия и 49 временных комиссий; в Государственной Думе третьего созыва – 28 комитетов, 2 постоянные комиссии (мандатная и по этике) и 22 «полупостоянные» комиссии.

Еще более разительным является разрастание количества руководящих должностей в Государственной Думе, особенно заместителей председателей комитетов. Если в Государственной Думе первого и второго созывов председатель комитета имел, как правило, от 1 до 4 заместителей и руководство комитета не превышало одной трети от его общей численности, то в Государственной Думе третьего созыва количество заместителей председателя комитета составляет от 5 до 10 человек. При этом, например, в Комитете по собственности на четырех «простых» членов комитета приходится председатель и 10 его заместителей, а в Комитете по природным ресурсам и природопользованию на 2 «простых» членов комитета – председатель и 8 заместителей.

Указанные деформации системы комитетов и комиссий Государственной Думы, связанные с неустойчивостью ее политического структурирования, очевидно, не способствуют повышению качества и профессионализма работы этой ключевой технологической системы на парламентской стадии законодательного процесса.

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»<sup>10</sup>, существенная миграция депутатов между депутатскими объединениями в течение срока их полномочий обусловлены тем, что многопартийная политическая система России только начинает формироваться, а законодательство, регулирующее политическую

---

<sup>10</sup>Лапаева В.В. Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентского процесса //Адвокат. – 1998. - №4. – с.113.

деятельность, прежде всего, избирательное законодательство 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 «партия власти», выступающая в качестве ключевого игрока на политическом поле.

Такая сложная и динамично изменяющаяся обстановка как внутри, так и вне Государственной Думы, в которой реализуется законодательный процесс, требует для повышения качества законодательства целенаправленной организации законодательной работы депутатских объединений.

Основная проблема, которую необходимо решить за счет организации законодательной работы 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 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, количество законопроектов, которое 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 успевают 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.»<sup>11</sup>

Вал законодательных инициатив, обрушивающийся на 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 Комиссии законодательных предположений при Президенте РФ) приняла к рассмотрению около 1400 законопроектов, Государственная Дума второго созыва за четыре года работы - 3198 законопроектов<sup>12</sup>, а Государственная Дума третьего созыва только за одну весеннюю сессию 2000 года – уже 566 законопроектов<sup>13</sup>. При этом из внесенных за один созыв законопроектов Государственная Дума успевала принять в трех чтениях не более 30-35% (Государственная Дума первого созыва – 461, Государственная Дума второго созыва – 1035).

Проблема подготовленности депутатов к принятию законодательных решений на пленарных заседаниях усугубляется еще и тем, что, как отмечает предыдущий первый заместитель председателя Государственной Думы

---

<sup>11</sup> Рыжков В.А. Законодательная практика современной Думы //Государственная служба. – 1999. - №3 - с.83

<sup>12</sup> Государственная Дума второго созыва (1996-1999). Информационно-аналитический бюллетень. Выпуск 2. – М.: Издание Государственной Думы, 1999. – с.5.

<sup>13</sup> Государственная Дума третьего созыва в весеннюю сессию 2000 года. Информационно-аналитический бюллетень №5. М.: Издание Государственной Думы, 2000г. с уточнением по данным Центра законодательной и парламентской работы на 10.08.2000г.

второго созыва А.Н. Шохин<sup>14</sup>, пока в Государственной Думе не удастся 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 ГД 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 ГД проекта порядка работы на этом заседании. Напомним, что в соответствии со статьей 36 Регламента ГД порядок проведения заседания палаты утверждается решением Государственной Думы и, следовательно, может быть изменен в ходе самого пленарного 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 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

---

<sup>14</sup> См.: Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М.: Издательство «Наш дом – L'Age d'Homme», 1997.

экспертных заключений и систематическую коллективную выработку решений на общем собрании (заседании) депутатского объединения.

Такая процедура организации обсуждения и принятия коллективных решений по законопроектам на заседании депутатского объединения 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 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.

Необходимость в достаточно гибком подходе к принятию решений по законодательным вопросам в рамках депутатского объединения, при котором даже решение об обязательном солидарном голосовании лишь до определенной степени является императивным (санкции за невыполнение таких решений отдельными депутатами в виде исключения из депутатского объединения, как показывает опыт работы Государственной Думы первого, второго и третьего созывов, применяются лишь в исключительных случаях), обусловлена тем, что, несмотря на всю дискуссионность проблемы,<sup>15</sup> депутаты Государственной Думы в соответствии с действующим законодательством являются в большей степени обладателями

---

<sup>15</sup> См. например: Зарубежный опыт регулирования правового положения парламентариев. Аналитический вестник. Выпуск 17. Серия: Зарубежный опыт парламентской деятельности. М.: Издание Государственной Думы, 2000; Лапаева В.В. Указ. сочинения; Павлов А.В. Указ. соч.; Петрова М.Г. Регулирование парламентской деятельности политических партий (российский и зарубежный опыт) // Политическое управление: теория и практика. Под общей ред. Зотовой З.М. – М.: Издательство РАГС, 1997; Степанов И.М. Российское парламентское право: сущностные регулятивно целевые ориентиры формирования // Государство и право. -1994.- №11 и др.

«свободного»<sup>16</sup>, а не «императивного мандата», и не могут быть подвергнуты никаким санкциям в виде лишения мандата (отзыва) за те законодательные решения, которые они поддержали своим голосованием.

В связи с проблемой «свободного» и «императивного мандата» отметим одну характерную особенность обсуждения законопроектов на заседаниях депутатских объединений, обусловленную действующей 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 склонны к поддержке «популярных» в социальном аспекте законопроектов и законопроектов, лоббирующих интересы «своих» регионов, и менее склонны к поддержке «непопулярных» 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 фракции (политического депутатского объединения), 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 лоббируют откровенно популистские законопроекты, не способствующие повышению качества законодательства в целом.

---

<sup>16</sup> «Свободный мандат» – мандат, при котором депутаты являются представителями всего народа, не связаны наказами или указаниями и подчиняются лишь своей совести. (Павлов А.В. Указ. соч. - с.10)

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 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<sup>17</sup> и необходимым ресурсным обеспечением для качественного выполнения законопроектной работы, включающей разработку новых законопроектов и поправок к законопроектам, принятым в первом чтении.

Восьмилетний опыт работы Федерального Собрания – парламента РФ показывает, что именно депутаты Государственной Думы 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 (1996-1999гг.) именно депутатами было представлено 50% от общего количества законопроектов (3198), внесенных и принятых к рассмотрению Государственной Думой, а от общего количества законов (710), 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) составляет 16,9%, что почти в 3 раза ниже, чем у Правительства РФ (46,6%).

Депутатские объединения Государственной Думы не обладают в соответствии 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,

---

<sup>17</sup> См. например: Надеев Р.К. Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы. М.: Издание Государственной Думы, 1997. – с.22

таким как предусматривает устав группы «Объединение в поддержку республики» в Национальном собрании Франции<sup>18</sup>. Депутатское объединение, как коллективный субъект парламентской деятельности, обладает существенно большими, чем отдельный депутат возможностями ресурсного обеспечения законопроектной работы, в том числе и профессионально-специализированного подбора квалифицированных специалистов, и на основании этого может обеспечить эффективную поддержку такой работы депутатов, входящих в объединение, при сохранении за собой права принятия решения о внесении соответствующего законопроекта в Думу и контроля его 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 организации, которую она представляет, так и в дальнейшей политической судьбе этой организации в целом. От эффективности и качества законодательной работы фракции во многом зависит степень влияния политической организации 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 организации парламентского типа. Только конкретные результаты законодательной работы реально отражают истинную политическую идеологию и способность организации действительно и конструктивно представлять и отстаивать общезначимые интересы определенных слоев гражданского общества.

---

<sup>18</sup> Устав этой группы предусматривает, что ни одно законодательное предложение, ни один устный или письменный вопрос политического значения не могут быть внесены членом группы без согласия ее политического бюро. (Керимов А.Д. Парламентские группы в Национальном собрании современной Франции //Государство и право. – 1993. - №12. – с.119.)