

**В.Б. Исаков**

*Исаков Владимир Борисович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», член Союза писателей*

## **Российское законодательство и законотворчество в контексте демократических реформ**

Появление в России профессионального, постоянно действующего представительного и законодательного органа явилось итогом длительного и порой противоречивого исторического развития института народного представительства. Отдельные элементы народного представительства обнаруживаются в жизни Киевской Руси, Великого Новгорода и Московского государства. Однако первой попыткой ввести более-менее регулярные представительные органы считается созыв в 1550 году Земского собора, принявшего Судебник.

В XVI—XVII веках (в годы правления Ивана IV, Федора I, Бориса Годунова, в период Смуты, а также при первых Романовых — Михаиле и Алексее) в России формируются и действуют органы сословного представительства — Боярские думы, Земские сборы. Конечно, это не были парламенты в современном смысле слова, однако в условиях укреплявшегося самодержавия они выполняли функции представительства общественных сил и специфических местных интересов.

К концу XVII столетия самодержавная власть окончательно берет верх и институт Земских соборов (равно как и церковных) ликвидируется. Но он остается в народной памяти и вплоть до начала XX века (до формирования первой выборной Думы) выступает важным идеологическим символом для различных общественных и политических сил.

Социальный и политический режим, введенный Петром I, по форме с содержанием является отрицанием парламентаризма. Но именно он, как это ни парадоксально, в изобилии порождает различные проекты введения на Руси представительной системы. С 30-х годов XVIII века, после смерти Петра I, русская политическая мысль интенсивно разрабатывает идею ограничения самодержавия с помощью органов парламентского типа.

В Екатерининскую эпоху возникают институты представительства сословий: сначала дворянства, затем купечества. В ходе чрезвычайно благотворных реформ Александра II в России рождается земство — всесословное представительство на уровне уездов и губерний. В 1870 году формируются городские сословные представительные учреждения — органы городского самоуправления. Наконец, 27 апреля 1906 года начинает свою работу I Государственная Дума — первый российский общенациональный парламент. В 1906—1917 годы были избраны четыре Государственных Думы, но лишь одна из них (третья) отработала полный срок.

Возникновение и возрождение парламентских учреждений в России исторически было связано с глубочайшими кризисами общества и государства. В 1905 году это было позорное поражение России в русско-японской войне, обнаружившее полное бессилие и недееспособность власти. Возмущенное общество требовало перемен, назревала революционная ситуация.

И в начале XX века, и в его конце, представительная власть в России создавалась в ослабленной протопарламентской форме. Первая Государственная Дума задумывалась царем как законосовещательное учреждение и лишь в ходе начавшейся конституционной реформы под давлением революционных сил ей были приданы ограниченные законодательные полномочия.

Октябрьская революция и последовавшая за ней кардинальная ломка всего государственного устройства выдвинули новый тип народного представительства — Советы, провозглашенные полновластными и единовластными органами народного представительства. Политическая доктрина того периода признает разделение функций управления, но полностью отрицает какое бы то ни было разделение властей. На деле же Советы занимали подчиненное положение, уступив приоритет органам партийно-политического руководства обществом и государством. Так, за период 1930—1988 годов Верховный Совет СССР принял на сессиях лишь один процент всех действовавших законов: в основном он утверждал (списком и единогласно) решения, введенные в действие указами Президиума Верховного Совета.

Однако было бы неправильно видеть в советском периоде одни только недостатки. Избрание и периодическое обновление Советов, построенных и действующих на базе единых принципов, способствовало укоренению идеи прямого народного представительства, укреплению государства, восстановлению и сохранению государственного единства в многонациональной стране. Депутаты, сколь

бы высокий пост они ни занимали, были обязаны регулярно отчитываться перед избирателями, отвечать на их ходатайства и просьбы. Депутатский мандат носил императивный характер, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей депутат мог быть отозван и такие случаи реально имели место.

Возрождение парламентаризма в России/СССР произошло в условиях нарастающего кризиса советской экономической и политической системы. Окружение М.С. Горбачева выработало политический курс, получивший название «Перестройка». Одним из элементов этого курса было воссоздание профессионального, постоянно действующего парламента, что и произошло в 1989 году на первых после долгого перерыва альтернативных выборах народных депутатов СССР, открытия первого Съезда народных депутатов СССР и образования Верховного Совета СССР.

Политическая эволюция советской формы народного представительства предопределила переход к парламентской форме, основанной на принципе разделения властей. В ходе конституционной реформы 1988—90 годов была учреждена «двухэтажная» парламентская система: избираемый всенародно Съезд народных депутатов и формируемый им постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет. Выборы Съезда народных депутатов СССР (1989 г.) и Съезда народных депутатов РСФСР (1990 г.) проходили хотя и не без некоторых архаичных ограничений, но уже вполне демократично, на альтернативной основе, и стали важным шагом в развитии народного представительства. Первый Съезд народных депутатов РСФСР, собравшийся 16 мая 1990 года, провозгласил разделение законодательной, исполнительной и судебной властей «важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства» и принял новую редакцию статьи 6 Конституции РСФСР, устранив из нее руководящую роль коммунистической партии. После избрания Президента РСФСР, состоявшегося 12 июня 1991 года, шестой Съезд народных депутатов 21 апреля 1992 года закрепил в Конституции Российской Федерации разделение властей как основополагающий принцип организации государственной власти.

В результате возникла ситуация «двоевластия», когда, с одной стороны, сохранялся «полновластный» съезд народных депутатов, с другой — существовали президент, двухпалатный парламент, Конституционный, Верховный и Арбитражный Суды, действующие фактически в режиме разделения властей. Двоевластие обострилось в результате борьбы между Президентом, Верховным Советом и Съездом народных депутатов, разгоревшейся на фоне экономического кризиса, вызванной последствиями «радикальных экономических реформ». Провозгласить и закрепить принцип разделения властей конституционно оказалось значительно легче, чем научиться жить и работать в соответствии с этим принципом, предполагающим высокую правовую культуру руководителей государства, должностных лиц, всех участников политической жизни.

Итогом нараставших противоречий стал острый политический кризис сентября-октября 1993 года, завершившийся вынесением на референдум и принятием 12 декабря 1993 года ныне действующей Конституции Российской Федерации. По сравнению с предыдущей, в данной Конституции принцип разделения властей реализован значительно более последовательно и полно. Однако обстоятельства ее принятия обусловили ряд особенностей и специфических моментов реализации принципа разделения властей: подчеркнутый приоритет президентской власти, ограничение контрольных полномочий парламента, облегченный механизм роспуска Думы, подчинение исполнительной власти президенту и ее фактическая независимость от парламента.

Советская общественная и государственная система оставила в наследство Российскому государству огромное количество проблем. Обеспечивая большинству граждан необходимые социальные гарантии и приемлемый по мировым масштабам средний уровень благосостояния, эта система ограничивала частное предпринимательство, сдерживала личную инициативу. Распространился особый тип психологии — иждивенчество, когда люди и даже целые предприятия вместо того чтобы действовать активно, пробиваться на рынок, добиваться успехов, занимались тем, что кланчили у государства помощь.

В экономике превалировали административно-командные методы управления и недооценивалась роль конкуренции, рынка. А это, в свою очередь, вело к отставанию от мирового уровня производительности труда, низкому качеству товаров, их неконкурентоспособности на мировом рынке. Великолепные разработки советских ученых годами не находили применения в отечественной промышленности и продавались за рубеж, откуда они начинали победное шествие по всему миру. Цикл освоения новых товаров был неоправданно затянут, огромные средства омертвлялись в незавершенном производстве.

В России существовала современная система образования, но застойная экономика требовала все больше низкоквалифицированной рабочей силы. Поэтому не редкость была парадоксальная картина, когда студенты, инженеры и профессора убирают на полях картошку.

В результате нарушения законов денежного обращения и игнорирования рыночных механизмов, возникла унижительная система «распределения товаров». Это была экономика избытка денег и недостатка товаров, экономика очередей, экономика всеобщего дефицита.

В российском обществе не были до конца преодолены остатки авторитаризма. Была ликвидирована и ограничивалась многопартийность, а единственная коммунистическая партия тесно срослась с государством, превратилась по существу в надгосударственную структуру. Деятельность средств массовой информации жестко опекалась партийными и государственными органами, независимых средств массовой информации не существовало. Моноидеология сковывала литературу, искусство, развитие научной мысли. Безраздельное господство одной идеологии, которая преподносилась догматически, как непогрешимая и единственно верная, разрушало духовную жизнь общества, уродовало сознание людей.

В государственном управлении недооценивались новые проблемы, рожденные научно-техническим прогрессом, прежде всего, экологические. Крупнейшие дорогостоящие проекты (освоение целины, строительство на берегах озера Байкал, создание защитных сооружений в Санкт-Петербурге и др.) осуществлялись без тщательного анализа экологических последствий. Бюрократизм, консервативность, пренебрежение вопросами технической и экологической безопасности породили Чернобыль.

Хотя гражданам России в соответствии с Конституцией был обеспечен доступ к правосудию, в этой сфере также существовало немало проблем. Над судьями довлело «телефонное право», то есть вмешательство партийных и административных органов в деятельность правосудия. Крайне плохо работали системы исполнения наказаний и реализации решений судов. Имели место случаи репрессий против политических и идеологических противников режима, которые получали широчайший резонанс в западной прессе и создавали имидж государства, в котором систематически нарушаются права человека.

К этому следует добавить, что советское государство существовало в достаточно сложных международных условиях. Несмотря на политику разрядки, начатую Л.И. Брежневым, последствия «холодной войны» не были полностью преодолены. Страна жила в окружении военных баз НАТО, была вынуждена тратить колоссальные ресурсы на поддержание военно-стратегического паритета. Политика гласности, начатая М.С. Горбачевым, выплеснула все эти проблемы на страницы печати. Было ясно, что страна стоит на пороге радикальных перемен и они последовали.

Непосредственными участниками назревших преобразований стали избранные в 1990 году съезд народных депутатов Российской Федерации и Верховный Совет РСФСР. В условиях явного ослабления государственной власти, экономического кризиса, острой политической борьбы съезд и Верховный Совет реализовали масштабную программу законопроектных работ, создавшую основу для перехода к рыночной экономике и современному государству, основанному на принципе разделения властей.

Стоит напомнить, что ими был учрежден пост Президента Российской Федерации и приняты законы, регулирующие его деятельность; учрежден Конституционный Суд Российской Федерации; создана система арбитражных судов.

Хотя для законов того периода были характерны декларативность и «рыночная романтика», многие из них выдержали проверку временем и действуют и по сию пору. Можно сказать, что в области законотворчества съезд народных депутатов и Верховный Совет выполнили свою задачу — создали необходимую правовую базу для перехода к современной государственно-правовой системе и продолжения рыночных реформ.

Новый этап в развитии российского законодательства открылся с принятием в 1993 году новой Конституции Российской Федерации. Данная Конституция появилась на фоне противостояния президента и парламента, переросшего в острый кризис власти. Обстоятельства появления новой Конституции, конечно же, не могли не наложить отпечаток на ее содержание. В ней деформировано разделение властей, властные полномочия смещены в сторону президента и исполнительной власти, отсутствует ряд важных институтов, например, крайне ограниченно урегулированы избирательные процедуры, выпал из поля зрения бюджетный процесс и т. д. Тем не менее, в правовой системе России Конституция по определению является правовой основой общественной и государственной жизни, фундаментом действующего законодательства. Депутатам вновь избранной Государственной Думы и членам Совета Федерации предстояло осуществить гигантскую работу по наполнению конституционного «каркаса» нормами действующего законодательства. Сегодня можно с определенностью утверждать, что за 20 лет эта задача в основном выполнена<sup>1</sup>.

\* \* \*

**Государственная Дума первого созыва (1994—1995 гг.)** за период своей работы приняла 461 закон, из которых 282 к моменту завершения ее работы были подписаны Президентом Российской Федерации. Среди вступивших в силу законов выделяются четыре блока наиболее общественно зна-

<sup>1</sup> В дальнейшем изложении использованы материалы официальных стенограмм заседаний Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

чимых: вопросы государственного строительства; регулирование отношений в сфере экономики, экономических реформ; социальная защита населения; регулирование в правоохранительной сфере и борьба с преступностью. Из названных в Конституции федеральных конституционных законов Дума первого созыва смогла принять только три: о Конституционном Суде, об арбитражных судах и о референдуме (всенародном голосовании).

Несомненным успехом Государственной Думы первого созыва можно считать нормализацию бюджетных отношений. Впервые за несколько лет бюджет 1996 года был подготовлен и принят вовремя — перед началом финансового года. В результате процесс бюджетного планирования в стране вошел в нормальное организационное и правовое русло.

В острой борьбе был принят пакет законопроектов, упорядочивающих властные и управленческие отношения, создающих правовую основу гарантий прав и свобод граждан. Это федеральные законы об основных гарантиях избирательных прав граждан, о выборах Президента, депутатов Государственной Думы, формировании Совета Федерации, об общих принципах устройства государственной власти, о местном самоуправлении, референдуме, о политических партиях, о профсоюзах.

В конце работы Дума первого созыва подошла к принятию основополагающих кодексов. Ярким свидетельством этому явилось принятие первой и второй частей Гражданского кодекса Российской Федерации — экономической Конституции страны.

**Государственная Дума второго созыва (1996—1999 гг.)** приняла 1036 федеральных законов из которых 715 к моменту завершения работы Думы были подписаны и вступили в силу.

В развитие Конституции Российской Федерации Государственная Дума приняла пять федеральных конституционных законов — «О судебной системе Российской Федерации», «О Правительстве Российской Федерации», «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», «О военных судах Российской Федерации» и федеральный конституционный закон, касающийся полномочий судов общей юрисдикции.

Был существенно расширен список действующих федеральных кодексов: Дума второго созыва приняла на своих заседаниях Уголовный, Уголовно-исполнительный, Лесной, Воздушный, Градостроительный, Бюджетный кодексы, Кодекс торгового мореплавания, а также первую часть Налогового кодекса.

Правовое государство предполагает, что управление обществом строится на основе закона. В целях укрепления правовой основы государственной власти и местного самоуправления Государственной Думой второго созыва были приняты федеральные законы «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Прошедшая избирательная кампания выявила недостатки и слабости Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который был принят в новой редакции. Депутаты укрепили правовой фундамент не только парламентской, но и президентских выборов, приняв в новой редакции закон «О выборах Президента Российской Федерации».

Учитывая потребности и запросы формирующейся рыночной экономики Государственная Дума второго созыва приняла законы «О рынке ценных бумаг», «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» и др.

Все четыре года депутаты занимались законодательным укреплением правопорядка в стране: был значительно обновлен базовый закон «О прокуратуре Российской Федерации», приняты законы «О борьбе с терроризмом» и о правовом статусе войск Министерства внутренних дел. Вступили в силу законы «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам» и о противодействии легализации доходов, полученных незаконным путем.

Существенных результатов были достигнуты в развитии судебной системы: приняты федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации» и «О полномочиях судов общей юрисдикции», федеральные законы «О судебных приставах», «Об исполнительном производстве», «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации». В целях обеспечения независимости судебной власти был принят федеральный закон, требующий неукоснительного соблюдения конституционного принципа финансирования судов только из федерального бюджета.

В поле зрения Государственной Думы второго созыва находились проблемы обороноспособности, социального и материального положения военнослужащих, состояние военно-промышленного комплекса: она проголосовала за Федеральный закон «Об обороне», депутаты поддержали базовые федеральные законы «О статусе военнослужащих» и «О воинской обязанности и военной службе».

Значительное внимание Дума уделяла развитию науки и образования. В ходе работы Думы второго созыва были приняты федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Важное значение имеет принятый Госдумой Федеральный закон «Об утверждении Федеральной программы развития образования», которая определяет стратегию всей системы образования в нашей стране.

Отклик и поддержку депутатов неизменно находили вопросы развития и защиты отечественной культуры. Думой второго созыва был принят федеральный закон о перемещенных культурных ценностях, оказавшихся на территории нашей страны после Второй мировой войны, который удалось отстоять в Конституционном Суде. Был принят Федеральный закон «О творческих работниках литературы и искусства и об их творческих союзах», благодаря которому россияне имеют право раз в месяц бесплатно посещать музеи.

Ключевые законы были приняты в сфере защиты окружающей среды. Среди них федеральные законы «Об охране озера Байкал», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления».

Думой второго созыва принят ряд важных законов, направленных на укрепление правовых основ отечественного здравоохранения. Имеются в виду законы «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». На установление границ и критериев легального оборота наркотиков был нацелен Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах».

При рассмотрении разнообразных инициатив депутаты неизменно оценивали их с точки зрения обеспечения прав граждан, имея в виду как гражданские и политические, так и социально-экономические права. Думой второго созыва был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». На обеспечение гражданских прав граждан нацелен Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Несомненна общественная значимость Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

В комплекс прав человека органически входят и права малочисленных народов. В целях их защиты Государственная Дума приняла федеральные законы «О национально-культурной автономии», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и некоторые другие.

По инициативе Государственной Думы был принят Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

Немаловажную часть российского законодательства этого периода составляют так называемые «ведомственные» законы, образующие правовую основу деятельности государственных служб и ведомств. В качестве подобного рода актов можно назвать законы «О гидрометеорологической службе», «О Железнодорожных войсках Российской Федерации», «О Пограничной службе Российской Федерации» и некоторые другие.

**Государственная Дума третьего созыва (2000–2003 гг.)** рассмотрела в разных чтениях около 2100 законопроектов. Из общего числа принятых в третьем созыве законов Президент Российской Федерации подписал 18 федеральных конституционных законов и свыше 700 федеральных законов. Среди них 8 кодексов Российской Федерации, часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации, часть третья Гражданского кодекса Российской Федерации. В число подписанных президентом федеральных законов входят 156 законов о ратификации международных договоров и соглашений.

Законодательные акты, принятые Государственной Думой, охватывают практически все стороны общественно-политической жизни. В сфере государственного устройства были приняты федеральные конституционные законы «О Государственном гербе Российской Федерации», «О Государственном флаге Российской Федерации», «О Государственном гимне Российской Федерации», «О военном положении», «О чрезвычайном положении», «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» и другие.

Кроме того, были приняты федеральные законы о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, о разграничении полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации, об основах системы органов местного самоуправления в нашей стране. Поддержку Государственной Думы получил внесенный Президентом Российской Федерации закон «О системе государственной службы Российской Федерации».

Для развития российской политической системы важное значение имели принятые Думой третьего созыва Федеральный закон «О политических партиях» и блок законов, вносящих изменения и дополнения в избирательное законодательство.

Благодаря деятельности Государственной Думы третьего созыва существенно укрепилась правовые основы правосудия. В сфере судебно-правовой реформы наиболее существенным явилось принятие Думой Уголовно-процессуального кодекса, Гражданского и Арбитражного процессуальных кодексов.

Значительное внимание депутаты третьего созыва уделяли законодательству о социальной защите военнослужащих, работников правоохранительных и других органов, входящих в силовой блок. Несмотря на острую общественную дискуссию им удалось принять Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе».

Фундаментальные перемены произошли в земельном законодательстве. Приняты Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Центристское большинство Думы третьего созыва обеспечило принятие законодательных инициатив правительства о реформировании систем электроэнергетики и железнодорожного транспорта. Другие принятые в этой сфере законы направлены на снижение административного бремени на сферу предпринимательства, на укрепление прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, развитие ипотеки, создание наиболее благоприятных условий для малого бизнеса, формирование системы гарантирования вкладов физических лиц в банках.

Позитивную роль в укреплении валютно-финансовой системы страны и стабилизации денежного оборота сыграло и продолжает играть принятие Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

В сфере социальной политики прежде всего следует отметить крупные изменения в трудовом законодательстве. Государственной Думой третьего созыва был принят новый Трудовой кодекс Российской Федерации. Одно из центральных мест в социальном законодательстве занял блок законов по пенсионной реформе.

В период третьего созыва было принято несколько новых законов, учитывающих многонациональный характер населения нашей страны, специфику жизни людей и потребности развития районов Севера и Дальнего Востока и приравненных к ним местностей.

Плодотворную работу проделала Государственная Дума третьего созыва в сфере ратификации международных договоров и соглашений. Большое значение для граждан России и многих наших соотечественников, проживающих за рубежом, имел принятый депутатами Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации».

**Государственная Дума четвертого созыва (2004—2007 гг.)** рассмотрела 2712 законопроектов, из них принята 1062 федеральных закона, одобрено 25 федеральных конституционных законов. Данный созыв отличался от предыдущих, поскольку впервые в Государственной Думе было сформировано парламентское большинство на основе одной партии, победившей на выборах 2003 года.

Развивая основополагающую кодексную часть федерального законодательства, Государственная Дума четвертого созыва приняла Жилищный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Водный и Лесной кодексы Российской Федерации, принципиально важную для современного информационного общества часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, посвященную интеллектуальной собственности.

В области государственного строительства Государственная Дума четвертого созыва приняла новую редакцию Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации», продолжила разграничение полномочий и ответственности между уровнями власти, откорректировала проведение муниципальной реформы, изменила порядок наделения полномочиями глав регионов, обеспечила модернизацию Вооруженных Сил, усилила правовую базу борьбы с терроризмом и экстремизмом.

Депутатами Государственной Думы четвертого созыва было законодательно оформлено создание Общественной палаты, повышены требования к политическим партиям, обновлено законодательство о некоммерческих и саморегулируемых организациях.

Продолжая реформу избирательного законодательства, депутаты приняли решение об отмене смешанной и переходе к пропорциональной системе выборов в Государственную Думу. Эту инициативу поддержали некоторые субъекты Российской Федерации, которые ввели аналогичный порядок выборов на региональном уровне.

Приняв федеральный закон о парламентском расследовании, Государственная Дума четвертого созыва поставила точку в споре о наличии либо отсутствии контрольных полномочий у палат Федерального Собрания Российской Федерации.

В весеннюю сессию 2007 года был впервые принят трехлетний федеральный бюджет, закрепивший переход страны на новую систему бюджетного планирования.

Преследуя цель поддержки наиболее конкурентоспособных отраслей, Государственная дума четвертого созыва обеспечила создание государственных корпораций, в частности Российской корпорации нанотехнологий, на которую было выделено 130 миллиардов рублей, корпораций «Ростехнологии», «Росатом», корпораций в авиапроме и судостроении.

После продолжительных дискуссий с правительством Государственная Дума приняла базовый закон и пятилетнюю государственную аграрную программу. С учетом софинансирования регионов на поддержку агропромышленного комплекса на пять лет был выделен 1 триллион рублей.

Государственная Дума четвертного созыва значительно обновила трудовое законодательство, дополнительно защитила права работников. Комплексные поправки в Трудовой кодекс вполне могут сравниться с его новой редакцией.

В целях решения одной из наиболее болезненных для России проблем — сокращения численности населения — был принят закон о материнском капитале. Тема борьбы за качество и здоровый образ жизни людей нашла воплощение в целом ряде законов, в том числе о физической культуре и спорте, об ограничении рекламы пива и запрете его потребления в общественных местах.

В связи с утверждением приоритетных национальных проектов Государственная Дума постоянно работала над их законодательным и бюджетным сопровождением. В 2007 году на цели реализации приоритетных национальных проектов было выделено более 240 миллиардов рублей.

Поддерживая ключевые отрасли промышленности, депутаты создавали дополнительные возможности для территориального развития. Одной из таких мер стало принятие законодательства об особых экономических зонах, которые призваны стать точками экономического роста в производстве, инновациях, туризме, деятельности российских морских портов. В других сферах потребовалось, наоборот, ужесточить «правила игры»: игорная деятельность была запрещена на всей территории страны за исключением специально отведенных мест.

Победа города Сочи в борьбе за право провести зимнюю Олимпиаду 2014 года побудила Государственную Думу принять Федеральный закон «Об организации и проведении XXII Олимпийских игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Учитывая, актуальность для нашей страны проблемы борьбы с коррупцией, Государственная Дума четвертого созыва ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции и Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию, которые позволяют объединить для борьбы с коррупцией усилия национальной правоохранительной системы и международного сообщества.

**Государственная Дума пятого созыва (2008—2011 гг.)** приняла 1581 федеральный закон и одобрила 27 федеральных конституционных законов, поставив по количеству принятых законов абсолютный рекорд.

Одним из наиболее важных решений в области развития политической системы страны стало принятие поправок в Конституцию Российской Федерации, которыми были до шести лет увеличены полномочия Президента Российской Федерации и до пяти лет — полномочия Государственной Думы. Конституционной нормой стали ежегодные отчеты Правительства перед Государственной Думой, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

За период пятого созыва российская политическая система существенно преобразилась. Согласно принятому закону партия, победившая на региональных выборах, теперь вправе предложить главе государства кандидатуры на посты руководителей субъектов Российской Федерации. Партии, не преодолевшие барьер, но набравшие более пяти процентов голосов, получают один или два депутатских мандата. В дальнейшем проходной барьер предполагается снизить до пяти процентов. Уточнена процедура подтверждения полномочий члена Совета Федерации и установлены новые требования к члену Совета Федерации, которым теперь может стать только тот, кто прошел через выборы. Расширены контрольные функции законодательных органов власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления. В целях обеспечения равенства политических партий был принят Федеральный закон «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами».

Жизнь заставила депутатов Государственной Думы пятого созыва много времени и внимания уделить международным делам. После августовского кризиса 2008 года Россия признала независимость Республики Южная Осетия и Республики Абхазия. Знаковым событием стала ратификация нового договора с Соединенными Штатами Америки по СНВ.

Законодательство в сфере экономики за время работы пятого созыва Государственной Думы также было значительно скорректировано. Проанализировав правоприменительную практику, депутаты внесли комплексные поправки в закон «О концессионных соглашениях», приняли законы об ограничении иностранных инвестиций в стратегические отрасли, а также снизили финансовые ограничения для инвесторов, которые намерены работать в условиях особых экономических зон.

Существенно поменялось налоговое законодательство. Речь идет о социальных страховых взносах, о стимулировании капитальных вложений в транспортную инфраструктуру, о решении других чувствительных для бизнеса вопросов, например, связанных с процедурой возмещения НДС и правом малых предприятий на преимущественный выкуп арендуемых площадей.

Россия постепенно переходит на рельсы инновационного развития. В период пятого созыва начата реализация инновационного проекта «Сколково». Депутаты приняли базовый закон об этом инновационном центре, целый ряд других решений, закрепляющих благоприятный режим для инвесторов и привлеченных на работу высококвалифицированных иностранных специалистов. В целях стимулирования инновационного развития были приняты законы «О передаче прав на единые технологии»,

«О патентных поверенных», «Об энергосбережении», о создании благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности, «Об электронной подписи», об инвестиционных товариществах и хозяйственных партнерствах, а также федеральный закон, позволивший создавать малые предприятия при вузах и научных учреждениях (для рассмотрения этого закона депутаты даже прервали парламентские каникулы).

Из законов, которые важны для развития сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности, следует отметить введение квотирования торговых мест на рынках для фермеров и тех, кто ведет подсобное хозяйство, механизмы государственного регулирования торговой деятельности, возможность изъятия земли у неэффективных собственников, которые не используют ее по назначению. При принятии федерального государственного бюджета депутаты добивались, чтобы планируемые объемы финансирования аграрной отрасли были, по крайней мере, не ниже, чем зафиксировано в паспорте Государственной программы развития сельского хозяйства.

Столкнувшись с мировым финансовым кризисом, Государственная Дума приняла ряд принципиальных решений призванных остановить разрастание кризисных явлений в отечественной экономике. При ее непосредственном участии была выработана и утверждена Программа антикризисных мер. В частности, Дума защитила сбережения физических лиц, повысив до 700 тысяч рублей сумму банковского вклада, подлежащего государственному страхованию. Это решение сыграло существенную роль в сохранении банковской системы России: банки не «посыпались», хотя такая перспектива была вполне реальной. Были реализованы масштабные программы содействия занятости. Реализованы программы поддержки отдельных отраслей, таких как автопром, сельское хозяйство. Государство поддержало жилищное строительство: за два года в жилищные программы, в поддержку ипотеки и так далее был вложен также примерно один триллион рублей. Депутаты уточнили порядок выдачи госгарантий по кредитам, повышая доступность кредитов для реального сектора экономики. Поддерживая федеральную программу по стимулированию граждан, желающих начать собственное дело, они ввели в ряде сфер уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, увеличили до 60 миллионов рублей порог применения упрощенной системы налогообложения и т. д.

По итогам пятого созыва можно отметить существенное развитие законодательной базы в сфере сохранения культурного наследия страны: закреплён статус музеев-заповедников, приняты законы о детских школах искусств, об интегрированном образовании в области культуры, о стажировке в творческих вузах. В этот же период была значительно обновлена законодательная база здравоохранения. Приняты законы об обращении лекарственных средств, об обязательном медицинском страховании, об основах охраны здоровья граждан.

Широкий резонанс в российском обществе получил закон о полиции. По существу это был первый опыт широкого всенародного обсуждения конкретного законопроекта. Его принятие стало серьезным шагом на пути реформирования органов внутренних дел, повышения их эффективности. В числе других решений, изменивших структуру российской правоохранительной системы, можно назвать закон о создании самостоятельного Следственного комитета Российской Федерации, новую редакцию Федерального закона «О безопасности».

В течение пятого созыва было много сделано для усиления борьбы с коррупцией, принят базовый Федеральный закон «О противодействии коррупции». Голосуя за него в 2008 году, депутаты внесли поправки антикоррупционного характера в 26 действующих законодательных актов. Принятые в этой сфере решения ужесточили требования к лицам, занимающим должности в государственном аппарате, расширили практику обязательного декларирования доходов, повысили открытость работы судов, ввели новые критерии качества государственных и муниципальных услуг, административную ответственность за ненадлежащее рассмотрение обращений граждан, установлены высокие разорительные штрафы для взяточников. Антикоррупционный эффект имели также законы, направленные на сокращение необоснованных проверок малого бизнеса, на запрет заключения под стражу до суда лиц, обвиняемых в совершении ряда преступлений экономического характера.

Продвинулось вперед антитеррористическое законодательство, усилена уголовная ответственность за преступления, связанные с деятельностью преступных сообществ, введен новый институт — «сделка с правосудием», который открыл правоохранительным органам новые возможности для противодействия организованной преступности.

В ходе пятого созыва принят целый ряд законов, направленных на борьбу с наркоманией. Это повышение требований к обороту прекурсоров наркотических средств, уточнение правил уничтожения наркотиков, которые изъяты в качестве вещественных доказательств, меры по усилению межгосударственной координации борьбы с незаконным оборотом наркотиков и другие.

**Государственная Дума шестого созыва начала работу в 2012 году** (первое организационное заседание состоялось 21 декабря 2011 года). Хотя данный состав палаты парламента не отработал и половины конституционного срока, уже можно судить об основных приоритетах и определенных достижениях.

Одной из приоритетных задач депутатов Государственной Думы шестого созыва стала модернизация политической системы России. Депутаты ускорили введение в действие новых норм закона «О политических партиях», благодаря чему в 2012 году было зарегистрировано сорок восемь партий. В ходе осенней сессии был установлен новый порядок формирования Совета Федерации. Совместно с Советом Федерации подготовлена и принята новая редакция закона о едином дне голосования. В портфеле ближайших законодательных инициатив — новый закон о выборах депутатов Государственной Думы.

Благодаря принятию федеральных законов «О парламентском контроле» и «О Счетной палате Российской Федерации» на новый уровень выведена реализация контрольных полномочий парламента. Существенно усилен контроль за соответствием расходов и доходов, принят Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Шестому созыву Государственной Думы выпала особая роль в развитии экономического законодательства. В этой сфере можно отметить федеральные законы «О государственном оборонном заказе» и «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В 2012 году Россия стала членом Всемирной торговой организации и в этом же году сформировано Единое экономическое пространство. Дальнейшая работа требует системного обновления правовой базы по вопросам налогообложения, тарифно-таможенного регулирования, единых технических регламентов и стандартов. Более системным должно стать и миграционное законодательство.

Несмотря на широкое общественное обсуждение, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», по-видимому, не решил всех проблем в этой сфере. Очевидно, что к вопросам формирования правовой базы отечественного образования Государственной Думе придется вернуться еще не раз.

Приоритетными направлениями деятельности Государственной Думы шестого созыва остаются социальное законодательство и законы о защите прав человека. В этой сфере можно указать на федеральные законы «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

Огромный резонанс в Российской Федерации и за рубежом вызвали законы о защите прав детей: запрет усыновления российских детей однополыми парами, а также одинокими гражданами в тех странах, где такие браки легализованы; введение ответственности за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений и др. Законодательство в данном случае встало на защиту традиционных ценностей, выразило точку зрения большинства российского общества в острых международных дискуссиях.

\* \* \*

Оценивая перспективы развития российского законодательства и законотворчества, необходимо иметь в виду, что в конце первого — начале второго десятилетия XXI века российское общество и государство столкнулись с долговременными системными вызовами, отражающими как мировые тенденции, так и назревшие внутренние проблемы<sup>1</sup>.

Отмечается усиление глобальной конкуренции, охватывающей не только традиционные рынки товаров, капиталов, технологий и рабочей силы, но и системы национального управления, поддержки инноваций, развития человеческого потенциала.

Ожидается преодоление энергетических барьеров роста, в том числе за счет повышения энергоэффективности и расширения использования альтернативных видов энергии при сохранении тенденции к удорожанию естественных природных энергоносителей.

Все более заметным становится усиление влияния на экономику экологических факторов роста, включая изменение климата, что предъявляет совершенно новые требования к уровню международного сотрудничества государств в сфере экологии.

Старение населения в развитых странах, в том числе в Российской Федерации, на фоне быстрого роста населения в развивающихся странах будет интенсифицировать миграционные процессы и увеличивать нагрузку на социальные системы.

Сохраняются накопленные ранее опасные структурные дисбалансы в мировых финансах, мировой торговле, движении капиталов, что будет способствовать неустойчивости курсов мировых валют и перестройке институтов мировой экономики, формированию новой мировой финансовой архитектуры.

<sup>1</sup> См: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-ПП: в ред. от 8 августа 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47, ст. 5489.

Дальнейшее развитие мировой экономики будет определяться балансом между сложившейся тенденцией глобализации мировой экономики и тенденциями к ее регионализации как реакции на рост напряженности между мировыми центрами силы и накопление диспропорций в мировой торговле и финансовой системе. При этом нельзя не видеть, что глобальная экономическая конкуренция сопровождается усилением различных форм геополитического соперничества, в том числе за контроль над сырьевыми, энергетическими, водными и продовольственными ресурсами.

Следствием мирового финансового кризиса может стать новая фаза развития кризиса производства, сопровождаемого снижением сырьевых цен и замедлением темпов роста мировой экономики.

Кризисные явления в мировой политике и экономике обуславливают необходимость повышения устойчивости экономики России и ее способности нейтрализовать негативные воздействия мировых рынков. Неустойчивость курсов акций и цен на сырьевые товары повышают актуальность перехода на инновационный тип развития, необходимость формирования в стране самостоятельной мощной финансовой системы. Совершенно очевидно, что столь серьезные задачи не могут быть решены без развития российского законодательства, без усилий и деятельной поддержки палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Прогнозы международного развития однозначно показывают, что в ближайшие десятилетия развитые страны перейдут к формированию новой технологической базы, основанной на использовании новейших достижений в области биотехнологий, информатики и нанотехнологий, в том числе в области здравоохранения и других сферах.

Накопившееся отставание России в развитии новых технологий неизбежно снизит конкурентоспособность российской экономики, сократит возможности для развития российской науки, образования, культуры, для повышения уровня жизни российских граждан, повысит уязвимость оборонного комплекса страны в условиях нарастающего геополитического соперничества. Преодоление этого отставания невозможно без реального, а не на словах, перехода страны на инновационный тип развития. Реализация необходимого комплекса мер по переводу страны на рельсы инновационного развития должна быть в числе первоочередных задач всех органов государственной власти, в том числе, разумеется, органов законодательной (представительной) власти.

Уровень конкурентоспособности общества и государства в современных условиях в значительной степени определяется уровнем развития науки и образования, информационной инфраструктуры, качеством государственного и корпоративного управления, уровнем знаний, умений и навыков людей — тем, что сегодня называют человеческим капиталом. Россия не может и не должна поддерживать конкурентные позиции в мировой экономике за счет дешевизны рабочей силы и экономии на развитии образования и здравоохранения.

Отставание от мирового уровня в сфере науки и образования, породившее дефицит квалифицированных инженерных и рабочих кадров, превратилось в серьезное внутреннее ограничение роста. При сохранении сложившихся тенденций действие данного фактора неизбежно приведет, и уже приводит, к замедлению темпов экономического роста. Палаты Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны сделать все возможное, чтобы переломить назревшие негативные тенденции.

Действие структурных ограничений усиливается нерешенностью ряда социальных и институциональных проблем, важнейшими из которых являются: высокий уровень социального неравенства, вызывающий напряжение в обществе, продуцирующий различные формы социального протеста; до сих пор не преодоленный высокий уровень региональной дифференциации; неоправданно высокие риски ведения предпринимательской деятельности в России, в том числе в связи с наличием коррупции, излишними административными барьерами, недостаточным уровнем защиты прав собственности, непрозрачностью системы земельных отношений, низкой корпоративной культурой; слабое развитие форм самоорганизации и саморегулирования бизнеса и общества; низким уровнем доверия граждан к государству, сочетающимся с высоким уровнем бюрократизма, недостаточным развитием современных информационных технологий и низкой эффективностью государственного управления в целом. Особенно досадно, что, несмотря на более чем двадцатилетнее развитие по пути рыночной экономики, нам так и не удалось создать современную культуру конкуренции в экономике, политике и общественной жизни — культуру, создающую стимулы для повышения производительности труда, преодоления застойных явлений в политике и общественной жизни, повышения качества государственного управления. Все эти, и многие другие назревшие проблемы, должны лечь в основу программ деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти на предстоящий период.

\* \* \*

Подводя итоги, вновь подчеркнем, что парламентаризм в Российской Федерации исторически возникает и развивается в жестких, неблагоприятных условиях. Его с трудом учреждают, все социальные слои с воодушевлением приветствуют водворение парламентаризма. Но реально работающий

парламент, даже слабый, непрофессиональный, предельно неудобен бюрократически организованной власти. В результате начинает раскручиваться спираль давления и вытеснения парламента из государственной жизни: зажим информации, игнорирование запросов, формализация и обесмысливание избирательных процедур, ограничение компетенции представительной власти, шельмование парламента в средствах массовой информации и, наконец, разгон парламента и временное (до нового кризиса) прекращение парламентской деятельности.

Каковы причины столь тяжелого исторического пути парламентаризма в России? Почему он оказывается не в состоянии выполнить провозглашенные им же самим задачи, решить назревшие проблемы общественного развития? Из огромного массива прямых и косвенных, важных и второстепенных факторов и обстоятельств можно выделить три основных:

— столкновение слабого становящегося института демократии с бюрократически организованной властью, переходящее в противостояние, конфликт и борьбу;

— неготовность российского общества воспринять парламентаризм и трезво оценить его возможности, нежелание защищать слабые ростки парламентской демократии, с трудом восходящие на российской почве;

— слабость самого парламентаризма в России: отсутствие политической, а подчас и общей культуры, митинговость, непрофессионализм, податливость на искушения, которым подвергает парламентариев более мощная и опытная исполнительная власть.

Каковы же в контексте сказанного перспективы парламентаризма в России? На что можно надеяться, бегло листая страницы его истории?

Можно выделить две возможных линии развития парламентаризма в России — «верхнюю» и «нижнюю». Первая состоит в том, что парламентаризм в России наберет силу, станет влиятельным фактором общественного развития. Постепенно сформируется корпус профессиональных парламентариев. Политические силы консолидируются в двух-трех партийную систему (одна у власти, другие — в оппозиции), которые, строго в конституционные сроки, учтиво раскланявшись, передают друг другу власть. Причем, за передачей власти не следует волна уголовных дел и арестов предшественников, сложивших полномочия, поскольку для этого нет юридических поводов и оснований. Президентские полномочия не расширяются, а конституционно ограничиваются, Россия по своему государственному устройству все более приближается к парламентской республике западноевропейского типа.

Вторая линия развития — «нижняя». Президентские полномочия еще более возрастают и превращаются в мягкую или жесткую диктатуру. Представительная власть сводится к формальности (вообще упразднить нельзя — на Западе не поймут). Депутатский корпус деградирует — в парламент во все большем количестве проходят карьеристы, демагоги, беспринципные болтуны, представители криминальных структур. О каком-то качестве законотворчества и парламентских традициях говорить при этом не приходится. У власти укрепляется несменяемая «элита», которая обеспечивает свое господство шантажом, подкупом, а также рычагами законодательной, исполнительной, правоохранительной и судебной власти, которые находится под их полным контролем.

На настоящий момент Россия не сделала выбора между этими линиями. Развитие парламентаризма в России ближе к «верхней» либо ближе к «нижней» линии зависит от того, какие выводы сделает политическая элита России из опыта прошлого, какие уроки извлечет из настоящего, как видит реальные пути движения страны в будущее.