

Содержание

Введение. Законодательная деятельность и соотношение политики и права — объекты политико-правового анализа

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Политико-правовая парадигма законотворческой деятельности

- 1.1. Понятийный ряд
- 1.2. Политика и право
- 1.3. Закон и демократия
- 1.4. Закон и правовое государство
- 1.5. Законодательная деятельность в условиях переходных преобразований

§ 2. Конституционно-правовые основы законодательной деятельности в России

- 2.1. Основопологающие документы
- 2.2. Конституционные основы российской государственности
- 2.3. Конституционные принципы и правовые основы законодательного

регулирования в России

§ 3. Права и свободы человека и гражданина в России

- 3.1. Конституционные основы соблюдения прав и свобод человека и гражданина
- 3.2. Гражданские (личные) и политические права и свободы
- 3.3. Экономические, социальные и культурные права и свободы

§ 4. Законодательная деятельность в системе разделения властей

- 4.1. Основные функции и роль парламента в системе разделения властей
- 4.2. Конституционные принципы деятельности российского парламента
- 4.3. Система сдержек и противовесов в законодательной деятельности

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ — ПАРЛАМЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Организация и порядок работы Государственной Думы

- 1.1. Организационная структура Государственной Думы
- 1.2. Сессии и пленарные заседания Государственной Думы
- 1.3. Порядок голосования и принятия решений в Государственной Думе

§ 2. Организация и порядок работы Совета Федерации

- 2.1. Организационная структура Совета Федерации
- 2.2. Сессии и пленарные заседания Совета Федерации
- 2.3. Порядок голосования и принятия решений в Совете Федерации

ГЛАВА 3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Общие принципы организации законодательного процесса

§ 2. Предпарламентская стадия законодательного процесса

2.1. Право законодательной инициативы и порядок внесения законопроекта в Государственную Думу

2.2. Проблемы качества законодательной деятельности на предпарламентской стадии законодательного процесса

§ 3. Первая часть парламентской стадии (Государственная Дума)

3.1. Общий порядок рассмотрения законопроектов Государственной Думой

3.2. Этап предварительного рассмотрения

3.3. Этап рассмотрения в первом чтении

3.4. Этап рассмотрения во втором чтении

3.5. Этап рассмотрения в третьем чтении

§ 4. Вторая часть парламентской стадии (Совет Федерации)

4.1. Рассмотрение и одобрение федеральных законов Советом Федерации

4.2. Повторное рассмотрение федеральных законов, отклоненных Советом Федерации

§ 5. Послепарламентская стадия законодательного процесса

5.1. Подписание и обнародование закона Президентом РФ и вступление закона в силу

5.2. Повторное рассмотрение Федеральным Собранием федеральных законов, отклоненных Президентом РФ

§ 6. Законодательный процесс внесения поправок и пересмотра Конституции РФ

§ 7. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации

7.1. Принципы организации законодательной деятельности в субъектах Российской Федерации

7.2. Участие законодательных органов субъектов РФ в формировании и развитии российского законодательства

ГЛАВА 4. ПАРЛАМЕНТСКИЕ АКТОРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

§ 1. Парламентарии

1.1. Порядок избрания депутатов Государственной Думы и формирования Совета Федерации

1.2. Статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы

§ 2. Депутатские фракции и группы в Государственной Думе

2.1. Принципы формирования и структура депутатских объединений в Государственной Думе

2.2. Организация деятельности депутатских объединений

§ 3. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания

3.1. Общие принципы работы комитетов и комиссий Федерального Собрания

3.2. Комитеты Государственной Думы

3.3. Комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации

ГЛАВА 5. ВНЕПАРЛАМЕНТСКИЕ АКТОРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Политические партии в законодательном процессе

1.1. Онтологические свойства и двуединая цель политической партии

1.2. Политическая партия как составная часть избирательного механизма

1.3. Закон как конечный продукт деятельности политической партии

1.4. Составляющие публичную деятельность политической партии

1.5. Партийный депутатский корпус и проблема доминирования

1.6. Фактор персональной электоральной зависимости партийного депутата

1.7. Методы и формы воздействия политической партии на законодательный процесс

§ 2. Законодательная деятельность Президента и Правительства Российской Федерации

2.1. Президент Российской Федерации как субъект законодательной деятельности

2.2. Правительство Российской Федерации как субъект законодательной деятельности

§ 3. Законодательный лоббизм и группы давления

3.1. Лоббизм в системе взаимоотношений власти и общества

3.2. Субъекты, объекты и формы законодательного лоббизма

3.3. Методы и технологии законодательного лоббирования

3.4. Регулирование лоббистской деятельности

Приложение. Методика организации экспертной поддержки коллегиального принятия законодательных решений депутатским объединением в Государственной Думе

Литература

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И СООТНОШЕНИЕ ПОЛИТИКИ И ПРАВА — ОБЪЕКТЫ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА

Для того чтобы Россия могла идти вперед,
необходимо, чтобы произвольная власть
заменилась властью, ограниченную законом
и обставленную независимыми учреждениями.

Б. Н. Чичерин

Законодательная деятельность — сложный, многофакторный процесс, сочетающий политическое и законотворческое начала. На первый взгляд, ей уделяется достаточное внимание законодательных органов федерального и регионального уровней¹: политиков и юристов, специалистов различных областей знания и науки. Законодательная деятельность сегодня, как и 100 лет назад, когда зародился российский парламентаризм, остается в числе наиболее актуальных и важнейших². Тем не менее российская, международная политическая и законодательная практика свидетельствует о существующих здесь проблемах, обусловленных, с одной стороны, неустойчивым и теоретически непроработанным соотношением роли и места политики и права в этом самом процессе, с другой — его качеством, которое во многом зависит от доминантности в данный исторический момент отношений между политикой и правом³.

Теоретико-практическая проработка этих проблем есть удел конкретных наук — юриспруденции и политологии, текущей законодательной и политической практики. Однако доктрина взаимоотношений политики и права остается дискуссионной темой⁴, несмотря на длительную историю совместного развития и соучастия в политическом процессе.

¹ «...Не только федеральное, но и региональное нормотворчество становится все более реальным и значительным фактором правовой действительности», — утверждает политолог М. В. Столяров (*Столяров М. В. Компетенция власти: Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования. М., 2005. С. 42*).

² См.: *Парламентаризм в России и Германии: История и современность / Отв. ред. Я. А. Пляйс, О. В. Гаман-Голутвина. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. С. 12*.

³ См.: *Справочник. Критерии качественного законотворчества. Комиссар Совета Государств Балтийского моря. Копенгаген, 2003*.

⁴ См.: *Дрюри Г. Политические институты с точки зрения права // Политическая наука: новые направления. М., 1999. С. 205–217*.

«Перетягивание каната» между политикой и правом¹ является насущной проблемой², неразрешенность которой осложняет и без того противоречивую сущность политико-правовых отношений. И хотя между правом и политикой установлена естественная близость, ряд исследователей все-таки исходят в своих изысканиях из «правильности» старого тезиса о приоритете политики³ перед правом, экономикой и социальной сферой.

¹ «Государство не было бы бюрократической корпорацией, институциональной структурой без кодификации компетенций, дисциплинаризации должностных функций. Вместе с тем требуется представлять: право хотя радикальный, но не эксклюзивный атрибут государства. Государство праводостаточно до известных пределов, а именно: до пределов вступления на авансцену народной силы. Государство с его институционально-опекунской позицией отстывает перед патриотической народно-национальной позицией. Этим утверждается примат народного над правовым в государстве. В критические моменты государство жертвует правовыми и никогда народными началами» (Ильин В. В., Ахиезер А. С. Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. М., 1997. С. 52–53).

² «Многие политологи не уделяют должного внимания правовому измерению дисциплины и тем самым наносят своим исследованиям непоправимый вред», — подытоживает свое исследование Г. Дрюри (Дрюри Г. Указ. соч. С. 214).

³ «Право — рычаг задания общественной дисциплины лишь в ординарные периоды групповой жизни. В экстраординарных (чрезвычайных) условиях монополия на дисциплинарные инициативы сосредоточивается в руках государства», — утверждают В. В. Ильин и А. С. Ахиезер. (Ильин В. В., Ахиезер А. С. Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. М., 1997. С. 48).

Казалось бы, существенное значение имеет признание условий, при которых политика приоритетна перед правом, и наоборот. А это нередко провоцирует ситуацию, когда противопоставляются «плохой» федеральный Центр (парламент РФ), якобы предпочитающий действовать политическими методами¹, и «хорошие» регионы (местные парламенты, законодательные собрания), прибегающие преимущественно к правовым.

¹ Содержание политических методов решения федеральным Центром своих отношений с регионами остается также дискуссионным. Например, П. А. Козлов в кандидатской диссертации анализировал региональную политику современной России как институт федерального вмешательства (см.: Козлов П. А. Региональная политика современной России: институализация форм федерального вмешательства: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. М., 2004).

Но неверно и утверждать, что Центру просто жизненно необходимо во всех деталях «зарегулировать» политико-правовой процесс на местах, так как субъекты Российской Федерации руководствуются исключительно соображениями сиюминутной политической конъюнктуры. В образовательной литературе, учебниках и пособиях соотношения политики и права если и находят освещение, то в большей мере это относится к юридическим дисциплинам, а не политологии. Между тем законодательная деятельность

и законодательный процесс — установленный порядок принятия закона, начиная от внесения проекта в парламент и заканчивая опубликованием, вступлением в силу принятого закона и его мониторингом, невозможны без политической интерпретации этой деятельности.

Властные органы и лица, обладающие правом законодательной инициативы: Центр и регионы, политические партии, политические элиты и лидеры — руководствуются во взаимоотношениях политическими приоритетами, пытаются трансформировать свои политические интересы в конкретные правовые акты¹. Приоритет политики перед правом существовал и, видимо, будет существовать², поэтому юристы продолжают в значительной степени обслуживать политику, нежели указывать пути оптимального правового решения политических проблем. Образчиком в обслуживании явились подготовка и обсуждение «президентских» законопроектов по реформированию федеративных отношений и местного самоуправления. Особенно яркое и актуализированное значение данная парадигмальная конструкция соотношений политики и права получила в предложениях Президента Российской Федерации (сентябрь 2004 г.) о реформе действующей системы региональной государственной власти, связанной с новым порядком избрания высшего должностного лица субъектов Российской Федерации через региональные законодательные собрания и направленной на обеспечение единства региональной и федеральной исполнительной власти.

¹ «...Конституции и положения публичного права, как и их судебное применение и интерпретация, устанавливают формальную базу политической практики и составляют важное средство для подотчетности правительства и ограничения его деятельности», — пишет Г. Дрюри (*Дрюри Г.* Указ. соч. С. 206).

² «Политическая (а поскольку политика есть “общение”, решение “общих дел” — то и коммуникативно-понимающая) составляющая вопроса регулирования предметов ведения будет выходить на первый план, все больше перевешивая нормативно-расчетный подход к проблеме», — утверждают разработчики Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа в докладе «Полномочия, функции и предметы ведения в стратегической перспективе развития государственности».

Но и законодатели сформировали прочную базу для политической деятельности. За последнее 10–15 лет воссоздана законодательная база Российской Федерации: приняты принципиально новая по содержанию Конституция, предусмотренные ею федеральные конституционные и значительное количество федеральных законов¹. Однако федеральное законодательство в сфере федеративных отношений не исчерпывается этим перечнем. Его традиционно дополняют подзаконные акты (Указы Президента, Постановления Правительства, акты министерств, ведомств и пр.), решения Конституционного Суда РФ, а также договоры и соглашения органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, количество которых впечатляет: 46 договоров, около 300 соглашений².

¹ Степень проблематичности и потребности в новом законодательстве убедительно подчеркивает М. В. Столяров: «Ввиду сложности и остроты вопросов компетенции с нетерпением ожидался базовый федеральный закон в этой области. Дело в том, что в отраслях и сферах разграничение предметов ведения и полномочий происходило с помощью соответствующих законов, причем быстро, хаотично и противоречиво. Каждый раз разработчики как бы с нуля начинали “дележ”. В 1999 г. был принят ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации”. Из 32 статей 9 посвящены понятиям и принципам, 3 — формам реализации полномочий, 15 — договорам и соглашениям, 2 — согласительным процедурам» (*Столяров М. В. Компетенция власти. М., 2005. С. 26*).

² По мнению Л. Иванченко, «за период с 1994 по 1997 г. принято 678 федеральных законов, из которых 59 были посвящены вопросам государственного устройства и федеративных отношений, 97 — экономическому развитию, оплате труда, 126 регулируют проблемы бюджетного федерализма, налогов, пошлин, функционирования банков и финансовых структур» (*Иванченко Л. А. Организационно-правовое обеспечение приоритетов регионального развития // Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. М., 2000. С. 4; Медведева В. К. Региональные интересы и политика. М., 2003. С. 76–77*).

Общеизвестным является и тот факт, что федеральное законодательство туманно и противоречиво, содержит множество пробелов. Полноценная правовая реформа, сопряженная с масштабным упорядочением законодательства, например субъектов Российской Федерации, невозможна без превращения федерального законодательства в единую систему, не содержащую пробелов и противоречий как внутреннего свойства, так и более основательных — несоответствий Конституции РФ, т.е. без качественной законодательной деятельности.

Термин «законодательная деятельность» уже вошел в политический и юридический лексикон, но его содержание и понимание пока не вполне ясны. В нашем изложении наиболее полное и точное его толкование может быть связано с представлениями о том, что этот термин охватывает по содержанию совокупность основных направлений деятельности в соответствии со строгой регламентацией не только парламента, но и президента, правительства, политических партий, депутатов, их фракций и групп, комитетов и комиссий, групп давления и т.д. Другими словами, законодательная деятельность существенно расширяет круг возможных участников, субъектов инициации и представления проблемы в виде проекта, а потом и закона. Разумеется, сюда включены традиционные для парламента виды деятельности — законодательная, представительная, контрольная, избирательная, а также самоорганизация и самосовершенствование.

Следует подчеркнуть, что законодательная деятельность на всех стадиях имеет техническую (преимущественно юридическую) и политическую составляющие. Конечно, эти ее виды должны находиться в органичной взаимосвязи, обеспечивая и дополняя друг друга, обладая определенной структурной пропорциональностью и «взвешенностью» в

общей системе разделения властей. От этого во многом зависят возможности нормальной деятельности всех субъектов законодательного процесса. Употребление здесь слова «нормальной» должно пониматься в смысле «качественной», ибо в этом суть проблемы законодательной деятельности. Разумеется, никто не стремится к некачественному законотворчеству. Однако вопрос о качестве законов почти всегда сводится к положительной или негативной оценке деятельности парламента и депутатов, которые считаются ответственными за национальное и региональное законодательство.

Отличительной особенностью данного учебного пособия является, на наш взгляд, концентрация внимания тех, кому оно адресовано, на законодательном процессе как политико-правовом. Это означает: его авторы соглашаются с бытующим утверждением о том, что парламента действительно, в фундаментальном и формальном смысле, ответственны за принятые законы. В то же время и подотчетны обществу, особенно в период выборных кампаний. Вместе с тем опрометчиво предполагать, что они, как институты законодательной власти, «пишут» законы. Мы настаивали бы на том факте, что парламента функционально рассматривают и принимают законопроекты, вводят законодательство в действие. Особенная их роль состоит в определении того, кто формирует правительство, которое вносит законопроекты.

Авторы, насколько это можно выразить учебно-методическими приемами и соответствующим инструментарием, доступной для познавательных целей лексикой и терминологией, отражают реалии современного политического процесса и законодательной деятельности. Содержательный замысел здесь предстает в логическом алгоритме, суть которого сводится к тому, чтобы не затушевывать, а, наоборот, наиболее полно показать: в России, как, впрочем, и других странах, но здесь — особенно, Президент страны, а в некоторых случаях и Правительство поддерживаются мощной административной машиной бюрократии, которая и является реальным автором законов.

Многочисленные свидетельства сокращения полномочий власти и падения репутации парламента если и отражают реальность, обладают рядом здравых идей, то все же не оправданы и даже вредны в перспективе. Нет убедительных доказательств того, чтобы они уступали власть правительствам. Более того, роль парламента все более возрастает и в такой функции, как охрана и защита избирателей от чрезмерного вмешательства правительства, государственного чиновничества и неэффективного правления.

Наш совместный труд начинается с представления правовых и политических основ законодательной деятельности. В **первой главе** она освещается как политико-правовой процесс, представление о ее конституционно-правовых основах в России, правах и

свободах человека и гражданина, законодательной деятельности в системе разделения властей. Во **второй** изложена организация работы Федерального Собрания — парламента Российской Федерации. В **третьей** — регламентации и процедуры законодательного процесса. В **четвертой главе** анализируется деятельность парламентских, **а в пятой** — внепарламентских акторов законодательного процесса.

Контрольные вопросы

1. Дайте самое общее определение термину «законодательная деятельность».
2. Каковы проблемы в структуре соотношений роли и места политики и права в законодательном процессе?
3. Деятельность каких политических акторов охватывает законодательная деятельность?
4. В чем отличительная особенность содержания представленного учебного пособия и как ее позиционируют авторы?

ГЛАВА 1

ПРАВОВЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ПАРАДИГМА ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1.1. Понятийный ряд

В настоящее время все, что связано с понятиями «закон», «законодательство», «законодательный процесс», «законодательная деятельность», «законотворчество» и т.п., считается прерогативой юридической науки и лишь в незначительной степени находится в поле зрения науки политической. Однако даже в таких традиционных отраслях юридической науки, как общая теория права и теория конституционного (государственного) права, большинство понятий этого ряда не имеют однозначных определений. Поэтому следует принять за базовые те из существующих, которые в наибольшей степени соответствуют целям и задачам данной работы.

Ключевым в смысле образования понятийного ряда является понятие «закон». Это нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, принятый законодательным органом государства либо непосредственно населением на референдуме в соответствии с действующими требованиями законодательной процедуры (проведения референдума) и содержащий правовые нормы, формирующие в пределах действия закона в определенном пространстве, времени и по кругу лиц общие модели деятельности субъектов правоотношений¹.

¹ *Гузнов А. Г., Кененов А. А., Рождественская Т. Э.* Современный законодательный процесс: основные институты и понятия // Смоленский гуманитарный университет. Смоленск: ТРАСТ-ИМАКОМ, 1995. С. 51.

Понятие «законодательство» в юридической науке, как правило, рассматривается в двух аспектах. В широком смысле как совокупность законов и принятых в соответствии с ними подзаконных и других нормативных правовых актов, в том числе указов главы государства, постановлений и распоряжений правительства, а в узком — совокупность законов по указанному определению. Далее понятие «законодательство» будет использоваться в узком смысле, как система взаимосвязанных нормативных правовых актов высшей юридической силы, включающих Конституцию, конституционные законы и законы.

Законодательный процесс, как процесс юридический, может иметь два значения: порядок деятельности (в данном случае — по созданию закона) и сама эта деятельность¹. Далее он будет рассматриваться как порядок деятельности по созданию закона, т.е.

регламентированный Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами процесс подготовки и внесения законопроекта в законодательный орган, его рассмотрения, принятия, опубликования и вступления в силу принятого закона. При этом под законодательной процедурой будет подразумеваться нормативная правовая регламентация законодательного процесса.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 2000. Т. 1–2. С. 531.

Таким образом, под законодательной мы будем понимать осуществляемую в рамках законодательного процесса деятельность, продуктом которой является законодательство как система взаимосвязанных законов — нормативных правовых актов высшей юридической силы.

Законодательная деятельность как один из видов интеллектуальной деятельности сочетает в себе искусство и науку. Творческое ее начало подчеркивается часто применяемым для обозначения данного вида занятий синонимом «законотворческая деятельность», или «законотворчество». При использовании этих понятий акцент обычно делается на творческом начале подготовки проектов законодательных актов, хотя и дальнейшая работа над законопроектом после его официального внесения в орган законодательной власти представляется творческим процессом.

С начала 90-х годов для обозначения науки законотворчества или, точнее, о законодательной деятельности, в рамках которой российские и зарубежные ученые-юристы занимаются разработкой методологических и процедурных проблем подготовки законопроектов, научных основ законодательной техники¹, используется термин «законоведение». Впервые он введен во французском языке профессором Л. Витгенсом².

¹ См., напр.: *Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н.* Вопросы методики подготовки законопроектов // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды 53. М., 1993; *Законодательная техника: Научно-практическое пособие* / Под ред. Ю. А. Тихомирова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Городец, 2000.

² *Мадер Луизус.* Законодательная процедура и качество законодательства // Очерки методологии законотворчества. Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. Льеж (Бельгия), 9–11 сентября 1993 г. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996. С. 50.

1.2. Политика и право

Закон как таковой не является регулятором социальных отношений, а представляет собой лишь один из основных инструментов такого регулирования. Он и законодательство в целом, как инструмент социального регулирования, формируется в результате взаимодействия двух, относительно самостоятельных, сфер общественной жизни, регуляторов социальных отношений — политики и права. Поэтому следует

признать достаточно обоснованной получившую в последнее время распространение в правоведении и политической науке теорию несводимости права к закону.

Как отмечает российский юрист-правовед С. С. Алексеев: «Право в самом широком значении этого понятия представляет собой регулятор, стабилизатор в обществе — определитель того, “кто” и “что” вправе или не вправе делать, поступать (стоит только прислушаться к самому слову “право”, как именно такое его понимание зазвучит из его буквального смысла). Право в таком широком значении дает основание для того, чтобы то или иное поведение людей признавалось оправданным, обоснованным. Оно, право, в указанном значении призвано обеспечить нормальную, упорядоченную жизнь людей, всего человеческого сообщества. И, следовательно, обеспечить признание того или иного положения лица, поступков, актов поведения людей в качестве правомерных или неправомерных»¹.

¹ Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. М.: Статут, 2000. С. 11.

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

По мере развития человеческой цивилизации, с появлением институтов собственности, публичной власти, обретением людьми духовных ценностей, наряду с естественным, потребовалось социальное регулирование в виде права как установления самих людей, именуемого позитивным правом. Это система регуляции, которая создается самими людьми, носит в данном отношении искусственный характер и призвана дать обоснованность (оправданность) их статусу, поступкам, поведению по принципу «кто» и на «что» имеет право, сообразно существующим в конкретном обществе условиям жизнедеятельности¹.

¹ Там же. С. 13.

Позитивное право определяет права и обязанности людей, их объединений, экономических и социальных образований, институтов государства, связанные с существованием и деятельностью политической власти, наличием различных форм собственности, доминированием определенных духовных принципов и идеалов. Такое право поддерживается не только и не столько общественным мнением, традициями и моралью, сколько публичным авторитетом власти, мерами юридической ответственности, силой государственного принуждения. При этом позитивное право не только мощный

социальный регулятор, но и явление культуры — объективированного выражения и аккумулятора творчества, материального и духовного богатства человека, накапливаемых обществом социальных ценностей¹.

¹ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 19.

В юридических системах романо-германского типа, сложившихся и утвердившихся в континентальной Европе, включая Россию, позитивное право базируется на общих нормах, выраженных в законе. В этой группе национальных юридических систем к позитивному праву отнесены юридические нормы, содержащиеся в письменных документах — законах, т.е. официальных нормативных актах, исходящих от государственной власти и являющихся основным источником права. Следовательно, именно закон, законодательство, выступает источником правового регулирования социальных порядков и правовых технологий применения государственной власти.

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

Одна из наиболее актуальных проблем законодательной деятельности на современном этапе, успешное решение которой способно обеспечить повышение эффективности законодательного регулирования, исполнимости законов, — преодоление коллизии между естественным и позитивным правом¹. Перевод естественного права в систему позитивного права и обеспечение максимального учета в позитивном естественных прав, интересов отдельной личности и общества в целом — ключевая творческая задача законодательной деятельности. Корректная постановка, положительное решение такой задачи в целях законодательного регулирования конкретных общественных отношений являются в значительной степени искусством и дают определенные гарантии качества будущего закона.

¹ См.: Лившиц Р. З. О противоречивой двуединой природе права // Подготовка и принятие законов в правовом государстве. Материалы международного семинара. Москва, Государственная Дума, 28–29 апреля 1997 г. М.: Изд. ГД ФС РФ, 1998.

Право как средство регуляции социальных отношений обладает специфическими, присущими только ему характеристиками и функциональными особенностями. Онтологическим, раскрывающим сущностные черты, свойством права является его

ориентированность на регулирование, стабилизацию всего социального пространства, без выделения каких-либо индивидуальных или групповых приоритетов. Право фиксирует тот согласованный предел взаимных требований индивидов и групп к установлению общественного порядка, который необходим для их совместного сосуществования и реализации власти.

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

Право обладает достаточной твердостью и надежностью для долгосрочного разрешения конфликтных ситуаций, возникающих в результате столкновения различных интересов, одновременно позволяя охватывать новые сферы жизнедеятельности общества и государства закреплением необходимых институтов и отношений на неопределенное время.

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

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

В плане социального регулирования политика как совокупность отношений, складывающихся в процессе целенаправленного взаимодействия групп по поводу завоевания, удержания, использования государственной власти для реализации их общественно значимых интересов, обладает качественно иными, чем право, характеристиками и функциональными особенностями. Онтологическим ее свойством является конкурентность. Именно это свойство служит обоснованием весьма авторитетного в современной науке теоретико-методологического подхода к изучению

политических процессов с позиций рыночных отношений, использующего понятия «политический рынок» и «политический маркетинг»¹.

¹ См.: Морозова Е. Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М.: РОССПЭН, 1998.

Конкурентность политики обусловлена тем фактом, что политические взаимодействия возникают в результате столкновения разнонаправленных действий групп, соперничающих друг с другом в стремлении использовать властные полномочия для обеспечения доминирования в социуме присущих им интересов и сопутствующих этим интересам норм, правил, ценностей и традиций. Причем методы политического урегулирования могут быть направлены как на сглаживание, так и разжигание конфликтов, как на установление, так и воспрепятствование диалогу между конкурирующими группами.

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

Кроме того, к онтологическим свойствам политики относится пространственность, характеризующая ее не только как объемную в социальном аспекте, но и пространственную в топологическом смысле среду, в которой политические взаимодействия и процессы локализованы в определенных административно-территориальных зонах. Причем в каждом политическом локалитете не только существуют свои практика и специфика политических взаимодействий, но и в каждый данный момент различна интенсивность таких взаимодействий в разных локалитетах. Поэтому политическое пространство даже одного государственного образования всегда существенно неоднородно, поскольку образуется оно как результат взаимодействия множества различных политических локалитетов.

Непостоянство объема и пространственная неоднородность политической сферы, сложность и неоднозначность взаимоотношений элитных групп между собой и с другими социальными слоями, множественность логик властных и политических взаимодействий, непредсказуемость последствий даже рациональных политических действий обусловили неравномерный и эпизодически скачкообразный характер политических процессов,

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

Если право ориентировано на обусловленное широким общественным консенсусом установление однозначных и обязательных для всех норм и правил социального поведения и развития, то политика — на закрепление приоритетов общественного развития, соответствующих интересам сменяющих друг друга в смысле доминирования в обществе наиболее жизнеспособных социальных групп.

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

В современных условиях каждая вновь пришедшая к власти группа стремится прежде всего закрепить свой успех в законодательном поле, обеспечивая доминирующее положение собственным интересам. При этом, как показывает мировой опыт, любой, даже демократический, правящий режим способен не только использовать законодательство для борьбы с политическими оппонентами, но и действовать в обход законов для достижения своих целей, обеспечения групповых интересов.

Как отмечает российский политолог А. И. Соловьев: «Политика — это своеобразный поисковый механизм социального развития, разрабатывающий его проекты, а право — механизм придания таким проектам общезначимого характера»¹. Соединение регулятивных возможностей этих сфер происходит в процессе законодательной деятельности, что и определяет ее двуединую природу — политическую и правовую.

¹ Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М.: Аспект Пресс, 2001. С. 75.

1.3. Закон и демократия

В современном мире закон практически при всех формах организации государства, определяемых как совокупность форм правления и государственного устройства¹, а также во всех политических системах², не только демократических, но даже авторитарных и тоталитарных, хотя бы и формально, признается предпочтительным механизмом регулирования социальных порядков, политических и межгрупповых конфликтов, основным видом управляющих воздействий государственной власти на социум. Это инструмент властно-принудительного регулирования социальных отношений, реализация которого опирается на самую мощную силу в обществе — государственную власть.

¹ «Форма правления — наиболее внешнее выражение содержания государства, определяемое структурой и правовым положением высших органов государственной власти. Форма государственного устройства — национально-территориальная организация государства, а также взаимоотношения центральных и региональных органов» (*Мишин А. А.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Белые альвы, 2000. С. 77, 92).

² «Политическая система — целостная и динамичная совокупность однотипных, дополняющих друг друга ролей, отношений, институтов власти, взаимодействующих на основе единых норм и ценностей, задаваемых интересами доминирующих в обществе социальных групп и позволяющих последним реализовать свои цели и намерения» (*Соловьев А. И.* Указ. соч. С. 236).

Как конечный продукт деятельности, процесс которой протекает прежде всего в законодательных органах государственной власти, законодательство формируется при участии конкурирующих политических сил и под воздействием законодательного лоббизма¹ разнообразных групп давления. Международный опыт показывает, что одной из наиболее влиятельных групп в этом процессе является государственная бюрократия, ориентированная на отстаивание совокупности собственных групповых, а также интересов других правящих элит. Поэтому закон, изначально призванный ограничить произвол власти и оградить общество от бесконтрольности ее действий, может как отражать объективные правовые закономерности развития общества и государства, так и служить юридическим прикрытием для реализации частных интересов элитных групп и, не в последнюю очередь, государственной бюрократии.

¹ «Лоббизм (от англ. *lobby* — кулуары, коридор) — способ решения тех или иных вопросов, в том числе политических, в пользу чьих-либо интересов путем воздействия на законодателей, правительство, иных должностных лиц. Возник в США как специфический институт политической системы для реализации влияния частных и общественных организаций (групп давления) на процесс принятия органами государственной власти решений по проблемам внутренней и внешней политики» (Политическая энциклопедия: В 2 т. // Нац. обществ.-науч. фонд. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 637).

Результат законодательной деятельности определяющим образом зависит от типа государственного режима¹ и характера правящего в стране политического режима². Это

обусловлено тем, что в законодательной деятельности заложено определенное противоречие между изначальной целью — защитой общества от произвола власти — и процессом ее осуществления как формы государственной деятельности, отправления властных полномочий.

¹ «Государственный режим — реальный порядок функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти» (Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 342).

² «Политический режим — совокупность наиболее типичных методов функционирования основных институтов власти, используемых ими ресурсов и способов принуждения, которые оформляют и структурируют реальный процесс взаимодействия государства и общества» (Соловьев А. И. Указ. соч. С. 239).

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

При демократии, основой которой служит строгое соблюдение процедур, принципиальное значение имеет нормативная правовая регламентация самого законодательного процесса (законодательная процедура) и деятельности в целом парламента, базирующаяся на соответствующих конституционных нормах. Поэтому в настоящее время на основе конституционализма начала формироваться такая специальная отрасль права, как парламентское право — особая система норм и правил, регулирующих внутреннее устройство и процессуально-организационную деятельность парламента, его взаимоотношения с другими органами государственной власти и с избирательным корпусом¹.

¹ Парламентское право России / Под ред. И. М. Степанова, Я. Хабриевой. М.: Юристъ, 2000. С. 12.

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

Цель демократии состоит в обеспечении свободного и конкурентного выбора гражданами той или иной альтернативы общественного развития. Однако как форма организации политической жизни, базирующаяся на подчинении меньшинства

большинству, она несет в себе внутренние противоречия и угрозы самой себе, связанные прежде всего с абсолютизацией избирательного принципа и огосударствлением партийного механизма¹. Используя властные полномочия, в том числе законы, правящий режим способен подстроить под свои интересы избирательный и партийный механизмы, в существенной степени определяющие процесс формирования, а следовательно, качество и стиль работы законодательных органов власти. При этом правящим элитам предоставляются широкие возможности для манипулирования волеизъявлением граждан и общественным мнением, создается благоприятная почва для использования административного принуждения под прикрытием демократии.

¹ См.: *Острогорский М. Я.* Демократия и политические партии. М.: РОССПЭН, 1997.

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

1.4. Закон и правовое государство

На современном этапе постиндустриального развития, рассматриваемом как переход к новому типу цивилизации, называемому «либеральной цивилизацией»¹ или «постзападной цивилизацией»², под воздействием либеральных идей начинает складываться и новый тип государства — правовое государство.

¹ *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 181.

² *Юшенков С. Н.* Что такое либерализм? // Постзападная цивилизация. Либерализм: прошлое, настоящее и будущее / Под общ. ред. С. Н. Юшенкова. М.: Новый фактор, Минувшее, 2002. С. 38.

Фундаментальной основой его устройства становится ориентация всех органов и институтов на ценности прав человека, которые не могут быть изменены никакими частными законодательными актами и стилем функционирования государства. Права человека как совокупность ценностей и идеалов государственной власти обретают неоспоримый приоритет перед любым законодательным актом конкретного государства. Универсальным и предпочтительным регулятором политических конфликтов, межгрупповых и межгосударственных противоречий в правовых государствах являются право, закон, система устойчивых норм и правил поведения как государственных органов, так и отдельных лиц и частных организаций¹.

¹ *Соловьев А. И.* Указ. соч. С. 203.

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

Однако российский юрист-правовед С. С. Алексеев справедливо указывает: «Закон — феномен коварный. Коварный — потому, что порой очевидные достоинства закона, его престиж и авторитет, и тем более культ закона, заслоняют “все другое”»¹. Как уже отмечалось, при определенных политических режимах, с учетом расклада политических и лоббистских сил в законодательном органе, закон может служить прикрытием бюрократического произвола и небескорыстных групповых интересов, средством укрепления и удержания власти правящим режимом, носить неправовой характер. Поэтому абсолютизация таких принципов, как «всевластие закона» или «диктатура закона», может нести и позитивные, и негативные, разрушительные для общества, последствия, в зависимости от правового качества самого закона.

¹ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 89.

В правовом государстве, с учетом несводимости права к закону, системообразующим в социальном регулировании и государственном управлении становится иной принцип. А именно: принцип правозаконности, но не в классической¹, а современной правовой интерпретации этого понятия. В ней правозаконность — абсолютный авторитет и главенство в организации всех сфер жизнедеятельности общества прав и свобод человека, закрепленных Всеобщей декларацией прав человека (1948), иными международными нормативными правовыми актами и действующего законодательства данного государства, правовым основанием которого является обеспечение прав и свобод собственных граждан, противопоставленные произвольным распоряжениям властей и исключающие не только произвол с их стороны, но и саму возможность действий в каких-либо ситуациях по своему усмотрению. При этом неременным условием соблюдения принципа правозаконности служит равенство всех перед законом и судом.

¹ По классическому определению А. Дайси, «правозаконность — это прежде всего абсолютный авторитет и главенство действующего законодательства, противопоставленные произвольным распоряжениям властей и исключающие не только произвол со стороны правительства, но и саму

возможность действовать в каких-то ситуациях по своему усмотрению» (цит. по: *Хайек Ф. А.* Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 11. С. 123).

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

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

С футурологической точки зрения, переход к правовому государству и постзападной цивилизации в целом представляется сложным, тектоническим процессом, в котором происходят коренные трансформации всех аспектов жизнедеятельности социума и качественно изменяется политико-правовая сфера. Этот процесс, в результате которого свобода обретает неоспоримый приоритет перед властью, личность и общество перед государством, права перед политикой, консенсусно-договорное регулирование социальных отношений перед властно-принудительным, предлагается обозначить термином «постдемократическая метаэволюция»¹.

¹ *Похмелкин В. В.* В царство свободы дорога. Очерки либеральной футурологии. М.: ЛИЦ, 2001. С. 39–40.

В процессе постдемократической метаэволюции будут происходить качественные изменения характера законодательной деятельности, обусловленные углублением разделения законодательной и исполнительной власти, постепенной заменой политической конкуренции консенсусно-договорной процедурой при ее осуществлении. Парламент и иные праворегулирующие органы начнут постепенно преобразовываться из государственных в институты гражданского общества. В правовом регулировании возрастет доля договора как инструмента саморегулирования отношений между

равноправными и самостоятельными субъектами права и уменьшится доля закона как инструмента властно-принудительного регулирования социальных отношений.

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

1.5. Законодательная деятельность в условиях переходных преобразований

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

Успешная реализация глубоких политических, экономических и социальных реформ невозможна без соответствующего законодательного обеспечения. Формирование такого, как правило, качественно нового законодательства, отражающего цели и задачи, закрепляющего методы и механизмы проведения реформ и одновременно используемого как властно-принудительный инструмент для их реализации, происходит непосредственно в самом процессе преобразований, являясь одним из его ключевых факторов. Поэтому законодательная деятельность в условиях трансформации политических, экономических и социальных порядков представляет собой арену жесткого противостояния реформаторских и антиреформаторских политических сил, новых и старых элит, нарождающихся финансовых и экономических группировок, стремящихся закрепить свои политические и экономические интересы на законодательном уровне.

В результате, при отсутствии полностью сформированных политических институтов демократии, в том числе партийной системы, устоявшихся традиций и однозначных процессуальных норм, формирование законодательства носит скачкообразный и часто противоречивый характер. Кроме того, из-за объективной процедурной инерционности этого процесса образуются законодательные пустоты и правовые неопределенности, которые интенсивно и быстро используются различными политическими акторами и группами влияния в частных интересах. При этом необходимость долгосрочного законодательного закрепления общезначимых правовых норм социального регулирования зачастую вступает в противоречие с сиюминутными политическими интересами в законодательном регулировании как правящих, так и оппозиционных элит. И это

противоречие чаще разрешается в их пользу, что способно приводить не только к существенному торможению, но и качественному искажению результатов реформ.

Таким образом, в условиях перехода к современным формам организации жизнедеятельности общества и государства соединение в процессе законодательной деятельности, подверженной интенсивному политическому и лоббистскому влиянию, регулятивных возможностей таких социальных регуляторов, как политика и право, может носить не только взаимодополняющий, но и противоречивый характер. А в конечном продукте законодательной деятельности — законе, принимаемом даже с соблюдением всех демократических норм и процедур, — сиюминутная политическая целесообразность может преобладать над долговременной правовой необходимостью. Это еще раз подтверждает политико-правовую природу и подчеркивает необходимость изучения законодательной деятельности как объекта не только юридической, но и политической науки.

Контрольные вопросы

1. Прерогативой какой науки является понятийный ряд: «закон», «законодательство», «законодательный процесс», «законодательная деятельность», «законотворчество» и каково отношение к этим понятиям политической науки?
2. Дайте определение понятию «закон».
3. Что означает законодательство в широком и узком смысле?
4. В каком смысле рассматривается в учебном пособии понятие «законодательный процесс» и что это означает?
5. Что понимается под законодательной деятельностью и что понимается под законотворчеством?
6. Является ли закон в строгом смысле регулятором социальных отношений и что он собой представляет?
7. Что выражает право в своей изначальной основе?
8. Дайте определение понятию «позитивное право». Объясните необходимость появления позитивного права.
9. В чем выражается главная регулятивная установка права?
10. Что означает содержательное свойство права обладать одновариантностью и определенностью?
11. Какими онтологическими свойствами наделена политика?
12. На какую самую мощную силу в обществе опирается закон?
13. От чего зависит определяющим образом результат законодательной деятельности и чем он обусловлен?

14. Какие универсальные принципы организации политического порядка и устройства государства в политических системах демократического типа существуют для устранения имеющихся недостатков в законодательной деятельности?

15. Что позволяет признать законодательный процесс во многом политическим продуктом?

16. Какими принципами руководствуются в правовом государстве индивиды, добровольные объединения и институты власти?

17. Каковы последствия абсолютизации принципов «всевластие закона» и «диктатура закона»?

18. Какой принцип становится системообразующим в правовом государстве с учетом несводимости права к закону?

19. Дайте определение понятию правозаконность в интерпретации А. Дайси.

20. Какого рода качественные изменения произойдут в законодательной деятельности в ходе постмодернистской метаэволюции?

21. Что представляет собой законодательная деятельность в условиях трансформации политических, экономических и социальных порядков?

§ 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

2.1. Основопологающие документы

Основопологающими нормативными правовыми актами, определяющими конституционно-правовые основы законодательной деятельности в России, являются:

— Конституция Российской Федерации¹, принятая на общероссийском референдуме 12 декабря 1993 г.;

— Всеобщая декларация прав человека², принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.;

— Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах³, открытый для подписания, ратификации и присоединения 19 декабря 1966 г. и вступивший в силу (включая СССР) 3 января 1976 г.;

— Международный пакт о гражданских и политических правах⁴, открытый для подписания, ратификации и присоединения 19 декабря 1966 г. и вступивший в силу (включая СССР) 23 марта 1976 г.;

— Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод⁵, подписанная 4 ноября 1950 г. и вступившая в силу 3 сентября 1953 г. (для России — 17 апреля 1998 г.).

¹ Конституция Российской Федерации. М.: Известия, 1995.

² Международные акты о правах человека. Сборник документов. М.: Норма, 2002. С. 38–42.

³ Там же. С. 43–51.

⁴ Там же. С. 52–74.

⁵ Там же. С. 559–600.

В ряду перечисленных нормативных правовых актов для любой страны абсолютным приоритетом обладает Конституция как основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу, прямое действие и применяющийся на всей его территории. Это — единый политико-правовой документ, определяющий модель организации общественной жизни, нормы, институты которой органически взаимосвязаны и взаимодействуют в процессе регулирования общественных отношений. Ключевыми главами Конституции Российской Федерации, в плане определения конституционно-правовых основ законодательной деятельности, являются главы: 1 — «Основы конституционного строя» и 2 — «Права и свободы человека и гражданина», базирующаяся на международных актах о правах человека.

Включение в перечень основополагающих документов международных актов обусловлено тем, что Конституция нашей страны решает проблему соотношения своей правовой системы с общепризнанными принципами, нормами международного права и международных договоров Российской Федерации таким образом, что последние являются составной частью ее правовой системы. В широком социально-правовом аспекте это означает, что в основе правового и законодательного регулирования в Российской Федерации лежат не только принципы, закрепленные отечественным законодательством, но и общепризнанные стандарты, принятые в международном сообществе. Согласно ст. 38 Статута Международного Суда ООН, источниками общепризнанных принципов и норм международного права (между ними обычно не делается различий) являются: международные конвенции — как общие, так и специальные; международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; общие принципы права, признанные цивилизованными народами¹. Причем следует еще раз подчеркнуть, что приоритет международного права не распространяется на действие самой Конституции РФ, в силу правила о ее высшей юридической силе.

¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Спарк, 2001. С. 100–101.

2.2. Конституционные основы российской государственности

Глава 1 Конституции РФ определяет сущность российского государства, основы устройства государственной власти и политической системы, принципы взаимоотношений государства и общества, экономических и социальных отношений. Основы конституционного строя, закрепленные в этой главе, составляют первичную нормативную базу для остальных положений Конституции РФ, всей системы российского законодательства и нормативно-правовых актов¹.

¹ Комментарии к Конституции Российской Федерации. М.: БЕК, 1994. С. 7.

Статья 1 устанавливает, что Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Данная статья имеет основополагающее значение, так как в ней устанавливается форма государства, включающая в себя форму правления, форму государственного устройства, тип политической системы. В соответствии с этой статьей Россия является республикой, т.е. в ней установлена такая форма правления, при которой все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональным представительным учреждением¹.

¹ Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 82.

В соответствии со ст. 11 государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство, суды Российской Федерации.

Президент Российской Федерации является главой государства (ст. 80). Избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с порядком выборов Президента РФ, определяемым Федеральным законом (ст. 81). Его права и обязанности устанавливает глава 4 «Президент Российской Федерации».

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом государства (ст. 94). Состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 95). Порядок формирования Совета Федерации и выборов депутатов Государственной Думы, сроком на четыре года, устанавливается федеральными законами (ст. 96). Права, обязанности и основы деятельности палат Федерального Собрания регламентирует глава 5 «Федеральное Собрание».

Исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации (ст. 110). Его председатель назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы (ст. 111). Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры

назначаются и освобождаются от должностей Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ (ст. 83, 112). Права, обязанности и порядок деятельности Правительства устанавливает глава 6 «Правительство Российской Федерации» и соответствующий федеральный конституционный закон.

Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, а судебная власть — посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118). Судьи Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ (ст. 128). А их права, обязанности и порядок деятельности устанавливает глава 7 «Судебная власть» и федеральные конституционные законы.

Поскольку, в соответствии со ст. 83 и 84 Президент РФ наделен правом формирования Правительства РФ, роспуска Государственной Думы и определенными законодательными полномочиями, а в соответствии со ст. 103 к ведению Государственной Думы относится дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, решение вопроса о доверии Правительству РФ и принятие федерального бюджета, т.е. имеет место определенная, хотя и слабо выраженная ответственность исполнительной власти перед парламентом, то форму правления в России можно отнести к смешанной (полупрезидентской) республике. При этом государственный режим можно охарактеризовать как преимущественно дуалистический, при котором взаимоотношения между ветвями власти строятся на базе так называемого принципа сдержек и противовесов¹.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 348–351.

Статья 1 в качестве формы государственного устройства России устанавливает федеративное устройство. В соответствии со ст. 5 оно основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправии и самоопределении народов.

Россия, как федеративное государство, построена по смешанному национально-территориальному принципу. В соответствии со ст. 5 и 65 Российская Федерация состоит из равноправных субъектов трех типов: национально-государственные (республики), административно-территориальные (края, области, города федерального значения), национально-территориальные (автономная область, автономные округа). В ее составе 89 субъектов: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального подчинения (Москва, Санкт-Петербург), автономная область, 10 автономных округов.

Фактически Россия является асимметричной федерацией: правовое положение и полномочия ее субъектов не унифицированы и во многом не равнозначны¹. Федеративные отношения регулируются в ряде глав и статей Конституции РФ. Наиболее существенные их принципы устанавливает глава 3 «Федеративное устройство».

¹ Научно-практический комментарий к Конституции. С. 24.

Статья 1 определяет Россию как демократическое государство, т.е. государство, в котором должна реализовываться политическая система демократического типа, основанная на принципе народовластия. Он раскрывается в ст. 3, в соответствии с которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Данное положение определяет демократическую природу российского государства, а признание народа единственным источником власти и носителем суверенитета служит отличительным свойством демократических государств с республиканской формой правления. В данной статье определяются две основные формы народовластия. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Свободные выборы и выборность должностных лиц и органов государственной власти на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании представляют собой ключевые институты современной представительной демократии¹, высшее непосредственное выражение народом своей власти и форму его управления делами государства.

¹ Даль Р. О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000. С. 85.

Наряду с принципом народовластия фундаментальным для демократической организации государственной власти как политического института является принцип разделения властей. Статья 10 устанавливает, что она в Российской Федерации делится на законодательную, исполнительную и судебную, которые объявлены самостоятельными. Положения данной статьи относятся к организации государственной власти не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации.

Формой осуществления народовластия является и местное самоуправление, предполагающее самоорганизацию местного сообщества и самостоятельное решение непосредственно или через создаваемые им органы широкого круга проблем, связанных с жизненными интересами и повседневными заботами жителей городских, сельских поселений и других территорий, имеющих статус муниципальных образований. А статья 12 регламентирует: в Российской Федерации признается и гарантируется местное

самоуправление, которое в пределах законодательно установленных полномочий самостоятельно. Его органы не входят в систему государственной власти.

Местное самоуправление — один из старейших институтов демократии, в рамках которого граждане приобщаются к участию в управлении делами общества и в значительной степени обеспечиваются их права, интересы. Оценивается оно как особая власть, не относящаяся ни к одной из трех ветвей государственной власти, а его самостоятельность подчеркивается тем, что органы местного самоуправления не включаются в систему государственной власти. Основы его деятельности устанавливает глава 8 «Местное самоуправление».

Для обеспечения возможности практического осуществления политического режима демократического типа конституционные положения декларируют еще ряд необходимых для этого принципов демократической организации политических, экономических и социальных порядков.

Конституция РФ не содержит специальных разделов о социальных и экономических основах деятельности государства и общества, как это имеет место в конституциях ряда стран, например Швейцарской конфедерации, Испании, Бразилии и др.¹ Но статья 7 определяет Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В ней охраняются труд и здоровье граждан; устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развивается система социальных служб; устанавливаются государственные пенсии, пособия, иные гарантии социальной защиты. Она провозглашает один из современных принципов деятельности демократического государства, в соответствии с которым создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, возводится в ранг общегосударственной задачи. В ее рамках государство и осуществляет защиту социальных прав человека. В случае если он, по не зависящим от него причинам, не может обеспечить себя материально, становится социально незащищенным, государство гарантирует ему необходимую помощь и поддержку.

¹ См.: Конституции зарубежных стран. М.: Юрлитинформ, 2001.

Статья 8 провозглашает, что в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности; признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная, иные формы собственности. Данная статья определяет в качестве экономической основы российского

общества рыночную экономику, наличие которой является необходимым условием его демократического развития, а суть реализации состоит в обеспечении экономических прав и свобод человека и гражданина.

Для нормального и эффективного функционирования рыночной экономики государство гарантирует свободу экономической деятельности и перемещения товаров, услуг, финансовых средств, т.е. единство экономического пространства, свободу и поддержку конкуренции, а также равноправие и защиту различных форм собственности. Существенно значимым для России является также положение ст. 9 о том, что земля и другие природные ресурсы могут находиться не только в государственной и муниципальной, но и в частной, других формах собственности.

Для осуществления политического режима демократического типа принципиально необходимо наличие идеологической и политической свободы. Согласно ст. 13, в Российской Федерации признается идеологическое многообразие, никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной и обязательной. Из этого органически вытекает признание политического многообразия и многопартийности, которая является структурированным выражением идеологического многообразия его оформлением в виде различных политических партий¹. А реализацию данных принципов гарантирует равенство всех общественных объединений перед законом. С целью же защиты конституционного строя налагается запрет на создание и деятельность общественных объединений, чьи цели и действия направлены на насильственное изменение его основ и нарушение целостности Российской Федерации; подрыв безопасности государства; создание вооруженных формирований; разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной розни.

¹ Научно-практический комментарий к Конституции. С. 81.

Характер отношений с религиозными объединениями граждан определяется ст. 14, в соответствии с которой Российская Федерация является светским государством. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной и обязательной, а все религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Статья 16 определяет, что нормы главы 1 составляют основы конституционного строя Российской Федерации и никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить этим основам. Изменены же они могут быть только в порядке, установленном в ст. 135 Конституции РФ, который включает следующие нормы. Во-первых, положения главы 1 не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Во-вторых, если предложение о таком пересмотре будет поддержано тремя пятими членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то созывается Конституционное

собрание. В-третьих, оно либо подтверждает неизменность Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой, который принимается двумя третями голосов членов Конституционного собрания или выносится на всенародное голосование.

2.3. Конституционные принципы и правовые основы законодательного регулирования в России

Конституционные принципы законодательного регулирования в России определяются совокупностью положений глав 1, 2, 3 и 5 Конституции РФ.

С учетом федеративного устройства России ст. 4 устанавливает, что Конституция РФ и федеральные (конституционные и федеральные. — *Прим. авт.*) законы имеют верховенство на всей ее территории. При этом, в соответствии со ст. 5, составляющие Российскую Федерацию республики имеют свои конституции и законодательства; края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа — свои уставы и законодательства. Таким образом, федеративное устройство предопределяет двухуровневое построение российского законодательства, состоящего из федерального и регионального.

Федеральное законодательство, действие которого распространяется на всю территорию России, включает Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы. В соответствии со ст. 108 федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ.

Региональное законодательство, действие которого распространяется только на территорию данного субъекта Российской Федерации, включает конституцию для республик или устав для остальных субъектов и законы данного ее субъекта (региональные законы). Конституция или устав субъекта Российской Федерации имеет приоритет перед региональными законами и, как правило, определяет основы их принятия.

Статья 15 устанавливает, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории страны. Законы и иные нормативно-правовые акты не должны противоречить Конституции РФ. Органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы, подлежащие опубликованию — неопубликованные законы не применяются. Причем любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры

Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные отечественным законом, то применяются правила международного договора.

Данная статья определяет основные принципы законодательного регулирования и место Конституции РФ в системе нормативных правовых актов. Федеральная нормативно-правовая система включает в себя Конституцию РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, в совокупности составляющие федеральное законодательство, акты палат Федерального Собрания, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты министерств, государственных комитетов и иных федеральных органов исполнительной власти. Аналогичным образом построены и региональные нормативно-правовые системы.

В иерархии нормативных правовых актов Конституция РФ занимает приоритетное место, служит базой всего законодательства и представляет собой акт, обладающий высшей юридической силой. Законы и подзаконные акты, противоречащие ей, не имеют юридической силы. Причем соответствовать Конституции РФ должны акты не только федерального, но и регионального законодательства, а также органов местного самоуправления.

Конституция РФ имеет прямое действие, поэтому ее нормы не могут быть изменены какими-либо законами. При этом Конституция РФ содержит указания на необходимость принятия ряда федеральных конституционных и федеральных законов, действие которых должно обеспечивать развитие соответствующих конституционных положений, закрепленных в общей форме.

Конституция РФ предусматривает принятие федеральных конституционных законов по следующим вопросам:

- чрезвычайное положение (ст. 56);
- принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта (ст. 65);
- изменение статуса субъекта Российской Федерации (ст. 66);
- описание и порядок официального использования Государственного флага, герба и гимна Российской Федерации (ст. 70);
- порядок назначения референдума (ст. 84);
- режим военного положения (ст. 87);
- введение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения (ст. 88);
- деятельность Уполномоченного по правам человека (ст. 103);

- порядок деятельности Правительства Российской Федерации (ст. 114);
- установление судебной системы Российской Федерации (ст. 118);
- установление полномочий, порядка образования и деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и иных федеральных судов Российской Федерации (ст. 128);
- созыв Конституционного собрания (ст. 135).

Конституция РФ и федеральные законы регулируют важнейшие общественные отношения и принципиальные направления жизнедеятельности общества и государства. Их действие носит универсальный, общеобязательный характер по кругу лиц, во времени и в пространстве. Обязанность соблюдать федеральные законодательные акты распространяется на все органы государственной власти, включая субъекты Федерации, местное самоуправление, всех без исключения должностных лиц, а также граждан и все их объединения. Следует отметить, что от следования им не освобождаются иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории России (исключения устанавливаются законодательством).

Принципиально значимым, с точки зрения законодательного регулирования, является и тот факт, что неопубликованные законы не могут применяться на территории России. Из этого следует, что никто не может быть осужден или подвергнут наказанию на основании закона, который официально не опубликован для всеобщего сведения. Более того, любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан (а это — постановления Правительства РФ и огромный массив ведомственных актов), не могут применяться, если не опубликованы официально.

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

Статья 76 устанавливает, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. А в соответствии со ст. 71 в ее ведении находятся:

- принятие, изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- федеративное устройство и территория Российской Федерации;

— регулирование, защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

— установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

— федеральная государственная собственность и управление ею;

— определение основ федеральной политики; федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

— установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

— федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

— федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющие материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

— внешняя политика и международные отношения, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

— внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

— оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

— определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

— судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

— федеральное коллизионное право;

— метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

— государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

— федеральная государственная служба.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 72, в совместном ее и субъектов Федерации ведении находятся:

— обеспечение соответствия конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральным законам;

— защита прав и свобод человека; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

— вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

— разграничение государственной собственности;

— природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

— общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

— координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

— осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

— установление общих принципов налогообложения и сборов;

— административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

— кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура; нотариат;

— защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

— установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

— координация международных и внешнеэкономических связей субъектов, выполнение международных договоров Российской Федерации.

При этом федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным, а законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации — федеральным конституционным и федеральным законам по вопросам ее и совместного с субъектами РФ ведения.

Статья 76 устанавливает также, что вне пределов Российской Федерации и совместного с ее субъектами ведения последние осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, которые при этом имеют приоритет перед федеральными законами.

Ключевой в смысле определения правовых основ законодательного регулирования в России является ст. 18. В соответствии с ней права и свободы человека и гражданина являются не только непосредственно действующими и обеспечиваются правосудием, но и определяют смысл, содержание, применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Именно эта статья устанавливает принцип правозаконности как основу российской государственности и приоритет ценности человека, его прав и свобод в качестве базового принципа законодательной деятельности и применения законов.

При этом ст. 55 устанавливает, что перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод. Таким образом, список основных прав и свобод человека и гражданина, указанных в Конституции РФ, с точки зрения их соблюдения и защиты, фактически является открытым и может дополняться на основе норм международного права. Более того, в соответствии с этой статьей в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Она устанавливает абсолютный их приоритет перед любым законом, даже принятым в полном соответствии с демократическими процедурами. В этой же статье дан перечень оснований, по которым федеральным законом могут быть ограничены права и свободы. К ним относятся необходимость защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства.

В интересах законодательной защиты прав человека и гражданина Конституция определяет такие принципы законодательного регулирования, как юридическое равенство всех перед законом (ст. 19) и недопустимость действия обратной силы законов, устанавливающих или отягчающих ответственность (ст. 54), а также устанавливающих новые налоги или ухудшающих положение налогоплательщика (ст. 57).

Контрольные вопросы

1. Укажите основополагающие нормативные правовые акты, определяющие конституционно-правовые основы законодательной деятельности в России.

2. Какой нормативно-правовой акт является приоритетным для любой страны?

3. Какие главы Конституции РФ в плане конституционно-правовых основ законодательной деятельности являются ключевыми?

4. Чем обусловлено включение в перечень основополагающих документов для осуществления законодательной деятельности, помимо Конституции РФ, еще и международных актов?

5. Что определяет глава 1 Конституции РФ?

6. Почему ст. 1 главы 1 Конституции РФ имеет основополагающее значение?

7. Кто осуществляет государственную власть в Российской Федерации в соответствии со ст. 11?

8. Как можно охарактеризовать форму правления в РФ?

9. Как можно охарактеризовать государственный режим РФ?

10. По какому принципу построена Россия как федеративное государство?

11. Укажите две основные формы народовластия в соответствии с Конституцией РФ.

12. Входят ли органы местного самоуправления в систему органов государственной власти?

13. Каков порядок изменения главы 1 Конституции РФ?

14. Какими статьями Конституции РФ устанавливается регулирование конституционных принципов?

15. Какие особенности в построении российского законодательства предопределяются федеративным устройством страны?

16. Могут ли применяться неопубликованные законы на территории России?

17. Назовите перечень оснований, согласно которым федеральным законом могут быть ограничены права и свободы.

§ 3. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИИ

3.1. Конституционные основы соблюдения прав и свобод человека и гражданина

В соответствии со ст. 1 Конституции, Российская Федерация является правовым государством. Основой функционирования такого его типа является абсолютный приоритет во всех сферах жизнедеятельности общества и государства прав и свобод человека и гражданина, принцип правозаконности в его современной правовой интерпретации.

Абсолютный приоритет прав человека закрепляет ст. 2, в соответствии с которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства. Фактически положения этой статьи следует рассматривать как правовую основу «национальной идеи», направленной на сплочение российского общества и способной вывести его на качественно новый уровень развития.

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

Становясь гражданином, человек приобретает новые права и обязанности. Статья 6 регламентирует, что гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом и является единым и равным, независимо от оснований приобретения. Каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами, несет равные обязанности и не может быть лишен гражданства или права изменить его. При этом в соответствии со ст. 62 гражданин России может иметь двойное гражданство, наличие которого не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства. Право на приобретение гражданства иностранного государства регулируется федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Права и свободы любого человека, не являющегося гражданином России, признаются, соблюдаются и защищаются на ее территории в виде прав и свобод иностранного гражданина или лица без гражданства, в соответствии со ст. 62. Кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Объем прав и свобод, предоставляемых государством гражданину, шире его естественных прав, и не все из них принадлежат ему от рождения. В соответствии со ст. 60 гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права с восемнадцати лет.

Различия в правах человека и гражданина обусловлены различием права и закона. Устанавливая и закрепляя законодательно права и свободы в качестве правового статуса гражданина, законодатель должен исходить из естественных его прав, не нарушая, а дополняя и конкретизируя их.

Таким образом, под правами человека и гражданина следует понимать совокупность естественных прав человеческой личности и прав гражданина, которыми его наделяет государство. Их признание, соблюдение и защита — первостепенные обязанности

государства, которые должны найти выражение в их официальном закреплении не только в Конституции РФ, но и в законодательстве и иных нормативно-правовых актах.

Статьи 17, 18 и 19 главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» определяют общую концепцию их соблюдения, которая в соответствии с Конституцией РФ должна реализовываться в России.

Статья 17 устанавливает, что в ней признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Причем их осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц.

Ключевой смысл статьи в том, что в России признаются принципы и нормы международного законодательства в области прав и свобод человека и гражданина. Следовательно, на всей ее территории должны соблюдаться Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о правах, Европейская конвенция и все иные ратифицированные международные акты о правах и свободах. При этом российское государство обязано соблюдать и защищать эти права и свободы в своем законодательстве как федерального, так и регионального уровня.

В данной статье права и свободы человека утверждаются как основные, без деления на более или менее значимые, что подтверждает их равноценность, и определяются два свойства основных прав. Первое определяет механизм их возникновения. Каждый с момента рождения приобретает права и свободы, обусловленные природой человека, его существованием в обществе. Совокупность этих прав называется естественным правом, а сами права — основными¹. Вторым свойством является неотчуждаемость основных прав и свобод человека. Иными словами, ни одно из них не может быть изъято государством или ограничено в объеме без указания оснований для этого. Лишь некоторые права и свободы человека могут быть ограничены государством в исключительных, строго установленных Конституцией РФ и соответствующими законами случаях. К таким относится прежде всего введение на всей территории России и в отдельных ее местностях чрезвычайного положения в соответствии со ст. 56.

¹ Научно-практический комментарий к Конституции. С. 107.

Обладание правами и свободами не означает возможности неограниченного произвола при их осуществлении или злоупотребления ими. Принцип уважения чужих прав и свобод является одним из ключевых в общепризнанных принципах и нормах международного права в области прав и свобод человека и гражданина.

Статья 18 регламентирует, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельности законодательной, исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Данная статья определяет механизм реализации приоритета, главенства права и свобод человека и гражданина в организации всех сфер жизнедеятельности российского общества и государства. Он включает непосредственное, прямое действие таких прав и свобод; придание им статуса, определяющего деятельность всех ветвей государственной власти и местного самоуправления; определение правосудия как средства их обеспечения.

Статья 19 устанавливает равенство всех перед законом и судом, обязанность государства гарантировать равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественному объединению и других обстоятельств. При этом запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности. Мужчинам и женщинам предоставляются равные права и свободы, возможности для их реализации. Она устанавливает принцип равноправия и раскрывает его конкретное содержание.

Определение равноправия как равенства всех перед законом и судом соответствует ст. 7 Всеобщей декларации прав человека, провозгласившей, что все люди равны перед законом, имеют право, без всяких различий, на равную защиту законом. Данное положение устанавливает юридическое (формальное) равенство всех перед законами и конкретизирует конституционные права и свободы человека и гражданина как общую для всех норму. Равенство всех перед судом, являющимся наиболее эффективным средством защиты и восстановления нарушенных прав и свобод, означает, что все граждане могут обращаться в суд для осуществления правосудия на равных основаниях при равенстве для всех принципов юридической ответственности.

Равноправие устанавливается и как равенство человека и гражданина в обладании правами и свободами. Его государство обязано гарантировать, независимо от природных данных и общественного положения личности, в соответствии с положениями о правовой защите ст. 2 Международных пактов о правах. Поскольку для России характерны многонациональный состав населения, наличие разных рас, многообразие языков и религиозных конфессий, то права граждан по этим признакам особо выделены и защищены от ограничений. Учтен также принцип равноправия мужчин и женщин, которые в соответствии с определенным ст. 3 Международного пакта о гражданских и

политических правах принципом имеют равные права и свободы, а также возможности их реализации.

В общую концепцию соблюдения прав и свобод человека и гражданина в России входят их государственная гарантия, установленная ст. 45. В соответствии с ней каждый вправе защищать свои права и свободы всеми, не запрещенными законом, способами. Кроме того, для реализации государственной гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина ст. 103 вводится новый для России институт Уполномоченного по правам человека. Это назначаемый на должность и освобождаемый от нее Государственной Думой представитель Федерального Собрания, который осуществляет его контрольную функцию в области соблюдения, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина в соответствии с федеральным конституционным законом.

Статья 46 Конституции РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, согласно положению ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит: «Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом». В рамках судебной защиты прав и свобод ст. 46 устанавливает, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде. При этом, в соответствии со ст. 52, права потерпевшего от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом, государство обеспечивает потерпевшему доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. А в соответствии со ст. 53 каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти и должностных лиц. Кроме того, ст. 46 предусматривает право каждого на обращение, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

В силу правопреемства СССР в отношении Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах Российская Федерация признала компетенцию Комитета ООН по правам человека принимать и рассматривать сообщения от лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации и считающих себя жертвами нарушений со стороны российского государства каких-либо прав, зафиксированных в названном Международном пакте¹.

¹ Научно-практический комментарий к Конституции. С. 229.

Вступление России в 1996 г. в Совет Европы, подписание и ратификация Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в 1998 г. вместе с соответствующими Протоколами открывают российским гражданам возможность обращаться с индивидуальными жалобами о защите нарушенных прав и свобод, закрепленных в Европейской конвенции, в Европейский Суд по правам человека. А поскольку обвинение в совершении преступления часто связано с наказанием в виде лишения свободы и поражения в правах, в общую концепцию соблюдения прав и свобод человека и гражданина в России входит установление Конституцией РФ прав в сфере судопроизводства. К ним относятся: право на рассмотрение дела в суде по подсудности, в том числе и с участием присяжных заседателей (ст. 47); право на получение квалифицированной юридической и помощи адвоката (ст. 48); презумпция невиновности (ст. 49); запрет на повторное осуждение за одно и то же преступление, недействительность показаний, полученных незаконными методами, право на пересмотр приговора, помилование и смягчение наказания (ст. 50); право не свидетельствовать против себя и своих родственников (ст. 51).

Статья 55 устанавливает, что перечисленные в Конституции РФ права и свободы не должны толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Тем самым эта статья, в соответствии со ст. 30 Всеобщей декларации прав человека, ст. 25 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и его же ст. 5 о гражданских и политических правах, утверждает открытость перечня прав и свобод человека и гражданина, возможность присоединения к нему новых прав.

Согласно ст. 64, положения главы 2, в которой конкретизируются гражданские (личные), политические, социальные, экономические, культурные права и принципы их соблюдения и защиты, составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и могут быть изменены лишь в том же порядке, что и положения главы 1, установленном в ст. 135 Конституции РФ.

3.2. Гражданские (личные) и политические права и свободы

Гражданские (личные) права понимаются прежде всего как свобода человека принимать решения независимо от государства. Духовная и физическая его свобода от контроля государства (в виде личной свободы, свободы совести, мысли, слова и убеждений, свободы передвижения) исторически сформировалась раньше других свобод.

Среди личных прав человека первостепенно право на жизнь, которое устанавливается ст. 20. Данная статья соответствует ст. 3 Всеобщей декларации прав человека и ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, в которой

дано более развернутое определение: «Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни». Связь права на жизнь и запрета произвольного ее лишения подчеркивается и в ст. 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В статье 20 определяется и отношение к самому суровому наказанию за уголовные преступления — смертной казни. В России она, впредь до отмены, может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. При вступлении в 1996 г. в Совет Европы Россия взяла обязательство в течение трех лет заменить смертную казнь пожизненным заключением, а до этого ввести мораторий на ее применение. И хотя до настоящего времени смертная казнь в России не отменена, мораторий на ее применение действует.

Право на защиту достоинства личности устанавливает ст. 21, в соответствии с которой оно охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. И никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Понятие «достоинство личности» складывается на основе этических норм, определяется не только самооценкой субъекта, но и совокупностью объективных качеств, характеризующих репутацию человека в обществе. Это связано с совершением социально значимых поступков, неотделимо от личности и охраняется правом. Достоинство любого человека, как и его жизнь, подлежит защите независимо от действительной социальной значимости. Статья 1 Всеобщей декларации прав человека гласит: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства».

Наиболее значительным правом, которое человек приобретает от рождения, является право на свободу и личную неприкосновенность, которое устанавливается ст. 22 Конституции РФ. Она, в соответствии со ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах, включает и положение о том, что ограничения свободы в виде ареста, заключения и содержания под стражей допускаются только по судебному решению.

Личная неприкосновенность человека как важнейшая составная часть его свободы включает физическую, моральную, духовную и психологическую неприкосновенность. Право на свободу и личную неприкосновенность — одно из ключевых гарантий прав личности. Согласно международным правовым нормам и принципам, уровень реализации

права на свободу и личную неприкосновенность, его защиты и гарантированности национальным законодательством является основополагающим показателем степени демократичности общества, служит необходимым условием становления и формирования правового государства.

Неприкосновенность частной жизни, которая гарантируется правовыми нормами ст. 23, 24 и 25, относится к числу личных неимущественных прав, нематериальных благ, принадлежащих человеку от рождения. Основные принципы института неприкосновенности частной жизни определены в ст. 12 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит: «Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольному посягательству на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».

Право на неприкосновенность частной жизни означает прежде всего предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера. В соответствии с этим ст. 23 одновременно с правом на неприкосновенность частной жизни устанавливает его на личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени. К личным относится также тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, право на которую устанавливается той же статьей, а ограничение допускается только на основе судебного решения.

Обеспечение неприкосновенности частной жизни напрямую зависит от правового режима информации о частной жизни, прежде всего информации персонального характера (персональных данных). Статья 24 запрещает сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни человека без его согласия. Кроме того, ст. 24 вменяет в обязанность органам государственной власти и местного самоуправления, их должностным лицам обеспечить каждому человеку возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Право на частную жизнь гарантируется и ст. 25 — о неприкосновенности жилища. В соответствии с ней никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц, иначе как в случаях, предусмотренных федеральным законом, или на основании судебного решения. Это соответствует ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, в которой указано, что никто не может подвергаться произвольному или незаконному посягательству на неприкосновенность жилища.

Право на национальную самоидентификацию и выбор языка общения устанавливается ст. 26. В соответствии с ней каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность и никто не может быть принужден к этому; каждый имеет также право на пользование родным языком и свободный выбор языка общения, воспитания, обучения, творчества. Такое право существенно значимо для России как многонационального полиэтнического и федеративного государства.

Право на свободу передвижения устанавливается ст. 27, согласно которой каждый, кто законно находится на территории России, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания, жительства и выезжать за пределы России, а ее граждане имеют право беспрепятственно в нее возвращаться. При этом, в соответствии со ст. 61, гражданин России не может быть выслан за ее пределы или выдан другому государству и ему гарантируется защита и покровительство России за ее пределами.

Право на свободу совести и вероисповедания гарантируется ст. 28. Она предоставляет каждому право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или, с учетом исторического развития российского общества, не исповедовать никакой. При этом признается право свободно выбирать, иметь и распространять религиозные, иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Именно из этого положения вытекает установленное ст. 59 право на альтернативную службу в армии, если убеждениям или вероисповеданию гражданина России противоречит несение воинской.

Право на свободу мысли и слова обеспечивается ст. 29, которая устанавливает, что никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Однако свобода слова не может быть абсолютной. Статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит, что пользование свободой мнений налагает особые обязательства и особую ответственность, поэтому сопряжено с некоторыми ограничениями. Они необходимы для уважения прав и репутации других лиц, а также охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения. Поэтому ст. 29 очерчивает условия возможных ограничений свободы мысли и слова в форме запрета пропаганды и агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также пропаганды социального, расового, национального или языкового превосходства.

Реализация свободы мысли и слова неразрывно связана с правом на информацию, которое устанавливается ст. 29 в форме права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Следует отметить, что она раскрывает право на информацию через более широкий набор действий

с информацией, чем ст. 19 Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах: в этот набор дополнительно включены такие действия, как передача и производство информации. Учитывая особую значимость в обеспечении свободы мысли и слова деятельности средств массовой информации, ст. 29 устанавливает также гарантию свободы массовой информации и запрет цензуры.

Следует отметить также, что на этапе постиндустриального развития цивилизации информационные аспекты защиты и обеспечения прав и свобод начинают играть все более значимую роль, поэтому можно говорить о выделении информационных прав в самостоятельную группу прав человека и гражданина. Право на информацию наряду с другими информационными правами составляет правовую базу для формирования такой современной отрасли законодательства, как информационное, и для отправления информационной власти, выходящей в тесном переплетении с другими ее типами (политической, административной, экономической) на первый план в социальном регулировании¹.

¹ Нисневич Ю. А. Информация и власть. М.: Мысль, 2000. С. 3.

Политические права — это права граждан во взаимоотношениях с государством, их свобода формировать органы государственной власти и самоуправления, а также участвовать в их деятельности.

Основу реализации политических прав граждан составляют права на свободу ассоциаций, проведение мирных публичных мероприятий и собраний. Статья 20 Всеобщей декларации прав человека провозглашает право каждого на свободу мирных собраний и ассоциаций, при том что никто не может быть принужден вступать в какую-либо ассоциацию. Статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах признает право на мирные собрания, а ст. 22 этого пакта устанавливает, что каждый человек имеет право на свободу ассоциаций с другими, в том числе на создание профсоюзов, и вступать в них для защиты своих интересов. Автономию ассоциаций американский политолог Р. Даль рассматривает как один из основополагающих институтов современной полиархической демократии¹.

¹ Даль Р. Указ. соч. С. 85.

Право на свободу ассоциаций, в соответствии с указанными положениями международных актов, регламентирует ст. 30 Конституции РФ, в которой определено, что каждый имеет право на объединение, включая создание профессиональных союзов для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется, и никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Право на объединение является правовой основой образования и деятельности политических партий, профсоюзов, некоммерческих и благотворительных организаций, всех общественных объединений, обеспечивающих формирование и развитие гражданского общества на основе самоорганизации и составляющих его институциональную структуру.

Право на проведение мирных публичных мероприятий и собраний установлено ст. 31, в которой определено право граждан России собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Это право граждан на мирные публичные мероприятия является одной из гарантий свободы мысли и слова, выражения мнений и убеждений, публичного изъяснения требований и интересов. Реальное его осуществление — залог народовластия, непосредственной демократии, гарантия формирования демократического гражданского общества, поскольку публичное выражение требований, мнений и убеждений имеет целью прежде всего воздействовать на органы государственной власти для решения общественно значимых проблем.

Политическое право граждан на участие в управлении делами государства установлено ст. 32. В соответствии с ней граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Такие права являются правовой основой реализации непосредственной и представительной демократии. Кроме того, граждане России имеют равный доступ к государственной службе и право участвовать в отправлении правосудия. Данная статья соответствует положениям ст. 21 Всеобщей декларации прав человека и ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах — о праве каждого, без какой-либо дискриминации и необоснованных ограничений, принимать участие в управлении своей страной как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей, а также о праве равного доступа к государственной службе.

Статья 33 устанавливает право граждан России обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и местного самоуправления. Значение этого права в том, что граждане имеют возможность продолжать воздействовать на сформированные органы государственной власти и местного самоуправления. При этом обеспечивается возможность обратной связи власти и граждан, необходимой для оперативного ее реагирования на экономические, социальные, политические потребности, интересы граждан, их общественных объединений.

К политическим правам иностранных граждан и лиц без гражданства относится установление ст. 63 о том, что Российская Федерация предоставляет им политическое убежище в соответствии с общепризнанными нормами международного права. При этом устанавливается запрет на выдачу другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в России преступлением. Право на убежище определено ст. 14 Всеобщей декларации прав человека, в которой указано, что каждый имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться им, за исключением случая преследования, в действительности основанного на совершении неполитического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам ООН.

3.3. Экономические, социальные и культурные права и свободы

Экономические права, установленные ст. 34, 35 и 36 Конституции РФ, определяют свободу человеческой деятельности в экономической сфере и связаны с правом собственности. Право на свободное предпринимательство и осуществление экономической деятельности устанавливается ст. 34, согласно которой каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности. При этом в развитие положения ст. 8 о государственной гарантии поддержки конкуренции не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Данная статья направлена на обеспечение реализации в качестве экономической основы жизнедеятельности российского общества рыночной экономики со свободной конкуренцией производителей, товаров и услуг.

Право частной собственности устанавливается ст. 35, в которой указано, что это право охраняется законом. В соответствии со ст. 17 Всеобщей декларации прав человека о праве каждого владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими и о недопустимости произвольного лишения имущества эта статья Конституции РФ устанавливает, что каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими. При этом право наследования гарантируется и никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Право частной собственности наряду с такими личными правами, как право на неприкосновенность частной жизни, свободу совести, мысли и слова, относится к фундаментальным правам человека и является ключевым в экономическом обеспечении соблюдения и защиты всей системы прав и свобод человека.

Право частной собственности на землю, исторически наиболее острая и конфликтная проблема для России, устанавливается ст. 36, в которой указано, что граждане и их

объединения вправе иметь землю в частной собственности. А владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде, не нарушает права и законные интересы других лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Социальные права сформировались позже других, только в XX в. К этой группе относятся установленные Конституцией РФ: право на труд и на отдых (ст. 37), право материнства, детства и семьи (ст. 38), право на социальное обеспечение (ст. 39), право на жилище (ст. 40), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41); право на образование (ст. 42).

Принцип свободы труда провозглашен в ст. 23 Всеобщей декларации прав человека, в которой указано: «Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы». Этот принцип закрепляет ст. 37 Конституции РФ, которая устанавливает, что труд свободен, принудительный труд запрещен и каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. В демократическом обществе, основанном на рыночных отношениях, каждому человеку предоставляется возможность самостоятельно выбирать способ, формы приложения своих сил и способностей. Свобода труда означает и право вообще не заниматься никакой деятельностью. Эта статья регламентирует ряд прав при работе по найму, т.е. на основе трудового договора (контракта). А именно: право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены; право на вознаграждение без какой-либо дискриминации; право на защиту от безработицы; право на индивидуальные и коллективные трудовые споры; право на забастовку. Кроме того, ст. 37 устанавливает и право на отдых, относящееся в соответствии со ст. 24 Всеобщей декларации прав человека к числу основных.

Статья 38 определяет, что материнство, детство и семья находятся в России под защитой государства. При этом забота о детях, их воспитание являются не только правом, но и обязанностью родителей, а трудоспособные, совершеннолетние дети должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

Государственная защита материнства, детства и семьи должна носить комплексный социально-экономический характер и осуществляться путем принятия разнообразных государственных мер по поощрению материнства, охране интересов матери и ребенка, укреплению семьи, ее социальной поддержке, обеспечению семейных прав граждан¹.

¹ Научно-практический комментарий к Конституции. С. 119.

Здесь следует отметить, что в перечне установленных Конституцией РФ социальных прав имеется пробел, связанный с отсутствием положений о правах при вступлении, состоянии, расторжении брака и создании семьи, которые также относятся к основным в соответствии со ст. 16 Всеобщей декларации прав человека.

Гарантия права на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в других случаях, определенных законом, устанавливается ст. 39 Конституции РФ в соответствии со ст. 22 и 25 Всеобщей декларации прав человека и ст. 9 и 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Для обеспечения такой гарантии, согласно той же ст. 39, законом предусматриваются государственные пенсии и социальные пособия достаточного жизненного уровня каждому, в том числе и в случаях, когда человек не может трудиться по не зависящим от него причинам. Это одна из основных задач социального государства, каковым Россия провозглашается в ст. 7 Конституции РФ.

Право на жилище определено ст. 40, которая указывает, что никто не может быть произвольно его лишен. При этом она устанавливает также, что в России малоимущим и другим, предусмотренным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных, иных жилищных фондов. Надлежащее жилище входит составной частью в достойный уровень жизни человека, зафиксированный Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь устанавливается ст. 41 Конституции РФ, в соответствии со ст. 25 Всеобщей декларации прав человека и ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. При этом конституционная норма указывает, что в России медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно, за счет средств соответствующего бюджета или из государственного финансирования и страховых взносов, т.е. системы медицинского страхования. Кроме того, ст. 41 вводит ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу жизни и здоровью людей.

Обеспечивается это право, в частности, и наличием благоприятной окружающей среды. Поэтому, согласно ст. 42, каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями. Данная статья определяет три самостоятельных правомочия, которые относятся к экологическим правам человека — новой группе прав, возникших во второй половине XX в. в результате

обострения противоречий между научно-техническим прогрессом и проблемой выживания человечества как биологического вида. Следует ожидать, что на этапе постиндустриального развития цивилизации, в который человечество уже вступило, перечень экологических прав будет расширяться и детализироваться.

Право на образование устанавливается ст. 43, в соответствии со ст. 26 Всеобщей декларации прав человека и ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Она гарантирует общедоступность и бесплатность в России дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, а также право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. При этом основное общее образование является обязательным, с возложением на родителей или лиц, их заменяющих, обязанности по обеспечению получения детьми такого образования. Кроме того, устанавливаются федеральные государственные образовательные стандарты и поддерживаются различные формы образования и самообразования.

В соответствии со ст. 27 Всеобщей декларации прав человека и ст. 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах к основным относятся и культурные права, связанные со свободой творчества, участия в культурной жизни общества, доступа к духовным и материальным результатам научной, литературной и художественной деятельности. Такие права предусмотрены ст. 44, включающей следующие положения: каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания; интеллектуальная собственность охраняется законом; каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям; каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

К наиболее существенным гарантиям свободы творчества относится недопустимость вмешательства органов государственной власти и местного самоуправления в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры, за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, иной исключительности или нетерпимости, а также порнографии. С точки зрения гарантий свободы творчества важно, что право человека заниматься творческой деятельностью может осуществляться как на профессиональной, так и непрофессиональной (любительской) основе.

Следует отметить, что, кроме прав и свобод, глава 2 Конституции РФ устанавливает и ряд обязанностей. К ним относятся уже названные: обязанность родителей заботиться о детях, их воспитании (ст. 38) и обеспечивать им получение основного общего образования (ст. 43); обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ст. 44), а также: обязанность платить законно установленные налоги (ст. 57); сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58); долг и обязанность защищать Отечество (ст. 59).

Контрольные вопросы

1. Что означает абсолютный приоритет прав человека в соответствии с Конституцией РФ?

2. Источник и основа естественных прав и свобод человека находится вне или внутри государства?

3. Как регулируются права и свободы в РФ иностранного гражданина?

4. Что следует понимать под правами и свободами человека и гражданина?

5. Дайте правильное утверждение относительно того, согласно каких принципов и норм в РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина

6. Как понимаются гражданские (личные) права человека?

7. Какое право среди личных прав человека является первостепенным?

8. Как трактуется развернутое определение «право на жизнь» статьей Международного пакта о гражданских и политических правах?

9. Отменена ли сегодня в России смертная казнь?

10. Из чего складывается понятие «достоинство личности»?

11. Что включает в себя личная неприкосновенность человека как важнейшая составная часть его свободы?

12. Дайте определение понятию «политические права».

13. Что означает политическое право граждан на участие в управлении делами государства?

§ 4. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

4.1. Основные функции и роль парламента в системе разделения властей

Конституция РФ (ст. 10), так же как и конституции подавляющего большинства зарубежных стран, закрепляет фундаментальный принцип демократической организации государственной власти — разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную¹. В развитие этого конституционного принципа устанавливается

самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти. При этом Конституция РФ (ст. 1) провозглашает Россию правовым государством. Основой функционирования такого государства является принцип правозаконности, для практической реализации которого все органы и институты государственной власти обязаны в своей деятельности руководствоваться прежде всего принципом «Дозволено только то, что прямо предписано или разрешено законом»².

¹ См.: Конституции зарубежных стран.

² *Нисневич Ю. А.* Политико-правовая парадигма законодательной деятельности в контексте внутренней геополитики // Политическая регионалистика: теория и практика: Сборник науч. трудов по материалам международного симпозиума. М.: РУДН, 2003. С. 109.

В правовом государстве самостоятельность всех его органов, и в первую очередь исполнительной власти, не может быть абсолютной и ограничивается предписаниями Конституции РФ и законов. Обязанность органов российской государственной власти и их должностных лиц соблюдать конституционные и законодательные предписания устанавливается непосредственно Конституцией РФ (ст. 15).

Современный парламент — это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти¹. Он традиционно наделяется тремя основными функциями: законодательной, представительной, контрольной. Конституция РФ определяет Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — как представительный и законодательный орган (ст. 94) и наделяет его рядом контрольных полномочий (ч. 5 ст. 101; ст. 102, 103, 114).

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 447.

Законодательная функция — это ключевая и наиболее объемная по своему значению и содержанию функция парламента. Результатом ее реализации является формирование правовой системы государства, обеспечивающей посредством законодательства правовое регулирование общественных отношений, возникающих в процессе развития общества и государства и объективно требующих государственного регулирования в форме законодательных установлений. Текущая задача законодательной деятельности парламента состоит в подготовке и принятии законов, непосредственно предусмотренных Конституцией, и тех законов, которые обеспечивают потребности развития общества и государства во всех сферах их жизнедеятельности. При этом следует подчеркнуть, что законодательство является непосредственным инструментом формирования стратегии и тактики такого развития. В правовом государстве законодательная деятельность должна быть направлена на обеспечение абсолютного приоритета и главенства в организации всех сфер жизнедеятельности общества и государства, прав и свобод человека путем создания

законов, обеспечивающих их защиту, т.е. на практическую реализацию принципа правозаконности.

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

В системе разделения властей принятие законов, включая определяющие организацию и деятельность всей системы государственной власти, является главной функцией и прерогативой парламента. Поэтому в рамках конституционной модели устройства государственной власти парламента занимает доминирующее положение. Он выступает в роли основополагающего органа государственной власти, наделенного правом воздействовать не только на весь комплекс общественных отношений, но и на другие ветви, органы власти посредством законодательных установлений.

Ключевая роль парламента в системе органов государственной власти как основного субъекта законодательной деятельности базируется на том, что среди всех институтов государства это единственный орган общенародного представительства, что определяется принципами как его формирования, так и функционирования. Парламент целиком или одна из его палат обязательно формируется при непосредственном участии граждан страны на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании, что и предопределяет его назначение как механизма представительства интересов всего народа. Он призван выражать волю народа в управлении государством, в чем и состоит представительская функция. Ее осуществляет прежде всего Государственная Дума, депутаты которой избираются тайным голосованием граждан страны на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при состязательности кандидатов. При установленном действующим законом порядке в формировании Совета Федерации граждане страны непосредственного участия не принимают.

В соответствии с Конституцией РФ, кроме Государственной Думы, только глава государства — Президент РФ — избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Правительство РФ формируется Президентом РФ, и только на назначение Председателя Правительства РФ требуется

согласие Государственной Думы. Судьи высших судебных органов России — Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов РФ назначаются на должность Советом Федерации.

Представительство, как основа функционирования парламента, выражается в обязанности парламентариев отражать в своей деятельности общезначимые цели и интересы общественного развития, придавая им статус законов, а также в обязанности постоянно поддерживать связи со своими избирателями. В работе парламента должны фокусироваться и находить решения наиболее актуальные проблемы общественной, социально-экономической и политической жизни страны. Парламент — это один из основополагающих политических институтов представительной демократии, призванный обеспечивать практическую реализацию принципа народовластия, развитие гражданского общества и формирование правового демократического государства. Суть его как политического, государственного института состоит в том, что парламент реализует механизм постоянного включения и участия гражданского общества через его систематически всенародно избираемых представителей в функционировании государственной власти, в системе государственно-властных отношений.

Исторически парламент возник и до настоящего времени в современных демократических государствах является ключевым звеном в цепи взаимосвязи и подотчетности государственной власти гражданскому обществу. Эта цепь включает: партийную систему, которая должна обеспечивать политическое структурирование гражданского общества в форме автономных объединений граждан — политических партий; избирательный механизм, который, опираясь на партийную систему, должен обеспечивать регулярное проведение свободных и честных выборов представителей всего народа, прежде всего в парламент и другие органы государственной власти; парламента как общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в формировании законодательства, обеспечивающего защиту и соблюдение прав и свобод человека и гражданина и являющегося основополагающим инструментом государственного управления.

Только в том случае, когда все звенья этой единой и неразрывной цепи функционируют в полном соответствии с принципами современной представительной демократии и обеспечивают выполнение возложенных на них функций социально-политического регулирования, народ действительно становится единственным источником власти и носителем суверенитета. Реально участвует в управлении государством. А государственная власть действительно находится под контролем гражданского общества и подотчетна народу.

В аспекте всенародного представительства и вытекающего из него предназначения парламента деятельность Федерального Собрания Российской Федерации, мягко говоря, далека от совершенства. Более того, в формировании и деятельности российского парламента проявляется тревожная тенденция утраты представительской функции и вследствие этого отход от реализации принципов правового государства в законодательной деятельности. Ужесточение контроля со стороны государства за деятельностью только еще формирующихся российских политических партий влечет за собой нарастание одной из основных угроз демократии — огосударствления партийного механизма¹, а усиление административных манипулятивных воздействий на избирательный процесс ведет к существенным искажениям свободного волеизъявления граждан. Сущностное содержание партийного и избирательного механизмов в социально-политическом регулировании, которое они несут в политической системе демократического типа, выхолащивается при сохранении лишь внешней псевдодемократической формы.

¹ См.: *Острогорский М. Я.* Указ. соч.

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

Ощущая и наблюдая эти процессы, граждане утрачивают доверие не только к демократическим институтам, но и к представительной демократии в целом, что отражается в снижении явки избирателей и возрастании протестного голосования на выборах всех уровней. В перспективе могут даже возникнуть если и не формально юридические, то политико-правовые проблемы легитимности парламента, других органов государственной власти и правящего политического режима. При сохранении такой тенденции недоверие граждан к государственной власти будет усиливаться и отчуждение

власти от общества — нарастать, угрожая серьезными как политическими, так и социальными последствиями.

Контрольная функция парламента заключается в том, что в условиях демократически организованной системы разделения властей обычно Конституция наделяет его правом в том или ином объеме контролировать деятельность других ветвей власти, их органов и должностных лиц. Объектом этого чаще всего выступает исполнительная власть, но контроль может в отдельных случаях распространяться и на главу государства, судебную власть, местное самоуправление, вооруженные силы и др.¹ Характер и объем этой функции парламента во многом определяет специфику государственного режима и взаимоотношений институтов государственной власти.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 468.

Конституция РФ прямо институт парламентского контроля не устанавливает и наделяет Федеральное Собрание лишь ограниченным набором контрольных полномочий. К ним относится право Совета Федерации и Государственной Думы на совместное образование Счетной палаты для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, отчет о котором Правительство РФ должно представлять Государственной Думе (ч. 1 ст. 114). К специфическим формам контрольных полномочий российского парламента относится право Совета Федерации отрешать от должности Президента Российской Федерации и право Государственной Думы выдвигать обвинение против него; право Совета Федерации назначать и освобождать от должности Генерального прокурора Российской Федерации; право Государственной Думы решать вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, а также назначать и освобождать от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации.

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

Мировая парламентская практика показывает, что наиболее действенным механизмом осуществления парламентского контроля является квазисудебное парламентское расследование, за которым может последовать отставка правительства или

отдельных должностных лиц, если в отношении их после этого станет возможным судебное разбирательство. Наделение Федерального Собрания правом парламентского расследования путем внесения соответствующей поправки в Конституцию РФ представляется актуальным и необходимым для усиления и расширения контрольной функции российского парламента.

4.2. Конституционные принципы деятельности российского парламента

В отличие от других государственных органов парламента — сложный, многофункциональный механизм, имеющий разнообразные связи и отношения с другими государственными и общественными институтами. Отсюда его специфические особенности в формировании, функционировании и внутреннем устройстве¹.

¹ Парламентское право России. С. 31.

В основу формирования и деятельности Федерального Собрания, помимо принципа разделения властей в соответствии с Конституцией РФ, положены также принципы федерализма (ст. 5), политического многообразия и многопартийности (ч. 3 ст. 13) и разграничения полномочий палат парламента.

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

На принципе политического многообразия и многопартийности основываются формирование и деятельность Государственной Думы. В соответствии с действующим избирательным законодательством 450 ее депутатов избираются раз в четыре года с 2007 г. по пропорциональной системе, основным актором которой выступают партии — добровольные политические объединения граждан. По результатам выборов происходит политическое структурирование Государственной Думы, формируются депутатские объединения — фракции и группы. При этом конкуренция политических проектов и партийных программ, начинающаяся с кампании по выборам депутатов Государственной Думы, продолжается и в процессе законодательной деятельности депутатских объединений в этой палате российского парламента.

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

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

Во-вторых, право принимать федеральные законы принадлежит исключительно Государственной Думе (ч. 1 ст. 105). По отношению к федеральным законам Совет Федерации наделен лишь правом отлагательного вето (ч. 4, 5 ст. 105). Он имеет право одобрить или не одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой, но та может не согласиться с решением Совета Федерации об отклонении закона, и он будет считаться принятым, если при повторном голосовании его поддержало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

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

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

Предписывая такую систему взаимоотношений между палатами Федерального Собрания, авторы Конституции РФ исходили из следующих предпосылок. Государственная Дума как политический институт представительства интересов всего народа в делах управления государством должна играть ключевую роль в формировании и развитии российского законодательства. Совет Федерации должен обеспечивать, во-первых, как институт представительства субъектов Российской Федерации учет их интересов при формировании законодательства и, во-вторых, как палата, менее Государственной Думы подверженная влиянию политических факторов, стабильность законодательного процесса по ключевым вопросам государственного управления.

Лишь при принятии федеральных конституционных и законов о поправках к главам 3–8 Конституции РФ палаты Федерального Собрания играют в основном равнозначную роль. Хотя эти законы также вносятся только в Государственную Думу, но считаются принятыми, если они последовательно одобрены большинством не менее двух третей

голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации (ст. 108, 136).

Не только законодательная, но и компетенции палат Федерального Собрания в иных сферах строго разграничены, и они правомочны решать лишь отнесенные к предметам их ведения вопросы.

Согласно ст. 102 Конституции РФ, к ведению Совета Федерации, призванного обеспечить учет мнений субъектов Российской Федерации по коренным вопросам государственного строительства и управления, внутренней и внешней политики страны, относятся:

- утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- утверждение указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил за пределами территории Российской Федерации;
- назначение выборов и отрешение от должности Президента РФ;
- назначение на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Согласно ст. 103 Конституции РФ, к ведению Государственной Думы, представляющей интересы всего народа, относятся:

- дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

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

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

Принцип законности (легитимности) деятельности парламента вытекает непосредственно из включения в Конституцию РФ главы 5 «Федеральное Собрание», которая определяет легитимность существования в России двухпалатного парламента с конкретными полномочиями, закрепленными за каждой палатой.

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

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

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

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

При этом Конституция РФ (ч. 3 ст. 100) предусматривает и возможность проведения совместных заседаний Совета Федерации и Государственной Думы для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ и выступлений руководителей иностранных государств. В российской парламентской практике установилось, что для заслушивания ежегодных посланий Президента РФ, касающихся вопросов положения в стране, внутренней и внешней политики государства, приоритетов в законодательной и исполнительной деятельности органов государственной власти, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы собираются совместно с представителями других ветвей государственной власти и должностными лицами. В

настоящее время такие совместные заседания палат проходят без специальной регламентации.

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

Конституция РФ устанавливает и некоторые основные принципы внутренней организации работы палат Федерального Собрания.

В соответствии со ст. 99 Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Но Президент РФ может созвать его и ранее. Первое заседание этой палаты открывает старейший по возрасту депутат. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва прекращаются полномочия прежней. Эти конституционные положения устанавливают принцип непрерывности работы Государственной Думы и организацию процесса передачи полномочий от прежнего новому ее составу.

Конституция РФ (ст. 101) определяет также руководителей каждой из палат и основополагающие их полномочия. Совет Федерации и Государственная Дума избирают из своего состава Председателей и их заместителей. Они ведут заседания и ведают внутренним распорядком палат. Конституция РФ наделяет этих руководителей только организационными и распорядительными полномочиями. Естественно, по своему должностному положению они осуществляют также представительские функции. По неофициально установленной иерархии высших должностных лиц государства Председатель Совета Федерации и Председатель Государственной Думы занимают соответственно третье и четвертое места после Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации.

Кроме того, Конституция РФ (ч. 3 ст. 101) устанавливает, что Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания. Таким образом, Конституция РФ определяет три основные организационные формы их работы: заседания палат; заседания комитетов и комиссий; парламентские слушания.

Конституция РФ устанавливает также сроки полномочий и порядок роспуска нижней палаты российского парламента — Государственной Думы. Она избирается сроком на четыре года (ч. 1 ст. 96), не может быть досрочно распущена Президентом РФ по предусмотренным ст. 111 и 117 Конституции РФ основаниям (ч. 1 ст. 109). В случае ее роспуска Президент РФ назначает дату выборов, с тем чтобы вновь избранная

Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска прежнего состава (ч. 2 ст. 109).

В соответствии с ч. 4 ст. 111 Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы после ее трехкратного отклонения представленных им кандидатур Председателя Правительства РФ.

Согласно ч. 3 ст. 117 Конституции Президент РФ может распустить Государственную Думу, если она в течение трех месяцев со дня вынесения постановления о недоверии Правительству РФ повторно подтвердит это решение. В такой ситуации он объявляет либо об отставке Правительства РФ, либо о роспуске Государственной Думы.

В соответствии с ч. 4 ст. 117 Президент РФ может распустить Государственную Думу и в том случае, когда само Правительство РФ ставит перед ней вопрос о доверии себе, а она в нем отказывается. И тогда он в течение семи дней должен принять решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначить новые выборы.

При этом Государственная Дума не может быть распущена:

— по основаниям, предусмотренным ст. 117 Конституции РФ, в течение года после ее избрания (ч. 3 ст. 109);

— с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Совета Федерации (ч. 4 ст. 109);

— в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения (ч. 5 ст. 109);

— в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ (ч. 5 ст. 109).

4.3. Система сдержек и противовесов в законодательной деятельности

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

Для обеспечения политической устойчивости функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти Конституция РФ наряду с наделением

российского парламента перечисленными контрольными полномочиями наделяет и Президента РФ такими конституционными полномочиями, как право роспуска Государственной Думы или отставки Правительства РФ (ст. 111, 117). Таким образом, она реализует так называемую систему сдержек и противовесов во взаимодействии высших органов государственной власти, характерную для дуалистических или преимущественно дуалистических государственных режимов в президентских и смешанных (полупрезидентских) республиках¹.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 348–351.

При таких государственных режимах, к которым относится и существующий в России, эта система реализуется не только в организации взаимодействия ветвей власти и президента, но и в законодательной деятельности, за счет наделения президента и высших органов исполнительной и судебной власти определенными законодательными полномочиями. К таким устанавливаемым конституцией страны полномочиям могут относиться право президента налагать на принятые парламентом законы отлагательное (суппенсивное) вето, для преодоления которого требуется квалифицированное большинство голосов в обеих палатах парламента; право законодательной инициативы, предоставляемое президенту, правительству и высшим судебным органам, и другие полномочия. Подобными законодательными полномочиями Конституция РФ наделяет Президента РФ (ст. 104, 107, 108, 134) и Правительство РФ (ст. 104, 114, 134).

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

Порядок взаимодействия высших судебных органов России — Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Суда РФ — с другими ветвями и органами государственной власти определяется Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом №1-ФКЗ от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»¹. Они устанавливают, что судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1 (текущая редакция — www.consultant.ru).

В рамках законодательной деятельности Конституция РФ (ст. 104) наделяет Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суд ограниченным правом законодательной инициативы, только по вопросам их ведения, включающим, в

соответствии с Регламентом Государственной Думы, право вносить поправки в законопроекты, рассматриваемые палатой во втором чтении.

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

Наделение конституционных судов правом законодательной инициативы в мировой практике встречается нечасто¹. И Конституционный Суд РФ фактически этим правом не пользуется. Кроме законодательной инициативы по внесению проекта Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» он избегает участия в законодательном процессе. Эта самоограничительная позиция понятна и оправдана, так как именно Конституционному Суду РФ предоставлено право разрешать дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, иных нормативных правовых актов и давать толкование Конституции РФ (ст. 125). При этом выявленные неконституционные положения действующих федеральных законов утрачивают юридическую силу. Это ставит Конституционный Суд РФ в положение конституционного арбитра в сфере законодательства, который для сохранения объективности в судебном разбирательстве должен изначально находиться вне законодательного процесса, подверженного влиянию политической конкуренции.

¹ Парламентское право России. С. 171.

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

Для осуществления действенного судебного контроля за практической реализацией принципа разделения властей судебная — единственная из всех ветвей власти — принципиально должна быть аполитичной, находиться вне любых процессов политической конкуренции, в том числе между органами государственной власти. И выполнять в системе сдержек и противовесов роль независимого, политически нейтрального арбитра, подчиненного в своих действиях исключительно Конституции и законам, не подверженного никаким влияниям, а тем более прямым воздействиям со стороны других институтов государства или каких-либо политических и элитных групп. В настоящее время российская судебная система явно не отвечает этим требованиям и нуждается в существенном реформировании.

Теоретически конституционная система сдержек и противовесов предназначена для поддержания политического равновесия, прежде всего между парламентом, президентом и правительством, в тех случаях, когда они представляют конкурирующие политические силы, естественно стремящиеся занять доминирующее положение в политической жизни страны и управлении государством. А политическая конкуренция между высшими органами государственной власти достаточно часто сопряжена со стремлением одного органа власти вторгнуться в сферу компетенции другого, ограничить его самостоятельность и независимость при отправлении государственно-властных полномочий, возложенных на этот орган конституцией страны.

Подобная политическая экспансия любого из высших органов государственной власти по отношению к другому создает реальную угрозу демократическому принципу разделения властей. То, насколько конституционная система сдержек и противовесов в рамках законодательной деятельности используется для практической реализации принципа разделения властей, а не в противоположных целях, и определяет характер политического режима в стране. Для авторитарных политических систем характерно полное доминирование структур исполнительной власти над законодательной и судебной¹, в первую очередь президента и правительства над парламентом, которому отводится второстепенная, подчиненная роль при существенном ограничении его независимости и самостоятельности.

¹ Соловьев А. И. Указ. соч. С. 252.

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

государственной власти в законодательном процессе, с учетом установленной Конституцией РФ системы сдержек и противовесов. Это может способствовать устранению коллизий между ними и созданию правовых преград антидемократическим тенденциям в их взаимоотношениях, связанным со стремлением различных правящих групп к политическому доминированию в сфере законодательной деятельности. Это должно также способствовать повышению качества российского законодательства в смысле его нацеленности прежде всего на соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, выражение в законодательной форме общезначимых интересов и целей развития общества и государства, а не частных интересов правящих элитных групп.

Без этого даже при демократической системе разделения властей объективно существующая конкуренция между различными ветвями и органами государственной власти представляет собой существенно значимый фактор политического влияния на законодательную деятельность.

Контрольные вопросы

1. Какой фундаментальный принцип демократической организации государственной власти закрепляет Конституция РФ (ст. 10), так же как и конституции большинства зарубежных стран?

2. В развитие принципа разделения властей как Конституция РФ устанавливает зависимость каждой из ветвей власти?

3. Какова главная функция современного парламента в системе разделения властей?

4. Что является результатом реализации законодательной функции парламента?

5. На что должна быть направлена законодательная деятельность в правовом государстве?

6. На чем базируется ключевая роль парламента как основного субъекта законодательной деятельности?

7. Устанавливает ли Конституция РФ институт парламентского контроля?

8. Что является наиболее действенным механизмом осуществления парламентского контроля с точки зрения мировой парламентской практики?

9. Какие другие принципы определяет деятельность Федерального Собрания Конституция РФ, помимо принципа разделения властей?

10. Для чего предназначена теоретическая конституционная система сдержек и противовесов?

ГЛАВА 2

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ — ПАРЛАМЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПОРЯДОК РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

1.1. Организационная структура Государственной Думы

Внутреннюю организацию и порядок работы Государственной Думы определяет ее Регламент¹ (далее: Регламент ГД), в соответствии с которым организационную структуру палаты составляют:

- Председатель Государственной Думы;
- Первые заместители Председателя Государственной Думы;
- Заместители Председателя Государственной Думы;
- Совет Государственной Думы;
- Депутатские объединения;
- Комитеты и комиссии.

Выборными должностями, порядок избрания на которые устанавливается Регламентом ГД, являются:

- Председатель Государственной Думы и его заместители;
- Председатели комитетов и комиссий Государственной Думы, их заместители.

¹ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. М.: Изд. ГД, 2002.

Регламент ГД в периоды деятельности первого (1993–1995), второго (1995–1999) и третьего (1999–2003) созывов Государственной Думы предусматривал только одну должность Первого заместителя Председателя Государственной Думы. В начале работы четвертого ее созыва (2003–2008) Регламент ГД в этой части был изменен — появились две должности Первого заместителя Председателя Государственной Думы.

Формирование организационной структуры, которая включает избрание Председателя и его заместителей, составляющих выборную администрацию палаты, а также председателей комитетов, комиссий и их заместителей; формирование и регистрацию депутатских объединений, распределение депутатов по комитетам и комиссиям представляют собой первое публичное действие политического характера Государственной Думы нового созыва. Результаты выборов ее депутатов во многом, но далеко не однозначно определяют структурирование этой палаты российского парламента — фактическое количество и состав депутатских фракций и групп, перечень и состав комитетов и комиссий, распределение выборных должностей между депутатскими

объединениями. Последнее наиболее явно выражает стратегические или тактические коалиции парламентского большинства, которые в рамках результатов выборов формируются уже в стенах самой Государственной Думы.

В общем случае Председатель Государственной Думы и его заместители избираются из числа депутатов тайным голосованием, с использованием бюллетеней. При этом может быть принято решение и об открытом голосовании. Порядок избрания Председателя Государственной Думы устанавливается ст. 9, а его заместителей — ст. 10 Регламента ГД. Кандидатуры, выдвинутые на должности заместителей, могут предварительно рассматриваться депутатскими объединениями и Советом Государственной Думы в целях утверждения списка кандидатов. В этом случае может проводиться открытое голосование по списку в целом. Порядок избрания председателей комитетов, комиссий и их заместителей устанавливается ст. 22 Регламента ГД как аналогичный порядку избрания заместителей Председателя Государственной Думы. Голосование по их избранию также может проводиться по единому списку кандидатов. На все выборные должности их вправе выдвинуть как депутатские объединения, так и депутаты. Избранными считаются те, за кого проголосовало большинство (более половины) от общего состава Государственной Думы.

В период деятельности трех первых ее созывов (1993–2003) имела место парламентская практика избрания на выборные должности в Государственной Думе на основе так называемого «пакетного соглашения». При этом избрание на все выборные должности проводилось по заранее согласованным спискам, как правило, открытым голосованием. Исключение составлял Председатель Государственной Думы, который, по Регламенту ГД, должен избираться отдельно, хотя кандидатура и на эту должность согласовывалась заранее. Отсюда и название «пакетное соглашение».

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

В Государственной Думе первого созыва (1993–1995) с целью защиты прав парламентского меньшинства в основу «пакетного соглашения» был положен достаточно демократический принцип распределения выборных должностей между депутатскими объединениями, исходя из их численности, с учетом значимости каждой должности, выраженной в условных баллах. И во втором созыве (1995–1999) подобный подход был в основном сохранен. В Государственной Думе третьего созыва (1999–2003) фракции «Союз правых сил» и «Яблоко», хотя и участвовали в предварительных переговорах, в итоге были практически отстранены от «пакетного соглашения». В результате соглашения, заключенного только между так называемыми «центристскими» депутатскими объединениями и фракцией КПРФ, права этих фракций были явно нарушены. Лишь после выхода под влиянием Администрации Президента РФ «центристских» депутатских объединений из первоначального «пакетного соглашения» права депутатских фракций «Союз правых сил» и «Яблоко» были частично восстановлены.

В рамках «пакетного соглашения» по распределению выборных должностей сложилась достаточно устойчивая традиция: каждое депутатское объединение получало для своего представителя должность заместителя Председателя Государственной Думы, при этом Председатель и его Первый заместитель не могли быть представителями одного депутатского объединения. Аналогичный подход был использован в третьем созыве при распределении должностей заместителей председателей комитетов. Однако это привело к существенному и неоправданному, с точки зрения эффективной организации работы комитетов, увеличению количества руководящих должностей в каждом комитете (председатель от одного депутатского объединения и до 8 заместителей от других).

В 2003 г., в начале работы Государственной Думы четвертого созыва, принцип «пакетного соглашения» и другие традиции при распределении выборных должностей, которые начали формироваться в первом десятилетии нового российского парламентаризма, были практически отвергнуты. Распределение выборных должностей в Государственной Думе этого созыва было осуществлено, очевидно, по согласованному с Администрацией Президента РФ решению, только одной депутатской фракцией «Единая Россия». Партия «Единая Россия», по официальным результатам выборов, получила 120 мандатов по партийному списку и 103 — по одномандатным избирательным округам, а к началу работы парламента ее фракция обладала уже конституционным большинством и насчитывала более 300 депутатов.

По этому решению Председателем Государственной Думы и его двумя Первыми заместителями были избраны представители фракции «Единая Россия». При этом

Председателем стал руководитель этой фракции Б. В. Грызлов, а в число 8 заместителей вошли еще 5 представителей той же фракции и по одному — от трех других. И при распределении должностей председателей комитетов, количество которых было увеличено до 29, несмотря на все предварительные заявления о необходимости его сокращения для повышения эффективности законодательной работы палаты, председателями 26 комитетов тоже стали представители «Единой России» и только трех — от других депутатских фракций.

Таким образом, в Государственной Думе четвертого созыва были существенно нарушены такие ключевые принципы парламентаризма, как необходимость защиты прав парламентского меньшинства при распределении руководящих должностей и обязательность не политического, а исключительно организационного характера должности председателя палаты. Между тем в парламентах демократических стран эти принципы, в виде тех или иных конкретных правил, тщательно соблюдаются в форме как писанных регламентных норм, так и неписаных, но устоявшихся традиций. А в ряде стран даже стало нормой, чтобы председатель парламента или председатели его палат официально приостанавливали свое членство в политических фракциях или партиях после избрания на должность.

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

Стремление депутатских объединений получить для своих представителей как можно больше руководящих должностей в парламенте обусловлено тем, что это позволяет им более действенно влиять на работу парламента и в первую очередь на его законодательную и контрольную деятельность.

Регламент ГД (ст. 11) наделяет Председателя Государственной Думы организационными и представительскими полномочиями. В рамках организационных полномочий он:

- ведет заседание палаты;
- ведает вопросами ее внутреннего распорядка;
- организует работу Совета Государственной Думы;
- осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственной Думы;
- назначает и освобождает от должности с согласия Совета Государственной Думы руководителя Аппарата Государственной Думы и его первого заместителя, управляющего делами палаты;
- представляет к назначению и освобождению от должности постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде РФ.

При этом Председатель палаты вправе по собственному усмотрению включать в проект порядка ее работы вопросы о выборах на вакантную должность заместителя Председателя Государственной Думы и о замещении вакантных мест в комитетах и комиссиях.

В рамках организации законодательного процесса Председатель Государственной Думы:

- направляет поступившие в палату законопроекты и материалы к ним в ее депутатские объединения и комитеты;
- подписывает постановления Государственной Думы;
- направляет в Совет Федерации для рассмотрения одобренные нижней палатой парламента законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы;
- направляет Президенту РФ федеральные законы, принятые Государственной Думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции РФ (преодоление вето Совета Федерации).

Председатель Государственной Думы или, по его поручению, один из заместителей представляет ей доклад о деятельности палаты за истекшую сессию и о проекте примерной программы законодательной работы на очередную сессию. По этим докладам палата может принимать постановления.

В рамках представительских полномочий Председатель Государственной Думы представляет палату во взаимоотношениях с Президентом РФ, Советом Федерации, Правительством РФ, субъектами Российской Федерации, Конституционным, Верховным,

Высшим Арбитражным Судами, Генеральным прокурором РФ, Центральной избирательной комиссией, Центральным банком, Счетной палатой, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, общественными объединениями, другими организациями и должностными лицами, а также с парламентами и высшими должностными лицами иностранных государств, международных организаций. В рамках этих полномочий он участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом РФ в соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции РФ для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

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

В обязанности заместителей Председателя Государственной Думы входят: замещение Председателя на время его отсутствия, ведение по его поручению заседаний палаты (в четвертом созыве эта обязанность была возложена только на первых заместителей), координация деятельности комитетов и комиссий, решение других вопросов внутреннего распорядка деятельности палаты в соответствии с Регламентом и распределением обязанностей между заместителями Председателя Государственной Думы. Распределение обязанностей между ними он должен осуществлять по согласованию с Советом Государственной Думы. В пределах своих должностных обязанностей заместители вправе давать поручения структурным подразделениям Аппарата нижней палаты парламента.

Совет Государственной Думы представляет собой коллегиальный, постоянно действующий орган палаты, созданный для подготовки и предварительного рассмотрения организационных вопросов ее деятельности. В полномочия Совета по организации законодательной деятельности входит формирование проектов примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию, календаря рассмотрения вопросов на очередной месяц, порядка работы на очередное заседание. В рамках законодательной процедуры он принимает следующие решения:

— назначает по каждому законопроекту, внесенному в Государственную Думу, комитет палаты, ответственный за его подготовку к рассмотрению, и в случае необходимости комитеты — соисполнители;

— направляет законопроекты для рассмотрения в комитеты палаты, депутатские объединения, а при необходимости — другим субъектам права законодательной

инициативы, определяет срок подготовки отзывов, предложений и замечаний (поправок) к ним;

— направляет подготовленные ответственным комитетом к рассмотрению палатой законопроект и материалы к нему Президенту РФ; субъекту права законодательной инициативы, внесшему в Государственную Думу данный законопроект; в Правительство РФ; депутатам в установленные Регламентом ГД сроки;

— по предложению комитетов Государственной Думы принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы, если им не выполнены требования ст. 104 (ч. 1 и 3) Конституции РФ или ст. 105 Регламента ГД.

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

Решения Совета оформляются в виде выписок из протоколов заседаний, которые подписываются председательствующими на них, но могут быть отменены Государственной Думой. В заседаниях Совета вправе участвовать полномочные представители Президента РФ и Правительства РФ в Государственной Думе; представители субъектов права законодательной инициативы, если рассматривается вопрос о внесенных ими законопроектах. Право присутствовать на них и вносить предложения по проекту порядка работы палаты предоставлено также ее депутатам.

В состав Совета Государственной Думы первого, второго и третьего созывов входили ее Председатель и руководители депутатских объединений. Вел заседания Председатель палаты, а в его отсутствие — один из заместителей. Право решающего голоса имели руководители депутатских объединений и до марта 2002 г. — Председатель Государственной Думы. В результате политического конфликта, связанного с исключением из фракции КПРФ Председателя Государственной Думы третьего созыва Г. Н. Селезнева, соответствующая норма Регламента была изменена на норму о праве Председателя Государственной Думы только на совещательный голос. Его заместители и председатели комитетов участвовали в работе Совета с правом совещательного голоса. В отсутствие руководителей депутатских объединений и председателей комитетов по их поручению в его заседаниях принимали участие их представители из числа депутатов, при этом представляющие депутатские объединения имели право решающего голоса.

В таком составе Совет являл собой орган политического представительства, структурированного по фракциям и группам депутатского корпуса, предназначенный для выработки компромиссных решений и согласования позиций депутатских объединений по вопросам организации, прежде всего законодательной деятельности палаты. Кроме того, он обеспечивал коллегиальный контроль со стороны всех депутатских объединений за деятельностью выборной администрации в лице Председателя и его заместителей, а также Аппарата Государственной Думы по организации ее работы, за их административным влиянием на законодательный процесс и деятельность палаты в целом.

В начале работы Государственной Думы четвертого созыва в Регламент ГД были внесены принципиальные изменения, в соответствии с которыми в состав Совета Аппарата Государственной Думы стали входить с правом решающего голоса только Председатель и его заместители. Таким образом, были полностью совмещены выборная администрация палаты, наделенная организационными и распорядительными функциями, и Совета Аппарата Государственной Думы, политические и контрольные функции которого при этом были фактически аннулированы.

Целью такой реорганизации руководящих органов Государственной Думы, очевидно, являлось формирование жесткой административной системы руководства деятельностью палаты, подчиненной единолично ее Председателю, занимающему одновременно и должность руководителя фракции «Единая Россия». При этом Государственная Дума четвертого созыва, с учетом состава ее выборной администрации, во многом утратила черты политического института всенародного представительства и приобрела в организационном плане характер административного органа государственного управления.

Депутатские объединения — фракции и группы — образуются депутатами Государственной Думы для совместной деятельности и выражения единой позиции по рассматриваемым палатой вопросам. Все они обладают равными правами, а порядок их организации и деятельности определяется главой 3 Регламента.

Под фракцией понимается депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную Думу по федеральному избирательному округу, а также из депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам и пожелавших участвовать в работе данного депутатского объединения. Эти критерии являются определяющими при создании фракции. Причем количество депутатов, представляющих избирательное объединение, не имеет значения. Все фракции, независимо от численности, подлежат регистрации.

Депутаты, не вошедшие во фракции, вправе создавать депутатские группы. Регламент ГД устанавливает единственный критерий для их образования — численность. В Государственной Думе первого, второго и третьего созывов порог минимальной численности, необходимой для того, чтобы объединение приобрело права депутатской группы и было зарегистрировано в качестве таковой, составлял не менее 35 депутатов. В четвертом созыве в Регламент ГД был введен по сути запретительный порог минимальной численности для депутатской группы в 55 депутатов, который сделал фактически невозможным создание такого объединения.

Депутаты Государственной Думы, не вошедшие ни в одно из объединений при их регистрации либо вышедшие из него, в дальнейшем могут войти в любое из них при согласии депутатского объединения.

Регистрацию фракций и депутатских групп осуществляет Временный секретариат Государственной Думы на основе письменного уведомления о создании фракции или депутатской группы с приложением списочного состава объединения. Депутатская группа, кроме того, должна уведомить о ее целях, об официальном названии и о лицах, уполномоченных выступать от ее имени и представлять ее на заседаниях палаты, в государственных органах и общественных объединениях. Все фракции и группы должны ежегодно в течение сентября (начало осенней сессии) проходить перерегистрацию. Порядок регистрации и перерегистрации фракций и депутатских групп определен ст. 17 Регламента.

Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одном депутатском объединении. Выбывает же из него в случае подачи письменного заявления о выходе или переходе в другое зарегистрированное депутатское объединение либо на основании решения большинства от общего числа его членов об исключении депутата из своего состава. Таким образом, порядок вступления в депутатское объединение является разрешительным, а выхода — заявительным.

Объединения депутатов Государственной Думы, не зарегистрированные в соответствии с Регламентом ГД, не пользуются правами фракции или депутатской группы. Депутаты, входящие в объединения и не входящие ни в одно из них, размещаются в зале заседаний палаты отдельно и компактно.

Внутренняя деятельность депутатских объединений организуется самостоятельно. Они информируют о своих решениях Председателя и Совет Государственной Думы. Роль в законодательной деятельности и организация работы депутатских объединений в нижней палате парламента рассматриваются в главе. 4.

Депутатский корпус структурируется по принципу не только создания фракций и групп, но и профессиональной ориентации законодательной деятельности депутатов. В соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции РФ Государственная Дума образует из их числа комитеты и комиссии, организация и деятельность которых регламентируется главой 4 Регламента ГД.

Комитеты создаются для разработки предложений по реализации конституционных полномочий Государственной Думы, предварительного рассмотрения на соответствие требованиям ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента ГД, подготовки к рассмотрению на заседаниях палаты проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов. А также для предварительного обсуждения других вопросов, отнесенных к ведению Государственной Думы Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами.

Количество и названия комитетов, соответствующие обобщенным законодательным направлениям их деятельности, устанавливаются ст. 20 Регламента ГД. До настоящего времени состав комитетов Государственной Думы изменяется не только в начале, но и в процессе работы каждого нового созыва палаты.

Комитеты образуются на время, не превышающее срока полномочий данного созыва палаты, которая утверждает постановлением Положение о них.

Государственная Дума может создавать комиссии, деятельность которых ограничена определенным сроком или конкретной задачей. Из числа депутатов палаты формируются: Мандатная комиссия, комиссии по этике, для проверки определенных данных о событиях и должностных лицах, специальная комиссия для дачи заключения о выдвижении обвинения против Президента РФ, предусмотренного ч. 2 ст. 93 Конституции РФ; могут образовываться и другие комиссии.

Мандатная комиссия образуется на срок полномочий Государственной Думы данного созыва и в части обеспечения своей деятельности имеет статус комитета. В задачи этой комиссии входит подготовка решений палаты по вопросам полномочий депутатов Государственной Думы и лишения их права депутатской неприкосновенности.

Задачи комиссий, сроки их деятельности, полномочия, состав, положение о комиссии, дата представления и форма отчета о ее деятельности, включая информацию об израсходованных финансовых средствах, определяются постановлениями палаты.

Государственная Дума образует комитеты и комиссии, как правило, на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений. Численный состав каждого комитета и каждой комиссии определяется палатой, но не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов. Стабильно указанную верхнюю границу

численности превышает лишь комитет по бюджету. Каждый комитет может создавать подкомитеты по основным направлениям своей деятельности.

Персональный состав комитета, комиссии утверждается большинством голосов от общего числа депутатов. Аналогичным образом вносятся изменения в состав комитета, комиссии. С условием, что в комитеты и Мандатную комиссию не могут быть избраны Председатель Государственной Думы и его заместители. За исключением их и руководителей депутатских объединений, каждый депутат обязан состоять только в одном из комитетов. Роль в законодательной деятельности и организация работы комитетов также рассматриваются в главе 4.

1.2. Сессии и пленарные заседания Государственной Думы

В соответствии со ст. 99 Конституции РФ, Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. При этом Президент РФ имеет право созвать заседание палаты ранее этого срока.

Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат. Далее, до избрания Председателя Государственной Думы или его заместителей, поочередно заседания ведут представители депутатских объединений по согласованию между собой.

На первом заседании председательствующий сообщает палате фамилии избранных согласно списку депутатов, официально переданному Центральной избирательной комиссией РФ и составленному на день открытия первого заседания Государственной Думы.

Для упорядочения работы на первом же заседании открытым голосованием большинством голосов от общего числа депутатов палата избирает: Счетную комиссию; Временную комиссию по контролю за электронной системой голосования; Временную комиссию по Регламенту; Временный секретариат. Решения Государственной Думы по этим вопросам оформляются постановлениями.

Временный секретариат формирует проект порядка работы палаты на очередное заседание, ведет запись на выступления, регистрирует вопросы, справки, заявления, предложения и другие материалы, поступающие от депутатов; информирует председательствующего о списке записавшихся на выступления и о поступивших материалах, регистрирует депутатские объединения и выполняет иные функции по обеспечению заседаний палаты.

На первом заседании депутаты проводят выборы Председателя Государственной Думы и его заместителей.

Продолжительность и порядок проведения всех заседаний палаты определяются Регламентом и решениями палаты.

Заседания проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации. По решению палаты на заседаниях могут присутствовать представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений и т.д. Представители СМИ пользуются этим правом только на открытых заседаниях палаты, при условии их аккредитации в Государственной Думе.

Палата может принять решение о проведении закрытого заседания, если предложение об этом внесено председательствующим, Советом Аппарата Государственной Думы, Президентом РФ, комитетом или депутатским объединением, Председателем Государственной Думы, Председателем Правительства РФ. Решение о закрытом заседании принимается большинством голосов от числа депутатов, принявших участие в голосовании. Сведения, составляющие государственную и иную, охраняемую законом тайну, обсуждаемые на закрытом заседании, разглашению и распространению не подлежат.

На любом открытом или закрытом заседании палаты вправе присутствовать Президент РФ и его полномочный представитель в Государственной Думе, Председатель и члены Совета Федерации, Председатель и члены Правительства РФ, полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе, члены Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов РФ, Председатель, его заместители и аудиторы Счетной палаты РФ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Генеральный прокурор, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ. Для всех указанных должностных лиц в зале заседаний отводятся специальные места. Другие лица могут присутствовать на закрытых заседаниях только по специальным пропускам.

На заседаниях Государственной Думы ведутся протоколы и стенограммы. Протоколы подписываются председательствующим на заседании. Стенограммы открытых заседаний подлежат официальной публикации. Стенограммы и другие материалы закрытых заседаний хранятся в структурном подразделении по защите государственной тайны Аппарата Государственной Думы в режиме секретного документа (п. 8 ст. 37 Регламента ГД).

Палата работает в режиме сессий и собирается на них: весеннюю — с 12 января по 20 июня; осеннюю — с 1 сентября по 25 декабря. Во время сессий проводятся заседания палаты, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов в комитетах и комиссиях, фракциях и депутатских группах, а также с

избирателями (как правило, в каждую последнюю неделю месяца — неделю работы депутатов в избирательных округах).

Заседания Государственной Думы проходят по средам и пятницам: утренние — с 10 до 14 и перерывом с 12 до 12 часов 30 минут, вечерние — с 16 до 18. Палата может назначить дополнительное или внеочередное заседание, а также принять решение об ином времени его проведения или о продлении заседания. Внеочередные заседания созываются Советом Аппарата Государственной Думы в порядке, установленном ст. 43 Регламента ГД.

На заседаниях Государственной Думы по средам, после утверждения порядка работы, проводится «час голосования», регламентируемый ст. 40 (п. 4) Регламента ГД. По решению Совета Аппарата Государственной Думы или палаты, принятому большинством голосов от общего числа депутатов, может быть определен иной день или иное время проведения «часа голосования». На «час голосования», предназначенный только для принятия голосованием решений (отсюда и название), выносятся: законопроекты, рассматриваемые в третьем чтении, законопроекты о ратификации международных договоров; законы, отклоненные Советом Федерации или Президентом РФ; законопроекты о федеральном бюджете на очередной год (итоговое, четвертое, чтение); проекты постановлений Государственной Думы по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к ее ведению.

Совет Государственной Думы собирается регулярно. Очередные его заседания проходят по вторникам и четвергам, за исключением дней работы депутатов в избирательных округах, и начинаются в 10 часов.

Комитеты и комиссии Государственной Думы заседают по понедельникам и четвергам. Вторник отводится для работы депутатов во фракциях и в депутатских группах. Четверг — для их работы в комитетах, комиссиях, во фракциях и в депутатских группах.

Парламентские слушания проводятся в дни и время, определенное Советом Аппарата Государственной Думы, не допускается слушаний во время заседаний палаты, если она не примет иное решение.

Каждую пятницу на заседании Государственной Думы, как правило, проводится «правительственный час» для ответов Председателя и членов Правительства РФ, Генерального прокурора, Председателя Центрального банка, Председателя Центральной избирательной комиссии, Председателя Пенсионного фонда и других руководителей федеральных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления. При этом заслушиваются не более двух

приглашенных. Порядок проведения «правительственного часа» регламентируется ст. 41 Регламента ГД.

По пятницам может также проводиться «час заявлений», на котором имеют право выступать с заявлениями представители депутатских объединений, комитетов, комиссий и отдельные депутаты.

Иной порядок работы палаты устанавливается ст. 40 (п. 8) Регламентом ГД в период выборов депутатов Государственной Думы.

Заседание палаты начинается с регистрации присутствующих депутатов, которую проводит председательствующий. Регистрация повторяется после каждого перерыва в заседании палаты. Заседание считается правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов палаты.

Депутат Государственной Думы обязан присутствовать на ее заседаниях. Об отсутствии такой возможности он должен заблаговременно информировать руководителя депутатского объединения, председателя комитета, комиссии либо Председателя Государственной Думы. Депутат вправе зарегистрироваться с помощью электронной карточки, а при ее отсутствии — от микрофона или путем подачи написанного на бланке установленной формы заявления.

Проблема наличия кворума и присутствия депутатов в зале заседаний Государственной Думы при голосованиях многократно обсуждалась и дискутировалась как в правовом, так и в политическом контексте. В настоящее время в соответствии с решением Конституционного Суда РФ допускается передача депутатом своего голоса другому депутату в заявительном порядке, установленном ст. 85 (п. 2) Регламента ГД. Практически эта проблема решается всеми депутатскими объединениями путем назначения «дежурных» на заседании палаты членов объединения, которым передаются электронные карточки отсутствующих депутатов.

На заседании депутат вправе участвовать в прениях, вносить предложения, замечания и поправки по существу обсуждаемых вопросов, предлагать и высказывать мнение по кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых палатой, задавать вопросы, давать справки, а также пользоваться иными установленными правами.

Депутаты своевременно извещаются о вносимых на рассмотрение палаты вопросах. Проекты документов и другие необходимые материалы предоставляются им не позднее чем за три дня до рассмотрения на заседании палаты. Порядок распространения материалов к заседанию определяется ст. 49 Регламента ГД.

Заседания Государственной Думы должны проводиться в соответствии с разработанной ее Советом и заблаговременно разосланной депутатам примерной программой законопроектной работы палаты на текущую сессию, утвержденной на одном из ее первых заседаний, с календарем рассмотрения вопросов на очередной месяц, составленным Советом Аппарата Государственной Думы по предложению депутатских объединений, комитетов и комиссий палаты, и с порядком ее работы на очередное заседание. Все это утверждается большинством голосов от общего числа депутатов палаты.

Однако именно планомерность законодательной деятельности Государственной Думы является одним из самых слабых мест в организации ее работы. Не только примерная программа на текущую сессию и календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц систематически не выполняются, но даже и порядок работы на очередное заседание зачастую остается нереализованным. Это обусловлено тем, что примерная программа и ежемесячный календарь, с одной стороны, вынужденно составляются так, чтобы максимально удовлетворить запросы всех депутатских объединений, комитетов и комиссий, а также отдельных депутатов, в результате чего они становятся физически нереализуемыми. А с другой — процесс поступления законопроектов в Государственную Думу носит достаточно хаотический характер. Внесение заранее планируемых законопроектов не осуществляется их разработчиками в согласованные сроки. При этом на палату постоянно накатывается «вал» незапланированных законодательных инициатив, прежде всего самих депутатов, спровоцированных либо текущими политическими, либо лоббистскими интересами. При этом, в соответствии со ст. 51 Регламента ГД, внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат:

- послания и обращения Президента РФ;
- законопроекты, внесенные в качестве срочных Президентом РФ или Правительством РФ;
- проекты федеральных законов о федеральном бюджете на очередной год и о бюджетной системе;
- федеральные конституционные и федеральные законы, возвращенные в Государственную Думу на повторное рассмотрение в порядке, предусмотренном ст. 105 и 107 Конституции РФ;
- нормативные правовые акты Парламентского собрания Союза Беларуси и России;
- проекты федеральных законов о ратификации международных договоров Российской Федерации;

— проекты постановлений о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд РФ;

— проекты постановлений Государственной Думы по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией РФ;

— проекты Регламента и постановлений о внесении в него изменений и дополнений.

Иные законопроекты и вопросы могут рассматриваться во внеочередном порядке только по решению палаты, принятому большинством голосов от общего числа депутатов.

Порядок работы очередного заседания палаты, право внесения изменений и дополнений в который имеют преимущественно депутатские объединения, а также все депутаты Государственной Думы, подлежит утверждению в начале каждого утреннего заседания. На это Регламент ГД отводит не более 30 минут, но время может быть продлено решением палаты, принятым большинством голосов от общего числа депутатов (п. 5 ст. 50). Такая процедура, получившая название «утренняя разминка», достаточно часто затягивается более установленного срока, так как используется депутатскими объединениями и отдельными депутатами не только для продвижения законопроектов, инициаторами которых они являются, но и для публичного представления их политических инициатив и позиции по текущим вопросам как внутривнутриполитической, так и внешнеполитической обстановки.

В случае если на заседании Государственной Думы порядок работы пленарного заседания был рассмотрен не в полном объеме, Совет Аппарата Государственной Думы при его формировании на следующее заседание палаты включает в проект нерассмотренные вопросы в качестве первоочередных. При этом появляются вопросы, длительное время кочующие из порядка работы одного заседания палаты в следующее и т.д.

Регламент ГД (ст. 52 и 53) определяет обязанности и права председательствующего на заседаниях Государственной Думы, суть которых состоит в его организации и ведении в соответствии с Регламентом ГД, обеспечении соблюдения прав депутатов на выступление и высказывание собственного мнения, порядка и дисциплины. В качестве мер дисциплинарного воздействия при нарушениях положений Регламента ГД и правил депутатской этики председательствующий может предупредить депутата, а в случае повторного нарушения лишить его слова, а также права выступления в течение заседания. При нарушении депутатской этики: употреблении в речи грубых, оскорбительных выражений, наносящих ущерб чести и достоинству депутатов и других лиц, выдвижений необоснованных обвинений в чей-либо адрес, использовании заведомо ложной информации, призыва к незаконным действиям — депутат также может быть лишен права

выступления на срок до одного месяца решением палаты, принятым большинством голосов от общего числа депутатов (ст. 45).

Председательствующий на заседании не вправе высказывать собственное мнение по существу обсуждаемых вопросов, комментировать выступления депутатов, давать им характеристику. При нарушениях председательствующим требований регламента Государственная Дума вправе большинством голосов от общего числа депутатов палаты назначить другого председательствующего до принятия решения по обсуждаемому вопросу.

Максимальная продолжительность выступлений на заседании устанавливается ст. 56 Регламента ГД. По истечении установленного времени или при отклонении от темы обсуждаемого вопроса председательствующий предупреждает об этом выступающего, а затем вправе прервать его выступление.

На заседании Государственной Думы депутат может выступать в прениях по одному вопросу не более двух раз. Никто не вправе выступать на заседании без разрешения председательствующего. Нарушивший это правило лишается слова без предупреждения.

Депутаты, которые не смогли выступить в связи с прекращением прений, вправе приобщить подписанные тексты своих выступлений к стенограмме заседания Государственной Думы.

Прения по обсуждаемому вопросу могут быть прекращены по истечении времени, установленного палатой, либо по ее решению, принимаемому большинством голосов от числа принявших участие в голосовании. Председательствующий, получив предложение о прекращении прений, информирует депутатов о числе записавшихся и выступивших, выясняет, кто из записавшихся, но не выступивших представителей фракций и депутатских групп настаивает на выступлении, и с одобрения депутатов предоставляет им слово.

После принятия решения о прекращении прений докладчик и содокладчик имеют право на заключительное слово. Допускаются выступления по мотивам голосования представителей депутатских объединений продолжительностью до трех минут.

Депутаты выступают с трибуны или со своего рабочего места в зале заседаний. Во время работы в Государственной Думе они должны носить деловую одежду, соответствующую официальному характеру ее деятельности.

Работа в Государственной Думе осуществляется на русском языке. Депутат, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, заблаговременно уведомляет об этом Совет Аппарата Государственной Думы, и такое выступление

обеспечивается переводом на русский язык. Однако до настоящего времени таких прецедентов не было.

1.3. Порядок голосования и принятия решений в Государственной Думе

Голосования на заседании Государственной Думы осуществляются с использованием электронной системы подсчета голосов или без нее, а электронное голосование может быть количественным, рейтинговым, альтернативным и качественным.

Количественное голосование представляет собой выбор варианта ответа: «за», «против» или «воздержался». Подсчет голосов и предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях производятся по каждому голосованию.

Рейтинговое — это ряд последовательных количественных голосований по каждому из вопросов, в которых может принять участие каждый депутат. При этом результаты в абсолютном и процентном выражениях по каждому голосованию предъявляются только по окончании голосования по всем вопросам.

Альтернативным называется голосование только за один из поставленных на него вариантов вопроса. Подсчет голосов и предъявление результатов в абсолютном и процентном выражениях производятся одновременно по всем вариантам поставленного на голосование вопроса.

Качественное голосование является альтернативным, с качественной оценкой поставленного на голосование вопроса по одному из пяти вариантов: «очень плохо», «плохо», «удовлетворительно», «хорошо» и «очень хорошо». Такой вид голосования в российской парламентской практике практически не используется.

Решения Государственной Думы принимаются на ее заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным и проводиться с использованием электронной системы подсчета голосов либо по решению палаты без нее, в том числе и с использованием именных бюллетеней.

При проведении открытого голосования с использованием электронной системы депутат вправе получить список с результатами поименного голосования. Поэтому любое открытое голосование при использовании электронной системы фактически является поименным.

При открытом голосовании без использования электронной системы подсчет голосов поручается Счетной комиссии, которая избирается палатой. Перед его началом председательствующий сообщает о количестве предложений, которые ставятся на голосование, уточняет их формулировки и последовательность, напоминает, каким большинством голосов может быть принято решение. После объявления председательствующим о начале голосования никто не вправе его прервать. По окончании

подсчета голосов председательствующий объявляет, какое решение принято. При отсутствии кворума, необходимого для проведения голосования, он переносит голосование на следующее заседание.

Тайное голосование проводится по решению Государственной Думы, принятому большинством голосов от числа депутатов, принявших участие в голосовании. Проводится оно с использованием электронной системы подсчета голосов или бюллетеней. При тайном голосовании с использованием электронной системы данные о результатах поименного голосования депутатов в память электронной системы не заносятся.

Для проведения тайного голосования с использованием бюллетеней и определения его результатов палата избирает открытым голосованием Счетную комиссию. Депутаты, выдвинутые в состав избираемых органов, на период голосования по их кандидатурам приостанавливают свою деятельность в этой комиссии. Счетная комиссия обязана создать условия для тайной подачи голосов.

Процедура тайного голосования, проводимого Счетной комиссией, определена ст. 88 и 89 Регламента ГД. О результатах тайного голосования составляется протокол, который подписывается всеми членами Счетной комиссии и доводится до сведения депутатов. На основании принятого палатой к сведению доклада Счетной комиссии о результатах тайного голосования председательствующий объявляет, какое решение принято, а при выборах называет избранные кандидатуры. Результаты тайного голосования с использованием бюллетеней оформляются постановлением палаты.

Поименное голосование проводится по решению Государственной Думы, принятому большинством голосов от числа депутатов, которые участвовали в голосовании, и осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов или именных бюллетеней. Для его проведения с использованием именных бюллетеней и определения результатов палата также избирает Счетную комиссию. Результаты поименного голосования помещаются в стенографическом отчете заседания Государственной Думы и могут быть опубликованы в средствах массовой информации.

В случае принятия на заседании палаты решений о проведении как поименного, так и тайного голосования, предпочтение отдается тайному.

Процедуры тайного и поименного голосования могут использоваться для влияния на результаты голосования депутатов. И в этом аспекте такой прием, как показывает парламентская практика, является достаточно действенным. Тайное голосование дает депутату возможность принимать то или иное решение без опасения последствий по всему спектру его внутри- и внепарламентских взаимоотношений, которые могли бы

наступить при известности его позиции. Тайное голосование наиболее часто используется при персонифицированном избрании или назначении на должности. Фактором воздействия на депутата при поименном голосовании, наоборот, является публичность результатов голосования с возможностью массового распространения информации о позиции депутата.

При голосовании по каждому вопросу депутат Государственной Думы имеет один голос и подает его за принятие или против решения либо воздерживается от принятия решения. Отсутствовавший во время голосования не вправе подать голос по истечении отведенного для этого времени.

При выдвижении нескольких кандидатур или предложении более двух вариантов решения рассматриваемого палатой вопроса голосование может быть проведено по решению Государственной Думы в два тура. Если ни один кандидат или вариант решения не набрал во втором туре требуемого количества голосов, то вопрос снимается с голосования.

Государственная Дума принимает на пленарных заседаниях следующие основные решения:

- одобрение законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ и федеральных конституционных законов;
- принятие федеральных законов, включая преодоление вето Совета Федерации и совместно с ним — вето Президента РФ на федеральные законы;
- принятие постановлений Государственной Думы по вопросам ее ведения в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами;
- по процедурным вопросам.

На заседаниях Государственной Думы решения принимаются определенным Конституцией РФ и Регламентом ГД большинством голосов депутатов палаты. При их принятии под общим числом депутатов понимается установленная ч. 3 ст. 95 Конституции РФ численность — 450 депутатов.

Федеральные конституционные и законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ Государственная Дума одобряет большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов палаты (квалифицированным или конституционным большинством — 300 и более голосов).

Федеральные законы палата принимает большинством голосов от общего числа депутатов палаты (простым большинством — 226 и более голосов). Государственная Дума может преодолеть вето Совета Федерации или Президента РФ на федеральный

закон большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов палаты (квалифицированным большинством).

Постановления принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (простым большинством), если иной порядок не предусмотрен Конституцией РФ.

Государственная Дума принимает постановления по следующим вопросам:

— об одобрении проекта закона Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федерального конституционного закона, о принятии федерального закона;

— о даче согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;

— о недоверии Правительству РФ;

— о доверии Правительству РФ;

— о назначении на должность и об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ;

— о назначении на должность и об освобождении от должности Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов;

— о назначении на должность и об освобождении от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

— об объявлении амнистии;

— о выдвижении обвинения против Президента РФ;

— о запросе в Конституционный Суд РФ;

— о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд РФ;

— о парламентском запросе;

— по другим вопросам своей компетенции.

Порядок внесения, рассмотрения и принятия постановления Государственной Думы, включающий возможность принятия постановления сначала за основу, а затем — после внесения поправок — в целом, установлен ст. 94 Регламента ГД.

По процедурным вопросам Государственная Дума принимает решения большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании (относительным большинством), если иной порядок не предусмотрен Регламентом.

В соответствии со ст. 84 (п. 2) Регламента ГД к процедурным относятся вопросы:

— о перерыве в заседании или его переносе;

— о предоставлении дополнительного времени для выступления;

— о продолжительности времени для ответов на вопросы по существу законопроекта;

- о предоставлении слова приглашенным на заседание;
- о переносе или прекращении прений по обсуждаемому вопросу;
- о передаче вопроса на рассмотрение соответствующего комитета или комиссии палаты;
- о голосовании без обсуждения;
- о проведении закрытого заседания;
- о приглашении на заседание лиц, указанных в ст. 37 (п. 2) Регламента ГД;
- об изменении способа голосования;
- об изменении очередности выступлений;
- о проведении дополнительной регистрации;
- о пересчете голосов.

Государственная Дума вправе принимать большинством голосов от общего числа депутатов палаты (простым большинством) заявления, обращения и парламентские запросы, которые оформляются ее постановлением. Порядок внесения на рассмотрение палаты и направления парламентского запроса устанавливается ст. 47 Регламента. Запрос депутата Государственной Думы направляется им самостоятельно и не требует оглашения на заседании палаты.

Контрольные вопросы

1. Какова внутренняя структура организации и порядка работы Государственной Думы и чем она определяется?
2. Укажите выборные должности в Государственной Думе, порядок которых устанавливается Регламентом ГД.
3. Какое действие Государственной Думы является первым публичным действием политического характера ее нового созыва?
4. Какого рода изменения в работу Государственной Думы четвертого созыва были внесены Регламентом ГД?
5. Кто открывает первое заседание Государственной Думы и кто ведет заседания до избрания Председателя и его заместителей?
6. Каким может быть голосование в ГД с использованием электронной системы?

§ 2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПОРЯДОК РАБОТЫ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Организационная структура Совета Федерации

Отличия в организации и порядке работы Совета Федерации от Государственной Думы обусловлены следующими факторами:

— порядком формирования Совета Федерации, который, в соответствии с ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, основан на том, что в палату должны входить по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации;

— функциями и задачами Совета Федерации в законодательном процессе, в соответствии с которыми он рассматривает и одобряет только законы, предварительно принятые или одобренные Государственной Думой;

— отсутствием политического структурирования Совета Федерации, т.е. фракций и групп, образуемых его членами для совместной деятельности и выражения единой позиции по рассматриваемым палатой вопросам.

Внутреннюю организацию и порядок работы определяет Регламент Совета Федерации¹ (далее: Регламент СФ).

¹ Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М.: Изд. СФ, 2002.

Специфическая особенность Совета Федерации состоит в том, что, в соответствии с действующим законом о порядке его формирования, каждый член Совета Федерации обладает индивидуальным сроком полномочий. Они начинаются со дня вступления в силу решения об избрании (назначении) членом Совета Федерации соответственно законодательным (представительным) органом государственной власти или высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Прекращаются эти полномочия со дня вступления в силу решения об избрании (назначении) вместо действующего (прежнего) нового члена Совета Федерации. Полномочия члена Совета Федерации могут быть прекращены досрочно в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение).

Решение о подтверждении начала или прекращении (досрочном прекращении) полномочий члена Совета Федерации принимается на заседании палаты без обсуждения большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется его постановлением. Обсуждение допускается в случае досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации в соответствии с Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Хотя законодательно и не установлены обстоятельства, при которых Совет Федерации имеет право отказать в подтверждении начала полномочий избранного (назначенного) в соответствии с действующим законом представителя субъекта Российской Федерации, в практике палаты подобный прецедент имел место.

В соответствии со ст. 9 Регламента СФ органами палаты являются:

— Совет палаты;

- комитеты Совета Федерации;
- комиссии Совета Федерации.

Должностными лицами Совета Федерации являются:

- Председатель Совета Федерации;
- первый заместитель Председателя Совета Федерации;
- заместитель Председателя Совета Федерации;
- председатель комитета, комиссии Совета Федерации;
- первый заместитель председателя комитета, комиссии Совета Федерации;
- заместитель председателя комитета, комиссии Совета Федерации (председатель подкомитета, подкомиссии);
- член комитета, комиссии Совета Федерации.

Председатель Совета Федерации, первый заместитель и заместители Председателя избираются из числа членов Совета Федерации тайным голосованием с использованием бюллетеней. Палата может принять решение о проведении тайного голосования с использованием электронной системы. В случае внесения кандидатур первого заместителя и заместителей Председателя Совета Федерации единым списком для голосования она может принять решение о проведении открытого голосования.

Председатель Совета Федерации, его первый заместитель и заместители избираются на срок их полномочий в качестве членов палаты. Представители от одного субъекта Российской Федерации не могут быть одновременно избраны на указанные должности. Председатель Совета Федерации, его первый заместитель и заместители могут быть избраны повторно, но не более двух сроков подряд.

Порядок избрания Председателя Совета Федерации определяется ст. 16 Регламента СФ, а его первого заместителя и других заместителей — ст. 17.

Председатель Совета Федерации, его первый заместитель и заместители могут быть освобождены от должности на основании решения палаты, принятого большинством голосов от общей численности в установленном ст. 20 Регламента СФ порядке.

Вопрос об освобождении от должности Председателя Совета Федерации, его первого заместителя и заместителей рассматривается палатой при поступлении их личных заявлений или по предложению группы членов палаты не менее одной пятой общей численности. Вопрос об освобождении от должности первого заместителя и заместителя Председателя Совета Федерации рассматривается также по требованию его Председателя.

Председатель, его первый заместитель и другие заместители председателей комитетов, комиссий, как правило, избираются на их заседании большинством голосов от общего числа членов комитета, комиссии. Председатель и первый заместитель

председателя комитета, комиссии утверждаются палатой большинством голосов от общего числа ее членов. Это решение оформляется постановлением Совета Федерации. Он может избрать и непосредственно на заседании палаты председателей и первых заместителей председателей комитетов и постоянных комиссий единым списком в порядке, установленном ст. 17 Регламента СФ для избрания заместителей Председателя Совета Федерации.

Председатель, первый заместитель и другие заместители председателей комитетов, комиссий палаты избираются на срок их полномочий в качестве члена Совета Федерации. Они не могут быть представителями от одного субъекта Российской Федерации.

Комитет, комиссия численностью менее 10 членов избирает не более трех заместителей председателя; от 10 до 15 — не более четырех; свыше 15 членов — не более пяти заместителей председателя комитета, комиссии. Они вправе также освободить председателя, его первого заместителя и заместителя председателя комитета, комиссии от должности большинством голосов от общей их численности. Освобождение утверждается большинством голосов от общего числа членов палаты. Решение оформляется постановлением Совета Федерации.

Подбор и согласование кандидатур на все руководящие должности в палате по сложившейся традиции осуществляются под эгидой Администрации Президента РФ, которая оказывает определяющее влияние на формирование ее руководства и тем самым политическую направленность прежде всего законодательной деятельности.

Кроме руководящих должностей, Совет Федерации, в соответствии со ст. 10 Регламента СФ, может избрать его Председателя, прекратившего свои полномочия на этом посту, почетным Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Решение о таком избрании принимается большинством голосов от общего числа членов палаты и оформляется ее постановлением. Звание почетного Председателя Совета Федерации является пожизненным. Ему, как и Председателю Совета Федерации первого созыва (В. Ф. Шумейко), отводятся специальные места в зале заседаний Совета Федерации и рабочие помещения в здании палаты. Они имеют специальные удостоверения и нагрудные знаки.

Почетный Председатель и Председатель Совета Федерации первого созыва имеют право: принимать участие, с правом совещательного голоса, в заседаниях палаты, комитетов, комиссий, а также в работе парламентских слушаний, заседаниях «круглых столов» и проводимых в Совете Федерации иных мероприятиях; получать документы и материалы, иную информацию, предоставляемую членам палаты на ее заседаниях и заседаниях комитетов, комиссий, на парламентских слушаниях и других мероприятиях.

Регламент СФ (ст. 18) наделяет Председателя Совета Федерации организационными и представительскими полномочиями. В рамках организационных полномочий он:

- созывает и ведет заседания палаты, в том числе внеочередные;
- ведает внутренним распорядком деятельности палаты;
- распределяет обязанности между первым заместителем и заместителями Председателя Совета Федерации;
- организует работу Совета палаты и ведет его заседания;
- координирует работу комитетов и комиссий;
- координирует организацию парламентских слушаний, «круглых столов» и иных мероприятий палаты;
- направляет в комитеты и комиссии заявления, письма и обращения граждан, поступившие в адрес Совета Федерации либо на имя его Председателя и касающиеся деятельности членов палаты;
- дает поручения комитетам, комиссиям и членам палаты;
- осуществляет общее руководство Аппаратом Совета Федерации, контролирует деятельность, утверждает его структуру по согласованию с Советом палаты и штатную численность;
- назначает на должность и освобождает от должности руководителя Аппарата Совета Федерации с согласия Совета палаты, его заместителей и иных работников Аппарата;
- утверждает инструкцию о делопроизводстве в Совете Федерации;
- возглавляет работу по планированию деятельности палаты и решает иные вопросы организации ее деятельности в соответствии с Регламентом СФ и другими нормативными правовыми актами.

Председатель Совета Федерации представляет на утверждение палаты смету расходов по обеспечению ее деятельности и отчет о ее исполнении.

Кроме того, он назначает из числа членов палаты полномочных представителей Совета Федерации в Государственной Думе, Правительстве РФ, Конституционном, Верховном, Высшем Арбитражном Судах, Счетной палате, Генеральной прокуратуре, Центральной избирательной комиссии, Министерстве юстиции РФ, а также — по взаимодействию с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и подписывает доверенность представителю Совета Федерации при рассмотрении дела Конституционным Судом РФ. При этом в соответствии со ст. 9 Регламента СФ член палаты, помимо должностей члена комитета и (или) комиссии Совета Федерации, вправе

занимать в нем еще, но не более одной, должности, за исключением установленных Регламентом СФ случаев.

В рамках организации законодательного процесса Председатель Совета Федерации:

— формирует и вносит на рассмотрение Совета палаты проект повестки дня заседания палаты, представляет ей рассмотренный Советом палаты проект повестки дня заседания;

— подписывает постановления Совета Федерации;

— направляет для предварительного рассмотрения в комитеты и комиссии палаты одобренные Государственной Думой проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ и федеральные конституционные законы, принятые Государственной Думой федеральные законы, а также законопроекты и поправки к ним, разработанные комитетами, комиссиями и членами палаты, которые предполагается внести в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы Совета Федерации;

— публикует для всеобщего уведомления сведения о принятых законах Российской Федерации о поправках к Конституции РФ и направляет их для рассмотрения в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

— направляет Президенту РФ для подписания и официального опубликования одобренные Советом Федерации законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные и федеральные законы;

— направляет в Государственную Думу отклоненные Советом Федерации проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные и федеральные законы;

— направляет в комитеты и комиссии, а также в Правовое управление Аппарата Совета Федерации для подготовки предложений законодательные акты, принятые Парламентом Союзного государства, Межпарламентской ассамблеей Евразийского экономического сообщества, модельные законодательные акты, принятые Межпарламентской ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств;

— подписывает и направляет приглашения палаты членам Правительства РФ и иным лицам для участия в заседании Совета Федерации.

Председатель палаты либо по его поручению первый заместитель представляет Совету Федерации доклады о его деятельности и проекте программы законопроектной работы в соответствии с порядком, установленным решением палаты, которые

обсуждаются на ее заседаниях. По результатам обсуждения Совет Федерации может принимать постановления.

В рамках представительских полномочий Председатель Совета Федерации представляет палату во взаимоотношениях с федеральными и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, общественными объединениями, а также с парламентами иностранных государств, международными организациями, их государственными и общественными деятелями. В рамках этих полномочий он участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом РФ в соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции РФ для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти ее субъектов.

Председатель Совета Федерации приводит к присяге лиц, назначенных на должности судьи Конституционного Суда и Генерального прокурора РФ. Подписывает и вручает Почетную грамоту Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и по решению Совета палаты подписывает и направляет Президенту РФ представления о награждении членов Совета Федерации и работников его Аппарата государственными наградами.

По вопросам, отнесенным к его компетенции, Председатель Совета Федерации издает распоряжения и дает поручения, которые палата вправе отменить, если это противоречит законодательству Российской Федерации и Регламенту СФ.

Первый заместитель Председателя Совета Федерации в соответствии с распределением обязанностей между ним и заместителями Председателя Совета Федерации и по его поручению:

- замещает Председателя Совета Федерации в его отсутствие;
- представляет Совету Федерации доклады о деятельности палаты и проекте программы ее законопроектной работы;
- подписывает постановления палаты, издает распоряжения, вручает награжденным Почетную грамоту Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- осуществляет другие полномочия по вопросам внутреннего распорядка деятельности палаты.

Заместители Председателя Совета Федерации замещают Председателя Совета Федерации в его отсутствие и отсутствие первого заместителя, а также по поручению Председателя Совета Федерации, подписывают постановления палаты, издают распоряжения, вручают награжденным Почетную грамоту Совета Федерации

Федерального Собрания Российской Федерации и осуществляют другие полномочия по вопросам внутреннего распорядка деятельности палаты.

Совет палаты является постоянно действующим органом Совета Федерации и образуется для подготовки и рассмотрения вопросов его деятельности. В его состав входят Председатель Совета Федерации, его первый заместитель и заместители, председатели комитетов и постоянных комиссий, которые обладают правом решающего голоса по всем рассматриваемым Советом палаты вопросам.

Совет палаты обладает следующими полномочиями:

- ежемесячно утверждает график заседаний Совета Федерации;
- рассматривает проект повестки дня заседания палаты;
- утверждает по представлению Председателя положение о деятельности полномочных представителей Совета Федерации;
- принимает решения о проведении парламентских слушаний;
- рассматривает и утверждает план межпарламентского сотрудничества Совета Федерации, составы направляемых за рубеж его делегаций, руководителей этих делегаций, их заместителей, сопровождающих лиц, а также определяет объем полномочий делегаций Совета Федерации и расходы на командирование;
- дает согласие на назначение и освобождение от должности Руководителя Аппарата Совета Федерации и периодически заслушивает его отчеты о его работе.

Кроме того, Совет палаты принимает решения о награждении граждан и организаций Российской Федерации, а также иностранных государств Почетной грамотой Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и о направлении Президенту РФ представлений о награждении членов Совета Федерации и работников его Аппарата государственными наградами.

Совет палаты собирается на заседания, как правило, по вторникам, в 10 часов. Председательствует на них Председатель Совета Федерации либо первый заместитель или один из его заместителей. В заседаниях Совета вправе участвовать: все полномочные представители палаты в федеральных органах и институтах государственной власти; члены Совета Федерации по поручению комитета, комиссии или их председателей: члены Совета Федерации — авторы рассматриваемой на заседании Совета палаты законодательной инициативы; полномочные представители Государственной Думы, Президента РФ и Правительства РФ в Совете Федерации. На заседании Совета вправе присутствовать члены палаты.

Решения Совета принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета палаты и оформляются в виде выписок из протокола ее заседания, который подписывается

председательствующим на заседании. Члены Совета Федерации информируются обо всех рассмотренных Советом палаты вопросах и принятых по ним решениях, которые Совет Федерации вправе отменить.

Совет палаты по сути является высшим руководящим органом Совета Федерации, и в его работе, как и в работе палаты в целом, определяющую роль играет Председатель Совета Федерации.

Из числа членов палаты Совет Федерации образует комитеты и постоянные комиссии, которые являются его постоянно действующими органами, и может создавать временные комиссии. Они ориентированы на решение конкретной задачи и (или) предполагают определенный срок действия. Создание временной комиссии согласовывается с комитетом или постоянной комиссией палаты, в компетенцию которого входит вопрос ведения временной комиссии. В постановлении Совета Федерации о создании временной комиссии указываются конкретная задача, для решения которой она создана, ее полномочия, срок деятельности и состав. По истечении срока, на который комиссия создана, и (или) по выполнении возложенной на нее задачи палата принимает решение о прекращении ее деятельности.

Организация и деятельность комитетов и комиссий Совета Федерации регламентируется главой 4 Регламента СФ. Комитеты и постоянные комиссии образуются для разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой и переданных на его рассмотрение проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой федеральных законов, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами.

Количество и названия комитетов и постоянных комиссий, а также перечни вопросов законодательного обеспечения, находящихся в ведении каждого комитета и комиссии, устанавливаются ст. 30 Регламента СФ. Совет Федерации может принять решение о реорганизации или ликвидации отдельных комитетов и постоянных комиссий либо об образовании новых. Комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации имеют равные права и несут равные обязанности по реализации конституционных полномочий палаты.

Каждый член палаты, за исключением Председателя Совета Федерации, его первого заместителя и других заместителей, обязан состоять в одном из комитетов. Он может быть членом только одного комитета палаты. Председатель Совета Федерации, его первый заместитель и обычные заместители могут входить в состав временной комиссии.

Персональный состав комитета, комиссии утверждается палатой большинством голосов от общего числа ее членов. При этом в них должны входить не менее чем по семи членов Совета Федерации. Комитет, постоянная комиссия по основным направлениям деятельности могут образовывать подкомитеты, подкомиссии. При этом в них должны входить не менее чем по три члена палаты. Председателем подкомитета, подкомиссии, как правило, является заместитель председателя комитета, комиссии.

Роль в законодательной деятельности и организация работы комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации рассматриваются в главе 4.

2.2. Сессии и пленарные заседания Совета Федерации

Заседания Совета Федерации проводятся в Москве. По решению Совета Федерации это место может быть изменено. В зале заседаний помещаются Государственный флаг и Государственный герб Российской Федерации. При открытии и закрытии каждого заседания исполняется Государственный гимн Российской Федерации.

Каждому члену Совета Федерации отводится в зале заседаний постоянное, оборудованное электронными и техническими средствами место, оформленное табличкой с указанием его фамилии, инициалов, субъекта Российской Федерации, который он представляет.

Для Председателя, его первого заместителя и других заместителей отводятся в зале заседаний специальные места, оборудованные средствами для ведения заседания палаты. Особые места предназначены для Президента, Председателя и членов Правительства РФ, депутатов Государственной Думы, Председателей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов, Председателя, заместителя и аудиторов Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Генерального прокурора, Председателя Центральной избирательной комиссии, полномочных представителей Президента и Правительства РФ в Совете Федерации, которые могут участвовать во всех открытых и закрытых заседаниях палаты, а также для почетного Председателя Совета Федерации, Председателя Совета Федерации первого созыва, руководителя Аппарата Совета Федерации.

Заседания палаты проводятся открыто, гласно и освещаются средствами массовой информации. Палата может принять решение о закрытом заседании, если предложение об этом внесено Президентом, Председателем Правительства РФ, председательствующим на заседании палаты, комитетом, комиссией или группой членов Совета Федерации численностью не менее 25 человек. Решение о проведении закрытого заседания принимается большинством голосов от числа членов палаты, принявших участие в голосовании, но не менее чем в 46 голосов.

По решению Совета Федерации на заседания палаты приглашаются представители государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, научных учреждений; независимые эксперты, ученые и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым вопросам. Представители средств массовой информации могут присутствовать только на открытых заседаниях палаты, при условии их аккредитации в Совете Федерации.

На заседаниях Совета Федерации ведутся протокол и стенограмма. Протокол подписывается председательствующим на заседании. Стенограмма открытого заседания публикуется в Бюллетене Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Стенограмма закрытого заседания палаты хранится в соответствующем структурном подразделении Аппарата Совета Федерации на правах секретного документа (п. 4 ст. 40 Регламента СФ).

Совет Федерации, как и Государственная Дума, работает в режиме сессий и собирается: на весеннюю — с 25 января по 15 июля; на осеннюю — с 16 сентября по 31 декабря. Во время сессий проводятся заседания палаты, Совета палаты, комитетов и комиссий, парламентские слушания, Дни Совета Федерации в субъектах Российской Федерации. Порядок парламентских слушаний, Дней Совета Федерации и иных мероприятий устанавливается главой 10 Регламента СФ. Членам палаты ежемесячно предоставляется до десяти дней для работы в субъектах Российской Федерации, которые они представляют.

Заседания Совета Федерации созываются по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. И проводятся в один или в течение нескольких дней подряд. Каждый день заседания состоит из утреннего и вечернего заседаний. Утреннее проводится с 10 до 14 часов, с перерывом на 30 минут, вечернее — с 16 до 18. По решению Совета Федерации, время проведения заседания может быть изменено.

Внеочередные заседания могут созываться по предложению Президента РФ, Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитета, комиссии либо не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации. Предложение комитета, комиссии должно быть поддержано не менее одной пятой от общей их численности. Порядок проведения внеочередного заседания палаты устанавливается ст. 43 Регламента СФ.

Заседание Совета Федерации начинается с поименной регистрации присутствующих членов палаты. Регистрация проводится перед началом каждого утреннего и вечернего заседаний. Перед голосованием, по решению Совета Федерации, может состояться дополнительная регистрация. Заседание считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа членов палаты.

Член Совета Федерации обязан присутствовать на его заседаниях. При отсутствии такой возможности по уважительной причине он до начала заседания информирует об этом Председателя палаты. В отличие от Государственной Думы передача права участия в голосовании на заседаниях другому члену палаты не устанавливается Регламентом СФ и не практикуется. Член Совета Федерации обязан принимать личное участие в его заседаниях. Он вправе участвовать в обсуждении всех рассматриваемых вопросов, обращаться с вопросами к членам и Представителю Правительства РФ, иным лицам, приглашенным на заседание палаты, выступать с обоснованием своих предложений и по порядку голосования. И пользуется при голосовании правом решающего голоса по всем рассматриваемым вопросам.

Члены Совета Федерации заранее, как правило, за 24 часа до начала заседания, извещаются о вносимых на рассмотрение палаты вопросах. Порядок предоставления им материалов к заседанию устанавливается ст. 45 Регламента СФ, а порядок распространения документов и материалов в зале заседания — ст. 59 Регламента СФ.

Заседание палаты проводится в соответствии с повесткой дня ее заседания. Статья 46 Регламента СФ устанавливает, что первоочередному рассмотрению подлежат в указанном порядке следующие вопросы:

- послания и обращения Президента РФ;
- проекты актов Совета Федерации по вопросам, относящимся к его ведению в соответствии с ч. 1 ст. 102 Конституции РФ;
- проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ и федеральные конституционные законы, одобренные Государственной Думой, а также федеральные законы, принятые Государственной Думой и подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации в соответствии со ст. 106 Конституции РФ;
- предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ;
- предложения о направлении запросов Совета Федерации в Конституционный Суд РФ.

На каждом утреннем заседании палаты после регистрации председательствующий на заседании представляет рассмотренный Советом палаты проект повестки заседания и ставит его на голосование для принятия за основу. Проект повестки очередного заседания формируется Председателем Совета Федерации и предварительно рассматривается Советом палаты в порядке, установленном ст. 42 Регламента СФ.

В принятый за основу проект повестки могут вноситься изменения и дополнения в установленном ст. 50 Регламента СФ порядке. Решения о внесении изменений и дополнений в проект повестки дня принимаются большинством голосов от общего числа

членов Совета Федерации. После принятия решений о внесении изменений и дополнений проект повестки ставится председательствующим на голосование для принятия его в целом. Обсуждение вопросов, не включенных в повестку заседания палаты, не допускается.

Регламент СФ (ст. 47) устанавливает обязанности и права председательствующего на заседаниях Совета Федерации, суть которых состоит в организации и ведении их в соответствии с Регламентом СФ, обеспечении соблюдения прав членов палаты на выступление и высказывание собственного мнения, порядка и дисциплины на заседании. В процессе его ведения председательствующий не вправе высказывать собственное мнение по существу обсуждаемых вопросов, комментировать выступления, давать характеристику выступающим. При нарушении им норм Регламента СФ, подтвержденном соответствующим решением палаты, Совет Федерации вправе передать его функции, до завершения рассмотрения обсуждаемого вопроса, другому председательствующему, приняв соответствующее решение большинством голосов от числа принявших участие в голосовании, но не менее чем 46 голосами.

На заседаниях Совета Федерации предусматриваются следующие основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключительное слово по обсуждаемому вопросу; выступление кандидата на выборную (назначаемую) должность, а также выступления — в прениях, по обсуждаемой кандидатуре, по мотивам голосования и порядку ведения заседания; предложение, справка, информация, заявление; обращение. Максимальная продолжительность всех выступлений на заседании устанавливается ст. 52 Регламента СФ. По предложению председательствующего, принятому большинством голосов членов Совета Федерации, участвовавших в голосовании, но не менее чем 46 голосами, устанавливается общее время для обсуждения повестки дня и для вопросов и ответов; может быть продлено время для выступления, по истечении которого микрофон отключается без предупреждения.

Регламент СФ допускает переуступку права на выступление в пользу другого лица с согласия палаты. Но никто не вправе выступать на ее заседании без разрешения председательствующего. Нарушившего это правило председательствующий лишает слова без предупреждения.

Выступающий на заседании Совета Федерации не вправе употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству граждан и должностных лиц; призывать к незаконным действиям; допускать выражения, разжигающие национальную и социальную рознь; использовать заведомо недостоверную информацию; допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес. В случае

нарушения этих правил выступающий также может быть лишен слова без предупреждения.

По предложению председательствующего прения при рассмотрении вопроса на заседании могут быть прекращены по истечении предусмотренного Регламентом СФ времени либо по решению палаты. После принятия решения о прекращении прений председательствующий выясняет, кто из записавшихся, но не выступивших, настаивает на выступлении, и с согласия палаты предоставляет ему слово. Члены Совета Федерации, не выступившие в связи с прекращением прений, вправе приобщить подписанные ими тексты своих выступлений к стенограмме заседания.

Докладчики, содокладчики и кандидаты на выборные (назначаемые) должности имеют право на заключительное слово. Доклад, содоклад, заключительное слово докладчика и содокладчиков произносятся с трибуны, остальные выступления могут осуществляться с трибуны, рабочих мест или от микрофонов в зале.

На заседании палаты по предложению председательствующего или члена Совета Федерации в установленном ст. 57 порядке может быть принято решение о поручении палаты ее Председателю, первому и другим заместителям, а также комитету, комиссии, руководителю Аппарата Совета Федерации. При наличии возражений это предложение ставится на голосование, и решение принимается большинством голосов от числа принявших участие в голосовании, но не менее чем 46 голосами. Поручение оформляется выпиской из протокола заседания палаты.

Для ответов членов Правительства РФ на вопросы членов Совета Федерации в первый день очередного его заседания в 12 часов 30 минут может быть проведен «правительственный час», на котором заслушивается не более двух вопросов. Порядок его подготовки и проведения, а также принятия решений по рассмотренным в рамках «правительственного часа» вопросам устанавливается ст. 77–80 Регламента СФ.

В конце каждого заседания палаты выделяется не более 15 минут для оглашения предложений, заявлений, обращений, информирования, справок. На каждое выступление выделяется не более трех минут.

Заседание палаты ведется на русском языке. Член Совета Федерации, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, не менее чем за сутки уведомляет об этом Председателя. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

2.3. Порядок голосования и принятия решений в Совете Федерации

Как и в Государственной Думе, в верхней палате парламента голосование на ее заседании осуществляется, если не принято иное решение, с использованием электронной

системы или бюллетенями. Решение о способе голосования считается принятым, если за него проголосовало более половины от числа членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, но не менее 46.

Голосование с использованием электронной системы может быть, как и в Государственной Думе, количественным, рейтинговым, альтернативным. Регламентом СФ качественное голосование не предусмотрено. Для проведения голосования бюллетенями палата создает из числа своих членов Счетную комиссию, которая является рабочим органом ее заседания.

Решения Совета Федерации принимаются открытым или тайным голосованием. При этом открытое может быть поименным.

Открытое голосование проводится с помощью электронной системы, если палатой не принято иное решение. На каждом заседании перед началом использования электронной системы член Совета Федерации может получить лично или зарегистрировать свою персональную карточку. Карточки, не прошедшие регистрацию на текущем заседании, считаются недействующими, а их использование блокируется.

Перед началом открытого голосования председательствующий сообщает о количестве предложений, которые ставятся на голосование; уточняет их формулировки и последовательность постановки на голосование; напоминает, каким большинством голосов должно быть принято решение. После его объявления о начале голосования никто не вправе его прервать. По окончании подсчета голосов председательствующий объявляет, принято решение или нет.

Если при определении результатов голосования выявятся технические (связанные с электронной системой) или процедурные ошибки, допущенные при голосовании, то по решению палаты, принимаемому большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, проводится повторное голосование.

При проведении открытого голосования с использованием электронной системы члену палаты, по его письменному запросу, предоставляется отчет о поименных результатах этого голосования. Таким образом, открытое голосование с использованием электронной системы фактически всегда является поименным.

Тайное голосование проводится в случаях, установленных Регламентом СФ, по решению Совета Федерации, принятому большинством голосов от общей его численности, может быть проведено и по другим вопросам. Тайное голосование проводится с использованием электронной системы или бюллетенями.

Перед началом и в течение каждого заседания каждому члену Совета Федерации, в соответствии с их списком, по предъявлении им соответствующего удостоверения

выдается одна карточка для тайного голосования, зарегистрированная в электронной системе.

Тайное голосование с использованием бюллетеней проводится Счетной комиссией, которая обязана создать условия для тайного волеизъявления членов Совета Федерации. Процедура тайного голосования, проводимого Счетной комиссией, устанавливается ст. 64 Регламента СФ.

По результатам тайного голосования Счетная комиссия составляет протокол, который подписывается всеми ее членами. Результаты тайного голосования объявляются Счетной комиссией на заседании палаты и оформляются постановлением Совета Федерации.

Поименное голосование проводится по решению палаты, принятому не менее чем одной пятой от числа принявших участие в голосовании, но не менее 18, с использованием электронной системы или именных бюллетеней. Отчеты о результатах поименных голосований включаются в стенограмму заседания Совета Федерации и могут быть опубликованы в средствах массовой информации.

Если на заседании палаты приняты решения как о поименном, так и о тайном голосовании, то проводится тайное голосование. Процедуры тайного и поименного голосования могут использоваться как прием для оказания влияния на его результаты.

Член Совета Федерации лично осуществляет свое право на голосование. При голосовании по одному вопросу имеет один голос и право голосовать за принятие, против решения либо воздержаться.

На пленарных заседаниях Совет Федерации принимает следующие основные решения:

- одобрение проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ и федеральных конституционных законов;
- одобрение федеральных законов, включая преодоление совместно с Государственной Думой вето Президента РФ на федеральные законы;
- принятие постановлений Совета Федерации по вопросам ведения палаты в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами, а также по вопросам внутренней организации деятельности палаты;
- по процедурным вопросам.

На заседаниях палаты решения принимаются определенным Конституцией РФ и Регламентом СФ большинством голосов ее членов.

Для определения результатов голосования используются такие понятия:

- общее число членов Совета Федерации — 178;

— число членов Совета Федерации, присутствующих на заседании, — число зарегистрировавшихся во время последней перед голосованием регистрации;

— число членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании, — общее число, проголосовавших по данному вопросу «за», «против», «воздержался»;

— простое большинство голосов — число, превышающее в зависимости от рассматриваемого вопроса половину от общего числа членов Совета Федерации (90 голосов) или от принявших участие в голосовании (относительное большинство);

— квалифицированное большинство голосов — число, составляющее три четверти — 134 голоса, две трети — 119 голосов или три пятых — 107 голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Регламент СФ (ст. 66) допускает однократное возвращение к рассмотренному вопросу. Оно означает отмену ранее принятого решения по этому вопросу. Голосование о возвращении к рассмотренному вопросу проводится в порядке, в котором принималось отменяемое решение. Результаты первоначального голосования заносятся в протокол заседания и не оформляются постановлением Совета Федерации.

Результаты голосования по всем вопросам вносятся в протокол и включаются в стенограмму заседания Совета Федерации. Голосование считается состоявшимся, если число присутствующих на заседании палаты не меньше числа ее членов, необходимого для принятия решения.

Если число присутствующих на заседании членов Совета Федерации недостаточно для действительности голосования, председательствующий вправе в пределах заседания назначить время для голосования по вопросу, обсуждение которого завершено. При его проведении повторное обсуждение вопроса не проводится, и слово для выступлений по мотивам голосования, предложений, справок, заявлений, вопросов не предоставляется.

Федеральные конституционные законы и проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ Совет Федерации одобряет большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа его членов (квалифицированным большинством — 134 и более голосов).

Федеральные законы палата одобряет большинством голосов от общего числа ее членов (простым большинством — 90 и более голосов). Совет Федерации может преодолеть вето Президента РФ на федеральный закон большинством не менее двух третей голосов от общего числа своих депутатов (квалифицированным большинством — 119 и более голосов).

Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и

федеральными законами, а также по вопросам организации своей деятельности большинством голосов от общего числа членов палаты (простым большинством — 90 и более голосов).

Порядок внесения, рассмотрения и принятия постановлений и иных актов Совета Федерации, включающий возможность их принятия сначала за основу, а затем, после внесения поправок, — в целом, устанавливается ст. 69 Регламента СФ.

По процедурным вопросам решение принимается большинством голосов членов палаты, принявших участие в голосовании, но не менее чем 46 голосами, если иной порядок не предусмотрен настоящим Регламентом.

К процедурным относятся следующие вопросы:

- о перерыве в заседании Совета Федерации, переносе или закрытии заседания палаты;
- о предоставлении дополнительного времени для выступления;
- о предоставлении слова лицам, приглашенным на заседание палаты;
- о переносе или прекращении прений по вопросу повестки заседания Совета Федерации;
- об общем времени обсуждения повестки дня палаты;
- о переходе к вопросам повестки дня заседания Совета Федерации;
- о прекращении прений по обсуждаемому вопросу;
- о передаче вопроса на рассмотрение комитета, комиссии палаты;
- о проведении закрытого заседания палаты;
- о переносе на следующее заседание Совета Федерации вопроса, рассмотрение которого не завершено;
- о приглашении на заседание палаты лиц, указанных в ст. 38 (п. 6) Регламента СФ;
- об изменении способа голосования;
- об изменении очередности выступлений;
- о проведении дополнительной регистрации;
- о замене председательствующего;
- об оформлении выписки из протокола заседания палаты.

Решение по процедурному вопросу может быть принято без голосования, если ни один из присутствующих на заседании членов Совета Федерации не возражает против его принятия. В случае если хотя бы один из присутствующих на заседании членов палаты возражает против принятия предложенного решения, оно ставится председательствующим на голосование в порядке, установленном Регламентом СФ.

По общеполитическим и социально-экономическим вопросам Совет Федерации может выступать с заявлениями и обращениями, принимаемыми в том же порядке, что и постановления палаты, а также принимать парламентские запросы, которые оформляются ее постановлением. Порядок подготовки и принятия парламентского запроса устанавливается главой 9 Регламента СФ. Запрос члена Совета Федерации направляется им самостоятельно и не требует оглашения на его заседании.

Контрольные вопросы

1. Чем обусловлены отличия в организации и порядке работы Совета Федерации от Государственной Думы?
2. Каким образом осуществляется подбор и согласование кандидатур на все руководящие должности в Совете Федерации?
3. При каких условиях голосование считается состоявшимся в Совете Федерации?
4. Каков порядок подготовки и принятия парламентского запроса Совета Федерации и запроса члена Совета Федерации?

ГЛАВА 3

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

В общем случае законодательный процесс в демократических государствах, строящих свою деятельность на основе принципа разделения властей, состоит из трех основополагающих стадий. Начальная (предпарламентская) стадия подготовки и внесения законопроекта; основная (парламентская) стадия рассмотрения и принятия закона; заключительная (послепарламентская) стадия промульгации (обнародования) и вступления в силу принятого закона. Промульгация (обнародование) — это официальное провозглашение принятого парламентом закона, которое означает его санкционирование главой государства в установленные конституцией (обычные или сокращенные) сроки, а также опубликование в официальном издании. При этом под санкционированием понимается подписание главой государства официального текста закона.

Ряд конституций различают промульгацию, санкционирование и опубликование закона. В этом случае под промульгацией понимается особый акт главы государства, постановляющий об опубликовании принятого парламентом законодательного акта и предлагающий органам исполнительной власти соблюдать предписания этого акта¹.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 550.

Каждая из основополагающих стадий может включать несколько основных и дополнительных этапов. Их количество и содержание определяется принятой в стране регламентацией законодательного процесса. Регламентация законодательного процесса — это законодательная процедура в разных странах, обладающая рядом особенностей, но в то же время имеющая достаточно много общих черт¹.

¹ См.: Парламенты мира. Сб. М.: Интерпракс, 1991.

В демократическом правовом государстве законодательный процесс базируется на принципе верховенства общегосударственного представительного органа власти — парламента в законодательной деятельности. Именно он является тем органом государственной власти, который выражает народный суверенитет и реализует принцип народовластия. Поэтому прежде всего на парламент возлагается функция законодательного закрепления правовых норм, выражающих общезначимые интересы, цели и потребности общественного развития. Причем законодательная деятельность не ограничивается рамками парламента. Ее источником служит само гражданское общество, а законодательный процесс представляет собой органическую составляющую социально-экономических и политических аспектов развития общества и государства.

Законодательный процесс в Российской Федерации по принятию и вступлению в силу федеральных конституционных и федеральных законов регламентируется Конституцией РФ, Федеральным законом № 5-ФЗ от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»¹ и собственными регламентами палат Федерального Собрания — Государственной Думы (Регламент ГД) и Совета Федерации (Регламент СФ).

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 801 (текущая редакция — www.consultant.ru).

Предпарламентская стадия законодательного процесса по принятию и вступлению в силу федеральных конституционных и федеральных законов регламентируется ст. 104 Конституции РФ и ст. 103–107 Регламента ГД в части требований к условиям и порядку внесения законопроекта в Государственную Думу.

В соответствии с ч. 1 ст. 95 Конституции РФ Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации является двухпалатным. Часть 2 ст. 104 и ч. 1 ст. 105 Конституции РФ, в соответствии с которыми законопроекты вносятся, а законы принимаются Государственной Думой, определяют эту палату в качестве основополагающего субъекта законодательного процесса. Такой подход соответствует мировой практике: в двухпалатных парламентах основная законодательная деятельность возлагается на палату, образуемую путем всеобщих прямых выборов².

² Парламентское право России. С. 95.

Поэтому парламентская стадия законодательного процесса состоит из двух частей. Первая — предварительное рассмотрение законопроекта на соответствие Конституции РФ и его принятие (одобрение) Государственной Думой в трех чтениях. Вторая — рассмотрение и одобрение Советом Федерации принятого Государственной Думой федерального или одобренного федерального конституционного закона.

Парламентская стадия законодательного процесса по принятию и вступлению в силу федеральных конституционных и федеральных законов регламентируется ст. 105–107 Конституции РФ, разделом III «Законодательная процедура» Регламента ГД и частью второй Регламента СФ «Участие Совета Федерации в законодательной деятельности».

При этом специальная парламентская процедура установлена главой 22 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹, принятого в качестве федерального закона № 145-ФЗ в 1998 г., для рассмотрения и принятия федерального закона о федеральном бюджете. Особенности процедуры по рассмотрению в Государственной Думе ратификации, прекращения и приостановления действия международных договоров, согласие на

обязательность которых для Российской Федерации выражено в форме федерального закона, устанавливаются главой 26 Регламента ГД.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823 (текущая редакция — www.consultant.ru).

Послепарламентская стадия законодательного процесса в Российской Федерации состоит в подписании и обнародовании Президентом РФ федеральных конституционных и федеральных законов, принятых Федеральным Собранием в установленном порядке, и вступлении их в силу только после официального опубликования. Порядок такого подписания и обнародования законов регламентируется ст. 107 и 108 Конституции РФ, а опубликования и вступления законов в силу — указанным Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

Главой 9 действующей Конституции РФ «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» определен особый законодательный процесс для внесения поправок и пересмотра Конституции РФ (будет рассмотрен отдельно, в § 5 настоящей главы).

Контрольные вопросы

1. Из каких основополагающих стадий состоит законодательный процесс в демократических государствах?
2. Что означает термин «промульгация»?
3. На каком принципе в демократическом правовом государстве базируется законодательный процесс?
4. Из каких двух частей состоит парламентская стадия законодательного процесса?

§ 2. ПРЕДПАРЛАМЕНТСКАЯ СТАДИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

2.1. Право законодательной инициативы и порядок внесения законопроекта в Государственную Думу

Часть 1 ст. 104 Конституции РФ (идентично ст. 103 Регламента ГД) определяет 723 субъекта права законодательной инициативы в Российской Федерации, проявление которыми такой инициативы в установленной законодательством форме влечет за собой обязанность Государственной Думы начать ее рассмотрение. Таковыми являются обладающие общим правом законодательной инициативы: Президент РФ (1), Правительство РФ (1), Совет Федерации (1), члены Совета Федерации (178), депутаты Государственной Думы (450), законодательные (представительные) органы субъектов РФ (89), а также обладающие правом законодательной инициативы только по вопросам их

ведения Конституционный Суд РФ (1), Верховный Суд РФ (1) и Высший Арбитражный Суд РФ (1).

Право законодательной инициативы является субъективным правом и может быть осуществлено только в определенных формах. Часть 2 ст. 104 Конституции РФ предусматривает одну форму реализации права законодательной инициативы — законопроект. Статья 104 Регламента ГД определяет, что право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

— проектов федеральных конституционных и федеральных законов (далее — законопроект);

— законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы РФ и законы РСФСР, федеральные конституционные и федеральные законы либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории РФ актов законодательства Союза ССР;

— поправок к законопроектам.

Отметим, что реализация права законодательной инициативы в форме поправок к законопроектам, порядок которой определяется ст. 120 и 121 Регламента ГД, относится к первой части парламентской стадии законодательного процесса.

Часть 3 ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента ГД устанавливают ряд необходимых условий (в виде набора обязательных документов) реализации права законодательной инициативы в форме законопроекта.

Часть 3 ст. 104 Конституции РФ устанавливает, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ. Отсутствие такого заключения является формальным основанием для возврата законопроекта внесшему его субъекту права законодательной инициативы. Наличие отрицательного заключения Правительства РФ формально не препятствует внесению законопроекта в Государственную Думу, но, как показывает парламентский опыт, в подавляющем большинстве случаев предопределяет его отклонение в процессе дальнейшего рассмотрения.

Таким образом, данная статья Конституции РФ наделяет Правительство РФ на предпарламентской стадии законодательного процесса еще одним, кроме права законодательной инициативы, правом. Обязательная экспертиза законопроектов, предусматривающих покрываемые за счет федерального бюджета расходы, является

необходимым условием для официального их внесения в Государственную Думу и оказывает, как правило, определяющее влияние на результат рассмотрения.

Право Правительства РФ на обязательную экспертизу можно рассматривать как его право на своеобразное, не столько юридическое, сколько политико-экономическое, предпарламентское вето отлагательного типа на определенный Конституцией РФ вид законопроектов. Такое вето может быть преодолено Государственной Думой в рамках стандартной парламентской процедуры.

Статья 105 Регламента ГД устанавливает, что при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены:

- пояснительная записка, содержащая предмет законодательного регулирования, а также изложение концепции предлагаемого законопроекта;

- текст с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;

- перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона;

- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

- заключение Правительства РФ (в случаях, определенных ч. 3 ст. 104 Конституции РФ).

Кроме того, при внесении законопроектов субъектом права законодательной инициативы коллегиальным органом должно быть представлено решение соответствующего коллегиального органа с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту.

Статья 106 Регламента ГД определяет ряд положений, которые должны быть включены в текст законопроекта. В соответствии с ней непосредственно в текст внесенного в Государственную Думу законопроекта должны быть внесены следующие положения:

- о сроке и порядке вступления в силу федерального конституционного, федерального закона или отдельных их положений;

- о признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного федерального конституционного, федерального закона.

В соответствии с ч. 2 ст. 104 Конституции РФ законопроекты вносятся в Государственную Думу. Они, как и материалы к ним, официально направляются субъектом права законодательной инициативы ее Председателю (п. 2 ст. 106 Регламента ГД).

Законопроект, направленный в Государственную Думу, регистрируется в Управлении документального обеспечения Аппарата ГД. Там заводится электронная регистрационная карта, в которой фиксируются необходимые сведения о законопроекте, процессе его рассмотрения и принятия (п. 1 ст. 107 Регламента ГД). Можно считать, что факт регистрации законопроекта в Государственной Думе определяет завершение предпарламентской стадии законодательного процесса.

2.2. Проблемы качества законодательной деятельности на предпарламентской стадии законодательного процесса

Предпарламентская стадия законодательного процесса играет существенную роль в повышении эффективности законодательной деятельности, оцениваемой по критерию качества законов. На этой стадии в процессе законопроектной работы определяются концептуальные основы, а следовательно, закладывается основное содержательное и правоприменительное качество будущего закона. Возможны два направления совершенствования законодательной деятельности на этой стадии.

Первое: совершенствование техники законопроектной работы и процедуры разработки законопроекта.

Техника законопроектной работы может быть до определенной степени формализована и основана на достаточно общих методологических принципах и приемах. В этом смысле ее эффективность зависит в основном от профессионализма и квалификации исполнителей. Но законодательная техника не может иметь универсальных рецептов, так как законодательство призвано регулировать многообразие видов, форм, объектов и субъектов общественных отношений. Процесс разработки правовых норм — это прежде всего определенная техника и в то же время искусство¹.

¹ Бергель Жан-Луи. Разработка правовых норм // Очерки методологии законотворчества. Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. Баден-Баден, 1996. С. 34.

Разработка законотворческой методологии, методики, общих принципов и процедурных правил законодательной техники с целью повышения качества законодательного продукта на основе сравнительно-правового исследования и обобщения опыта законопроектной работы с учетом правоприменительной практики — один из основных предметов юридического направления науки о законодательной деятельности, или законоведения. Совершенствование техники законопроектной работы — это в первую

очередь накопление знаний и позитивного опыта на основе привлечения для ее выполнения в каждом конкретном случае соответствующих профессионально подготовленных и квалифицированных специалистов, что является прерогативой субъекта права законодательной инициативы.

Естественно, законодательная техника определяет и основные процедурные правила разработки законопроекта¹. Но конкретная процедура законопроектной работы существенно зависит от того, под эгидой какого субъекта права законодательной инициативы такая работа выполняется.

¹ См.: *Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н.* Вопросы методики подготовки законопроектов // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды 53. М.: ИЗиСП, 1993.

С точки зрения потенциальных возможностей организации и ресурсного обеспечения законопроектной работы, субъекты права законодательной инициативы являются существенно неравнозначными. Коллективные, к которым относятся Правительство РФ, Конституционный, Верховный, Высший Арбитражный Суды РФ, Совет Федерации и законодательные (представительные) органы субъектов РФ, имеют возможности использовать для законопроектной работы собственные организационные структуры (аппараты), включающие правовые и юридические службы; привлекать необходимых специалистов и экспертов высокой квалификации, специализированные экспертные и юридические организации по конкретным отраслям законодательства; пользоваться бюджетным финансированием.

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

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

Депутаты нижней палаты парламента лично обладают существенно ограниченными организационными и в основном информационными возможностями обеспечения своей законодательной деятельности, включая законопроектную. Члены верхней палаты, сформированной в соответствии с Федеральным законом №113-ФЗ от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», являясь представителями законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ, но не их главами, могут лишь частично опираться в законопроектной работе на ресурсные возможности соответствующих органов власти. Поэтому они занимают промежуточное положение между потенциально обеспеченными

ресурсами субъектами права законодательной инициативы и депутатами Государственной Думы, обладающими существенно ограниченным ресурсным обеспечением.

Накопленный опыт работы Федерального Собрания показывает, что именно депутаты Государственной Думы были и являются наиболее активными, но не самыми результативными в смысле вступления в действие законов субъектами права законодательной инициативы. Так, за период деятельности Государственной Думы второго созыва (1995–1999) именно депутатами было представлено около 50% от общего количества законопроектов (3303), внесенных и принятых к рассмотрению, а от общего количества законов (771), подписанных Президентом РФ, внесенные депутатами составили только 38%. При этом коэффициент результативности законотворческой деятельности депутатов (отношение подписанных Президентом РФ законов к внесенным законопроектам) составлял 18%, что почти в 3 раза ниже, чем у Правительства РФ (50%)¹.

¹ Статистические характеристики законодательной деятельности Государственной Думы второго созыва (1996–1999). Аналитический вестник, № 3. М.: Изд. ГД РФ, 2000.

Приведенные данные, а также их анализ по всем субъектам права законодательной инициативы за период деятельности Государственной Думы первого, второго и третьего созывов показывают, что повышение качества законодательства может быть достигнуто путем совершенствования организации законопроектной работы субъектов права законодательной инициативы, в первую очередь депутатов. Существенную роль в этом могут и должны играть политические партии, признающие приоритет законодательной деятельности как основной, практически значимый для общества публичный ее вид.

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

законодательные инициативы своих партийных депутатов, но и сыграть позитивную роль в повышении качества законодательства путем организации законопроектных работ в интересах партии на высоком профессиональном уровне.

Второе направление — ужесточение юридически формализованных требований к качеству конечного продукта, законопроекта, создаваемого на предпарламентской стадии, путем расширения, правового закрепления, возможно и на уровне федерального закона, набора требований к содержанию и форме законопроекта, вносимого в Государственную Думу. В качестве таковых предлагаются, например, такие существенные требования к законопроекту, как его форма, новизна законодательного регулирования, настоятельная потребность возвести в законодательную норму то или иное общественное отношение; соответствие действующему законодательству, юридическая и языковая четкость в изложении норм, их относимость к той или иной отрасли законодательства; недублирование норм, уже имеющих в законодательстве, и др.¹

¹ См.: *Надеев Р. К.* Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы. М.: Изд. ГД, 1997.

Однако здесь имеют место существенные проблемы правового и процессуального характера. К ним относятся: правомочность фактического ужесточения условий реализации конституционного права законодательной инициативы; определение действительно значимых и однозначно юридически формализуемых требований к законопроекту, несоответствие которым может быть правомерно признано основанием для возврата законопроекта субъекту права законодательной инициативы; выбор их правовой формы, уровня закрепления и др.

Но основная проблема состоит в том, какое специально уполномоченное депутатское формирование может быть правомочно и реально способно определять соответствие законопроекта указанным требованиям и принимать, в случае несоответствия, решение о возвращении внесшему его субъекту права законодательной инициативы. При этом принципиально необходимо, чтобы процедура принятия решения о возвращении законопроекта была гарантированно защищена от возможного влияния политических и лоббистских факторов.

Из практики работы Государственной Думы первого, второго и третьего созывов известно, что эффективным барьером на пути достаточно многочисленных законопроектов, изначально не имеющих перспективы вступить в силу в качестве законов, могла бы стать оценка вносимых в нее законопроектов на предмет их соответствия положениям Конституции и кодифицированным актам законодательства. Однако даже

эта, достаточно четко юридически формализуемая, задача совершенствования законодательного процесса до сих пор не нашла правового и процессуального решения.

Следует отметить, что с процедурной точки зрения второе направление — это ужесточение требований «входного контроля» качества законопроектов, вносимых в Государственную Думу. Поэтому его эффективность по критерию качества законодательства обусловлена не только корректностью определения и юридической формализацией набора требований к законопроекту, но и качеством контроля на соответствие этим требованиям, что осуществляется на этапе предварительного рассмотрения законопроекта — первом этапе парламентской стадии законодательного процесса.

Контрольные вопросы

1. Кто обладает общим правом законодательной инициативы?

2. Каким правом является право законодательной инициативы?

И какую форму реализации права законодательной инициативы предусматривает Конституция РФ?

3. Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу законопроектов. Какие это законопроекты?

4. Какие два направления совершенствования законодательной деятельности возможны на стадии предпарламентского законодательного процесса?

5. Что является вторым направлением совершенствования законодательной деятельности с процедурной точки зрения?

§ 3. ПЕРВАЯ ЧАСТЬ ПАРЛАМЕНТСКОЙ СТАДИИ (ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА)

3.1. Общий порядок рассмотрения законопроектов Государственной Думой

Под первой частью парламентской стадии законодательного процесса будем понимать процесс рассмотрения и принятия федеральных конституционных и федеральных законов Государственной Думой, внесенных в эту палату парламента субъектами права законодательной инициативы.

Внесенный законопроект подлежит предварительному рассмотрению на соответствие требованиям Конституции РФ и главы 12 Регламента ГД, а затем рассмотрению на пленарных заседаниях палаты для его принятия или одобрения в качестве закона в порядке, установленном главой 13 Регламента ГД. Государственной Думой осуществляется рассмотрение и принятие законопроектов, как правило, в трех чтениях (ст. 116 Регламента ГД). Поэтому первая часть парламентской стадии, реализуемая палатой, состоит из четырех основных этапов:

- предварительного рассмотрения законопроекта;
- подготовки и проведения первого чтения;
- подготовки и проведения второго чтения;
- подготовки и проведения третьего чтения.

Исключение составляет порядок рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете и проекта федерального закона о ратификации, прекращении или приостановлении действия международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого должно быть выражено в форме федерального закона. В соответствии со ст. 22 Бюджетного кодекса РФ федеральный закон о федеральном бюджете рассматривается и принимается в четырех чтениях. Федеральный закон о ратификации, прекращении или приостановлении действия международного договора Российской Федерации, который, по мнению Государственной Думы, не должен сопровождаться заявлением и (или) оговорками, допустимыми нормами международного права, может быть принят без предварительного рассмотрения в первом и втором чтениях (гл. 26 Регламента ГД).

Кроме того, возможны дополнительные этапы, связанные с отклонением Советом Федерации или Президентом РФ принятого или одобренного Государственной Думой закона:

- этап повторного рассмотрения федерального закона, федерального конституционного закона, отклоненного Советом Федерации;
- этап повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного Президентом РФ.

3.2. Этап предварительного рассмотрения

Задачей этапа предварительного рассмотрения, который регламентируется ст. 105–108 Регламента ГД, является проверка текста законопроекта и сопровождающего его комплекта документов на соответствие требованиям ч. 3 ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента ГД, т.е. «входной контроль» качества законопроекта.

Законопроект вносится в Государственную Думу на имя ее Председателя и направляется им вместе с сопровождающими документами в депутатские объединения и комитет палаты, в ведении которого находится предметная область законопроекта. Данный комитет, в случае необходимости совместно с Правовым управлением Аппарата ГД, определяет формальное соответствие законопроекта требованиям ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента ГД и в течение 14 дней представляет его со своим заключением в Совет Государственной Думы.

Если зарегистрированный законопроект не соответствует указанным требованиям, то Совет Государственной Думы может принять решение о его возвращении инициатору для их выполнения. При этом за субъектом права законодательной инициативы сохраняется право вновь внести законопроект на рассмотрение после выполнения необходимых требований.

Если зарегистрированный законопроект им соответствует, то Совет Государственной Думы назначает комитет, ответственный по законопроекту (ответственный комитет), и принимает решение о его включении в примерную программу законопроектной работы палаты на текущую сессию. Такое решение означает, что законопроект признан официально внесенным в Государственную Думу, принят в качестве обязательной для рассмотрения законодательной инициативы, чем и завершается этап его предварительного рассмотрения.

Следует отметить, что на этом этапе единственным органом, принимающим все юридически значимые решения, является Совет Государственной Думы, который, кроме вопроса о принятии внесенного законопроекта к рассмотрению, решает и еще две существенно значимые для дальнейшего законодательного процесса проблемы.

Первая — проблема конкуренции комитетов Государственной Думы за право быть ответственным комитетом по наиболее значимым в политическом, экономическом или социальном аспекте законопроектам, что позволяет им в дальнейшем оказывать определяющее влияние на ход рассмотрения таких законопроектов. Эта проблема в соответствии со ст. 14 и 109 Регламента ГД разрешается Советом Государственной Думы следующим образом.

Если регулируемые законопроектом вопросы относятся к ведению не одного, а нескольких комитетов, то один из них назначается ответственным по законопроекту, остальные — комитетами-соисполнителями, которые также имеют существенные регламентные возможности влиять на ход рассмотрения данного законопроекта. Назначение ответственного комитета и комитетов-соисполнителей, а также передача законопроектов из ведения одного комитета в ведение другого является достаточно эффективным способом политического и лоббистского влияния на законодательный процесс.

Вторая проблема — это проблема альтернативных законопроектов. Их внесение достаточно распространенный и действенный способ политического и лоббистского воздействия на законодательный процесс. Альтернативные законопроекты вносятся для достижения таких целей, как стимулирование, ускорение или перехват инициативы в рассмотрении определенных вопросов законодательного регулирования; блокирование

или существенное торможение процессов рассмотрения конкретных законопроектов; последующее обязательное включение в принятый в первом чтении законопроект определенных законодательных положений и норм. Последнее достигается таким приемом, как официальное снятие с рассмотрения альтернативного законопроекта его инициаторами под юридически документированные или неофициальные договорные гарантии включения в законопроект соответствующих положений и норм при его подготовке ко второму чтению.

Проблему внесения альтернативных законопроектов регулирует ст. 110 Регламента ГД, п. 2 которой устанавливает общий порядок рассмотрения таких законопроектов, а п. 1 и 3 ограничивают возможности и сроки их внесения в Государственную Думу. Если в нее альтернативные проекты внесены до рассмотрения в первом чтении законопроекта по тому же вопросу, то Совет Государственной Думы принимает решение отложить первое чтение внесенного ранее законопроекта, устанавливает срок рассмотрения альтернативных проектов и поручает ответственному комитету подготовить их к первому чтению одновременно с ранее внесенным законопроектом.

Законопроекты, внесенные в Государственную Думу после принятия ею в первом чтении законопроекта по тому же вопросу, не рассматриваются и возвращаются субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении. Прием к рассмотрению альтернативных законопроектов прекращается также, если Совет Государственной Думы уже принял решение о включении поступивших ранее законопроектов по тому же вопросу в проект порядка работы Государственной Думы, т.е. подготовка к первому чтению ответственным комитетом завершена, и решение о сроке их рассмотрения в первом чтении на ее заседании принято Советом Государственной Думы.

3.3. Этап рассмотрения в первом чтении

Задачей этапа подготовки и проведения первого чтения является принятие или отклонение палатой концепции законопроекта. Этот этап начинается с того, что законопроект в соответствии со ст. 109 Регламента ГД направляется Советом Государственной Думы в комитеты, комиссии и депутатские объединения Государственной Думы, Президенту РФ, в Совет Федерации, Правительству РФ, а также в Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды РФ, по вопросам их ведения, для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний. Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, установленным ст. 72 Конституции РФ, направляются Советом Государственной Думы в

законодательные органы субъектов РФ для подготовки предложений и замечаний не позднее чем за 45 дней до дня их рассмотрения палатой.

Решение о рассылке законопроекта принимается Советом Государственной Думы одновременно с назначением ответственного комитета. При этом Совет в соответствии со ст. 110 Регламента ГД и с учетом предложений ответственного комитета устанавливает срок его подготовки к первому чтению, которая осуществляется ответственным комитетом и регламентируется ст. 111–114 Регламента ГД.

Ответственный комитет самостоятельно определяет порядок подготовки и срок представления ему заключений, отзывов, предложений и замечаний к законопроекту. При этом до принятия законопроекта в первом чтении внесшему его субъекту законодательной инициативы предоставляется право по предложению ответственного комитета изменить текст или отозвать законопроект на основе письменного заявления.

Следует отметить, что в парламентской практике достаточная свобода ответственного комитета по срокам подготовки законопроектов к рассмотрению в первом чтении иногда используется как способ политического или лоббистского воздействия на этот процесс путем либо форсирования, либо торможения, откладывания законопроекта «в долгий ящик».

Статьи 111–113 Регламента ГД определяют также общие принципы, на основе которых в ответственных комитетах осуществляется подготовка законопроектов к рассмотрению в первом и последующих чтениях. Для этого может создаваться рабочая группа из числа депутатов — членов ответственного комитета. Ее деятельность координирует член комитета, назначенный докладчиком по законопроекту. В состав группы могут также входить депутаты Государственной Думы, не являющиеся членами ответственного комитета; представители внесшего законопроект субъекта права законодательной инициативы, а также органов государственной власти, других организаций; эксперты и специалисты.

По решению ответственного комитета законопроект может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, проведения научной экспертизы. Отзывы, предложения и замечания депутатов Государственной Думы и других субъектов права законодательной инициативы подлежат рассмотрению на заседаниях ответственного комитета. Обсуждение законопроекта в комитетах должно происходить открыто, с приглашением представителя субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, и может освещаться в средствах массовой информации. Любой депутат Государственной Думы, члены Совета Федерации, полномочные представители Президента и Правительства РФ в Государственной Думе,

представители законодательных органов субъектов РФ, а также государственных органов, других организаций, в которые законопроект направлялся для получения предложений и замечаний, вправе присутствовать на заседаниях ответственного комитета при обсуждении законопроекта с правом совещательного голоса.

При подготовке законопроекта к первому чтению Правовое управление Аппарата ГД по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленные ими сроки осуществляет его правовую экспертизу. Ее цель — установить, соответствует или не соответствует законопроект Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам; не нарушена ли внутренняя логика законопроекта; полностью ли приведен перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного законопроекта. Экспертное заключение Правового управления является обязательным документом для рассмотрения законопроекта в первом чтении.

Основным результатом подготовки законопроекта к рассмотрению в первом чтении в ответственном комитете и комитетах-соисполнителях является заключение с мотивированным обоснованием необходимости принятия или отклонения данного законопроекта, принимаемое голосованием на заседании комитета.

Подготовленный к рассмотрению в первом чтении законопроект и материалы к нему направляются ответственным комитетом в Совет Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 14 дней до его внесения на рассмотрение палаты. Дополнительно к внесенным субъектом права законодательной инициативы материалам ответственный комитет представляет:

- проект постановления Государственной Думы о принятии или отклонении законопроекта в первом чтении;
- заключение ответственного комитета с мотивированным обоснованием необходимости принятия либо отклонения данного законопроекта;
- заключение комитета-соисполнителя с мотивированным обоснованием необходимости принятия либо отклонения данного законопроекта;
- заключение Правового управления Аппарата ГД;
- проект решения Совета Государственной Думы с указанием даты рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы, докладчика по законопроекту и содокладчика от ответственного комитета.

Совет Государственной Думы на основании предложения ответственного комитета включает законопроект в порядок работы Государственной Думы и назначает дату его

рассмотрения в первом чтении на заседании палаты. При этом, в соответствии со ст. 117 Регламента ГД, подготовленный к первому чтению законопроект и материалы к нему направляются Президенту РФ, в Совет Федерации, депутатам Государственной Думы и внесшему его субъекту права законодательной инициативы не позднее чем за три дня до его рассмотрения.

Порядок рассмотрения законопроектов в первом чтении на заседании Государственной Думы устанавливается ст. 118 и 119 Регламента ГД. При этом обсуждается концепция законопроекта, дается оценка соответствия его основных положений Конституции РФ, актуальности и практической значимости законопроекта. Обсуждение начинается с доклада внесшего законопроект субъекта права законодательной инициативы или его представителя и содоклада представителя ответственного комитета. В процессе обсуждения заслушиваются предложения и замечания депутатских объединений и депутатов, полномочных представителей Президента РФ, Правительства РФ в Государственной Думе и законодательных органов субъектов РФ, а также других лиц, приглашенных для участия в обсуждении.

При рассмотрении законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, в обязательном порядке заслушивается заключение Правительства РФ. В конце инициатору законопроекта предоставляется заключительное слово. По результатам обсуждения Государственная Дума может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок или принять закон, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, или отклонить законопроект.

Решение о принятии в первом чтении проекта федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, а о принятии в первом чтении проекта федерального конституционного закона принимается не менее чем двумя третями голосов от общего их числа. Если по итогам голосования предложение о принятии того или иного законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, он считается отклоненным без дополнительного голосования, дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

Альтернативные законопроекты рассматриваются одновременно посредством рейтингового голосования. Если по его итогам несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия число голосов, то принятым в первом чтении считается набравший наибольшее число голосов. Если по итогам рейтингового голосования ни один из законопроектов не набрал достаточного для принятия числа голосов, на окончательное голосование ставится законопроект, получивший наибольшее их число. Непринятые

альтернативные законопроекты считаются отклоненными без дополнительного голосования и возвращаются субъектам права законодательной инициативы.

В случае принятия законопроекта в первом чтении Государственная Дума в соответствующем постановлении устанавливает срок представления поправок к нему. Он не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов — менее 30.

Государственная Дума может также принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении.

В случае принятия в первом чтении, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по предложению ответственного комитета, при наличии заключения Правового управления Аппарата ГД, отражающего результаты правовой и лингвистической экспертиз, на голосование может быть поставлен вопрос о принятии закона без процедур второго и третьего чтения. Если такое решение не принимается, то работа над законопроектом продолжается в установленном Регламентом ГД порядке.

3.4. Этап рассмотрения во втором чтении

Задачей этапа подготовки и проведения второго чтения является принятие или отклонение поправок к законопроекту, принятому в первом чтении, т.е. уточнение его правовых норм без изменения концепции. Порядок подготовки и рассмотрения законопроекта во втором чтении устанавливается ст. 120–123 Регламента ГД.

Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей, дополнения законопроекта конкретными статьями либо в виде предложений об исключении из него конкретных слов, пунктов, частей или статей. Поправки к законопроекту вправе вносить только субъекты права законодательной инициативы, указанные в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ.

Наиболее значимым, с точки зрения качества законодательства, является законопроектный процесс разработки поправок к принятому в первом чтении законопроекту, который на этом этапе, в отличие от предпарламентской стадии, более оперативен и осуществляется, как правило, одновременно и независимо множеством субъектов права законодательной инициативы. Опыт Государственной Думы первого, второго и третьего созывов показывает, что принятие или отклонение поправок на этапе второго чтения оказывает существенное влияние на качество и содержание будущего закона, иногда — вплоть до изменения его концептуальных основ, хотя это и противоречит требованиям Регламента ГД.

При этом существенно ограниченные сроки, установленные самой Государственной Думой, и порядок внесения поправок непосредственно в ответственный комитет определяют организационные и процедурные преимущества депутатов по отношению к другим субъектам права законодательной инициативы. Как показывает парламентская практика¹, депутаты достаточно широко используют такие преимущества для осуществления законодательного лоббирования, которое приобретает наиболее интенсивный характер именно в процессе подготовки законопроекта к рассмотрению во втором чтении. Внесение поправок в законопроект, принятый в первом чтении, представляет собой один из наиболее распространенных способов политического воздействия на законодательный процесс. Партийные депутатские объединения достаточно часто обуславливают свою поддержку законопроекта во втором чтении именно принятием тех или иных поправок, внесенных их депутатами.

¹ См., напр.: Законодательный процесс в России: граждане и власть. Практические советы / А. С. Автономов, Л. Н. Завадская, А. А. Захаров и др. М.: АИА — Принт, 1996; *Любимов А. П.* Политическое право и практика лоббизма. М.: Изд. ГД, 2001.

При подготовке законопроекта ко второму чтению ответственный комитет изучает и обобщает поступившие поправки и вправе проводить их независимую экспертизу на соответствие Конституции РФ и федеральным конституционным законам. При установлении такого несоответствия комитет сообщает об этом автору и вправе вернуть поправку внесшему ее субъекту права законодательной инициативы без включения в таблицу поправок, если она не соответствует установленным ст. 120 Регламента ГД требованиям по форме представления поправок. Таким образом, ответственный комитет, как и на этапе предварительного рассмотрения законопроекта, наделен правом «входного контроля» законодательных инициатив. Однако в этом случае непосредственно комитет, а не Совет Государственной Думы принимает юридически значимые решения по результатам контроля на соответствие формальным требованиям.

Депутатам, внесшим законопроект или поправки к нему, ответственный комитет обеспечивает возможность участия в его подготовке к рассмотрению во втором чтении. Всем авторам предоставляется право уточнять поправки при обсуждении в ответственном комитете. Эти возможности и права, как правило, реализуются в процессе подготовки рабочей группой законопроекта к рассмотрению в надлежащей форме на заседании комитета. На заседании подлежат обсуждению поправки, сгруппированные по статьям законопроекта. О времени заседания комитета уведомляются все субъекты права законодательной инициативы, внесшие как сам законопроект, так и поправки к нему.

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

По поручению ответственного комитета Правовое управление Аппарата ГД осуществляет постатейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта с поправками, включенными в текст по решению ответственного комитета, и подготавливает соответствующее заключение. Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского языка с учетом функционально-стилистических особенностей текстов законов.

Достаточная свобода ответственного комитета по срокам и процедуре подготовки законопроектов к рассмотрению во втором чтении иногда, как и на этапе первого чтения, используется в целях оказания политического или лоббистского воздействия на процесс их рассмотрения палатой.

По завершении своей работы ответственный комитет направляет в Совет Государственной Думы для последующего представления на рассмотрение палаты:

- проект постановления Государственной Думы по законопроекту;
- таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию (таблица 1);
- таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению (таблица 2);
- таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решение (таблица 3);
- текст законопроекта с учетом поправок, рекомендуемых к принятию (с выделением изменений текста законопроекта, принятого в первом чтении);
- заключение Правового управления Аппарата ГД на законопроект.

Совет Государственной Думы принимает решение о включении законопроекта, подготовленного ко второму чтению, в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой, т.е. определяет дату его рассмотрения на пленарном заседании. Одновременно законопроект вместе с материалами к нему направляется Президенту РФ, Правительству РФ, в Совет Федерации, внесшему его субъекту права законодательной инициативы и депутатам, как правило, не позднее чем за 15 дней до его рассмотрения на заседании палаты.

Обсуждение законопроекта во втором чтении начинается с доклада представителя ответственного комитета, определенного Советом Государственной Думы. Затем

выступают полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе, представители субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе.

Далее на голосование ставится предложение о принятии в целом (всей таблицы 1) поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта. Если у депутатов или приглашенных на заседание представителей иных субъектов права законодательной инициативы имеются возражения против внесения каких-либо поправок из числа рекомендуемых комитетом, то такие поправки выносятся на отдельное обсуждение и голосование о принятии после голосования по таблице 1 за их изъятием. Если при голосовании такой таблицы положительное решение не принимается, каждая поправка из нее дополнительно обсуждается и ставится на отдельное голосование о принятии.

Затем на голосование ставится предложение об отклонении в целом (всей таблицы 2) поправок, рекомендуемых к отклонению ответственным комитетом. Если у депутатов или приглашенных на заседание представителей иных субъектов права законодательной инициативы имеются возражения против отклонения каких-либо поправок из числа рекомендуемых комитетом к отклонению, то они выносятся на отдельное обсуждение и голосование о принятии после голосования по таблице 2 за их изъятием. Если при голосовании такой таблицы положительное решение не принимается, каждая поправка из нее обсуждается дополнительно и ставится на отдельное голосование о принятии.

После рассмотрения таблиц 1 и 2 на обсуждение и отдельное голосование о принятии ставится каждая из поправок, включенных в таблицу 3, по которым ответственным комитетом не было принято решение.

В рамках описанной процедуры все поправки, не набравшие необходимого для принятия числа голосов, считаются отклоненными. Вынесение отдельных поправок из таблиц поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию или отклонению, является одним из приемов парламентской борьбы за нормативно-правовое содержание конкретного законопроекта.

В соответствии со ст. 124 Регламента ГД решение о принятии поправок к проекту федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, а об их принятии к проекту федерального конституционного закона — не менее чем двумя третями голосов от общего числа ее депутатов.

По окончании голосования по поправкам на голосование ставится предложение о принятии законопроекта во втором чтении. Решение о принятии проекта федерального закона во втором чтении принимается большинством голосов от общего числа депутатов

Государственной Думы, а о принятии во втором чтении проекта федерального конституционного закона принимается не менее чем двумя третями голосов от общего числа ее депутатов.

Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет. После этого он по решению Совета Государственной Думы может быть рассмотрен повторно.

Если после повторного рассмотрения законопроекта в соответствии с описанной процедурой предложение о принятии во втором чтении не набирает необходимого числа голосов, то законопроект считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не подлежит. За исключением случая, когда решением палаты, принятым большинством голосов от общего числа ее депутатов, он возвращается к процедуре первого чтения.

3.5. Этап рассмотрения в третьем чтении

Законопроект, принятый во втором чтении, переходит на этап подготовки и проведения третьего чтения, который регламентируется ст. 124–126 Регламента ГД. Задачей этого этапа является принятие Государственной Думой проектов федеральных законов и одобрение проектов федеральных конституционных законов в качестве законов.

При подготовке законопроекта к третьему чтению ответственный комитет, с участием Правового управления Аппарата ГД, устраняет возможные внутренние противоречия, устанавливает правильные взаимосвязи статей и проводит редакционную правку, необходимую в связи с изменениями, внесенными в его текст при рассмотрении во втором чтении. Таким образом, при подготовке к третьему чтению осуществляется доводка формального качества законопроекта.

По завершении этой работы ответственный комитет представляет законопроект в Совет Государственной Думы, который назначает дату третьего чтения для голосования в целях его принятия или одобрения в качестве закона. В случае если в процессе второго чтения в законопроект внесены изменения и дополнения, Совет Государственной Думы направляет его текст и заключение Правового управления Президенту РФ, в Совет Федерации, Правительству РФ и депутатам.

При рассмотрении на заседании Государственной Думы законопроекта в третьем чтении не допускается внесение поправок и возвращение к его обсуждению в целом либо отдельных разделов, глав, статей. Принимаемое на заседании палаты решение о принятии (одобрении) или отклонении законопроекта в третьем чтении, т.е. о принятии (одобрении) или отклонении закона, носит, как правило, формальный процедурный характер. Но может быть использовано депутатскими объединениями для снятия с рассмотрения

политически неприемлемого для них законопроекта, а также для достижения иных политических или лоббистских целей.

В соответствии со ст. 105 и 108 Конституции РФ (идентично — ст. 126 Регламента ГД) федеральные законы принимаются, а федеральные конституционные одобряются палатой. Для принятия федерального конституционного закона необходимо, в соответствии со ст. 108 Конституции РФ, его одобрение не только Государственной Думой, но и Советом Федерации.

Законопроект, не принятый или не одобренный нижней палатой парламента в третьем чтении, не подлежит дальнейшему рассмотрению и лишь в исключительных случаях по требованию депутатских объединений, представляющих большинство ее депутатов, может быть поставлен на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения.

Федеральный закон принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов, а федеральный конституционный закон считается одобренным палатой, если за это проголосовало не менее чем две трети от общего числа ее депутатов.

Согласно ст. 105 Конституции РФ и ст. 126 Регламента ГД, одобренные федеральные конституционные и принятые федеральные законы с соответствующими сопроводительными материалами в течение пяти дней передаются Государственной Думой на рассмотрение Совету Федерации. На этом заканчивается последовательная реализация основных этапов первой части парламентской стадии законодательного процесса, осуществляемая Государственной Думой.

Контрольные вопросы

1. Из каких четырех этапов состоит первая часть парламентской стадии?
2. Какова задача второго этапа предварительного рассмотрения текста законопроекта?
3. Какова задача подготовки и проведения первого чтения законопроекта?
4. Какими статьями Регламента ГД устанавливается порядок подготовки и рассмотрения законопроекта во втором чтении и какова задача второго чтения?
5. Что происходит с законопроектом при подготовке к третьему чтению?

§ 4. ВТОРАЯ ЧАСТЬ ПАРЛАМЕНТСКОЙ СТАДИИ (СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ)

4.1. Рассмотрение и одобрение федеральных законов Советом Федерации

Вторая часть парламентской стадии законодательного процесса реализуется Советом Федерации. В соответствии с ч. 4 ст. 105 Конституции РФ срок рассмотрения и одобрения им федеральных законов, принятых Государственной Думой, ограничен 14 днями. Если в

течение этого времени федеральный закон не рассмотрен Советом Федерации, то он считается одобренным верхней палатой парламента. При этом Совет Федерации наделяется правом отклонять федеральные законы, принятые Государственной Думой. В этом случае палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

В соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции РФ, отклонение Советом Федерации федерального закона также может быть преодолено Государственной Думой, и федеральный закон будет считаться принятым, если за это проголосует не менее двух третей от общего числа ее депутатов.

В соответствии со ст. 106 Конституции РФ, обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат не все федеральные законы, принятые Государственной Думой, а только по вопросам:

- федерального бюджета;
- федеральных налогов и сборов;
- финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования; денежной эмиссии;
- ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- войны и мира.

Порядок рассмотрения Советом Федерации федеральных законов, принятых Государственной Думой, регламентируется главой 12 (ст. 103–110), а федеральных конституционных, одобренных Государственной Думой, — главой 15 (ст. 121–128) Регламента СФ.

Поступивший из Государственной Думы принятый федеральный закон и одобренный федеральный конституционный закон вместе с сопровождающими документами и материалами в течение одного часа регистрируется в Совете Федерации и в срок не более 24 часов направляется всем членам верхней палаты.

Отсутствие заключения Правительства РФ в документах и материалах, сопровождающих поступившие из Государственной Думы федеральные законы по вопросам введения или отмены налогов, освобождения от их уплаты, выпуска государственных займов, изменения финансовых обязательств государства, а также другие федеральные и федеральные конституционные законы, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, может служить основанием для их отклонения Советом Федерации.

Как и в Государственной Думе, по каждому поступившему и зарегистрированному в Совете Федерации закону определяется комитет или комиссия (далее комитет) палаты, ответственные за его рассмотрение. Такое решение принимает Председатель Совета Федерации или, по его поручению, первый заместитель либо заместитель председателя палаты, по согласованию с председателями комитетов и комиссий.

Председатель Совета Федерации, его первый заместитель или заместитель вправе передать поступивший закон для подготовки заключения нескольким комитетам, определив ответственный за его рассмотрение. Таким образом, проблема конкуренции комитетов за право быть ответственным по конкретному закону решается лично Председателем Совета Федерации.

Члены Совета Федерации вправе организовать обсуждение федерального и федерального конституционного закона в субъектах РФ и при наличии замечаний направить их в комитет, ответственный за его рассмотрение. Как показывает парламентская практика, если орган представительной (законодательной) или исполнительной власти субъекта РФ определил свою позицию по тому или иному закону и, тем более, если соответствующее заключение поступило в Совет Федерации, то у представляющего этот орган члена верхней палаты парламента может возникнуть проблема со свободой принятия законодательного решения. Степень императивной зависимости членов Совета Федерации при принятии законодательных решений от органов власти соответствующего субъекта РФ напрямую связана с установленным законом порядком формирования палаты. Для ее членов, которые в 1993 г. избирались прямым голосованием населения субъекта РФ, такая зависимость в правовом смысле отсутствовала. В соответствии с законом о порядке формирования Совета Федерации 1995 г. ими были непосредственно главы законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, фактически совмещавшие функции главы органа власти и члена верхней палаты парламента. Для действующих членов Совета Федерации, которые в соответствии с законом 2000 г. являются представителями органов власти субъекта РФ, непосредственно назначаемыми этими органами, императивная зависимость по факту имеет место, но в правовом плане не определена, что ставит их в двойственное положение при принятии законодательных решений.

Комитет, ответственный за рассмотрение закона, предварительно рассматривает его и принимает на своем заседании соответствующее заключение путем открытого голосования большинством голосов от общего числа членов комитета. Предварительное рассмотрение комитетом закона происходит открыто. Он может приглашать на свои заседания инициатора законопроекта, ученых и специалистов в качестве экспертов, а

также представителей средств массовой информации. Если закон направлен нескольким комитетам, каждый из них представляет свое заключение.

Ответственный за рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона комитет должен указать в заключении, подлежит ли он, в соответствии со ст. 106 Конституции РФ, обязательному рассмотрению Советом Федерации. А если федеральные и федеральные конституционные законы относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в заключении должна быть указана обобщенная позиция по ним органов государственной власти субъектов РФ, принявших соответствующие решения и направивших их в Совет Федерации. Это является одним из выражений роли Совета Федерации как палаты, представляющей прежде всего интересы субъектов РФ.

В заключении комитета, ответственного за рассмотрение закона, дается его оценка и формулируется одно из следующих решений:

— рекомендовать Совету Федерации одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой, федеральный конституционный закон, одобренный Государственной Думой;

— рекомендовать Совету Федерации отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой, и федеральный конституционный закон, одобренный Государственной Думой.

При этом в заключении излагаются мотивы, по которым комитет считает нужным отклонить закон. Комитет может представить проект необходимых, по его мнению, изменений и дополнений к тексту закона. Заключение комитета представляется Председателю Совета Федерации.

Рассмотрение закона на заседании палаты начинается с оглашения докладчиком заключения ответственного комитета и проекта внесенного им постановления Совета Федерации.

После этого слово для ответов на вопросы может быть предоставлено официальному представителю Президента РФ или Правительства РФ при рассмотрении палатами Федерального Собрания данного закона. Слово предоставляется также для оглашения официального отзыва Правительства РФ о рассматриваемом законе. Но этот официальный отзыв может не оглашаться на заседании Совета Федерации, если его текст представлен членам палаты в письменной форме. Заключение Правового управления Аппарата СФ по рассматриваемому закону также представляется членам Совета Федерации в письменной форме.

После обсуждения председательствующий ставит на голосование вопрос об одобрении федерального закона. По решению палаты такое голосование может проводиться без его обсуждения членами Совета Федерации.

Принятый Государственной Думой федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за его одобрение проголосовало более половины от общего числа его членов.

Одобренный Государственной Думой федеральный конституционный закон считается одобренным Советом Федерации, если за это проголосовало не менее трех четвертей от общего числа членов этой палаты. Одобренный Государственной Думой и Советом Федерации федеральный конституционный закон, в соответствии со ст. 108 Конституции РФ, считается принятым, что указывается в соответствующем постановлении Совета Федерации.

При обсуждении вопроса повестки заседания о рассмотрении принятого Государственной Думой федерального закона, не подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации, председательствующий вправе внести предложение не рассматривать его. И если ни один из членов палаты не настаивает, закон не рассматривается на ее заседании, а по истечении 14-дневного срока считается одобренным Советом Федерации без рассмотрения. Таким образом, сама палата принимает решение об одобрении федерального закона без рассмотрения.

Закон считается отклоненным, если за его одобрение не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации. Решение об одобрении или отклонении закона оформляется постановлением палаты.

В соответствии со ст. 109 Регламента СФ в постановлении об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона или в пояснительной записке к нему могут содержаться: обоснование решения об отклонении закона; перечень его положений, по которым необходимо преодолеть возникшие разногласия между палатами, поправки Совета Федерации к отклоненному закону; предложение о создании согласительной комиссии для преодоления разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой. В соответствии со ст. 126 Регламента СФ подобные сведения могут содержаться и в постановлении об отклонении одобренного Государственной Думой федерального конституционного закона. Постановление Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой закона федерального или одобренного федерального конституционного закона вместе с законом в пятидневный срок со дня принятия постановления направляется Председателем Совета Федерации в Государственную Думу.

Принятый нижней и одобренный верхней палатой парламента федеральный и принятый федеральный конституционный закон вместе с постановлением Совета Федерации в пятидневный срок со дня принятия постановления направляются Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и официального опубликования. Постановление направляется также в Государственную Думу.

Принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации без рассмотрения федеральный закон по истечении 14-дневного срока также направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и официального опубликования, о чем уведомляется Государственная Дума.

На этом заканчивается реализуемая Советом Федерации вторая часть и в целом парламентская стадия законодательного процесса по принятию федеральных конституционных и федеральных законов. В этой части парламентской стадии определяющее влияние на весь процесс законодательной деятельности и качество законодательства оказывает уровень профессиональной подготовленности членов палаты к обоснованному и достаточно оперативному принятию «фильтрующих» законодательных решений, а также степень их самостоятельности или, наоборот, императивной зависимости от органов государственной власти субъектов РФ при принятии таких решений. Именно в двух этих аспектах следует рассматривать продолжающую вызывать дискуссию проблему о порядке формирования Совета Федерации и необходимости работы его членов на постоянной профессиональной основе. При этом необходимо учитывать, что определенное влияние на нормативно-правовое содержание законов может оказывать законопроектная работа членов верхней палаты на парламентской стадии законодательного процесса при использовании ими механизма согласительной комиссии для преодоления разногласий с Государственной Думой.

4.2. Повторное рассмотрение федеральных законов, отклоненных Советом Федерации

В случае отклонения Советом Федерации федерального закона на парламентской стадии законодательного процесса вводится дополнительный этап повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного Советом Федерации.

Порядок реализации этого этапа Государственной Думой регламентируется специальной главой 14 Регламента ГД. Федеральный закон, отклоненный Советом Федерации, передается Советом Государственной Думы на заключение ответственного комитета, который по итогам рассмотрения может рекомендовать палате одно из следующих решений:

- создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий;
- принять федеральный закон в одобренной ранее редакции;
- снять федеральный закон с повторного рассмотрения.

Согласительная комиссия может быть создана по инициативе как Совета Федерации, так и Государственной Думы. При этом, в соответствии со ст. 111 Регламента СФ, в случае отклонения Советом Федерации инициативы Государственной Думы о создании согласительной комиссии федеральный закон считается отклоненным Советом Федерации в целом и при его повторном рассмотрении Государственная Дума может либо преодолеть это вето, либо снять закон с дальнейшего рассмотрения. Порядок создания и работы согласительной комиссии регламентируется главой 13 Регламента СФ и главой 14 Регламента ГД.

Согласительная комиссия создается на паритетных началах из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Решение о создании, об избрании в состав согласительной комиссии депутатов Государственной Думы и сопредседателя от нее принимается на заседании палаты и оформляется постановлением, которое направляется в Совет Федерации, а также Президенту РФ и Правительству РФ, если постановлением палаты предусматривается приглашение их представителей. Сопредседатель и члены комиссии образуют депутацию Государственной Думы в согласительной комиссии. Подобным образом на заседании Совета Федерации принимается решение о создании согласительной комиссии по его инициативе и формировании депутации палаты для участия в ней. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, не входящие в состав согласительной комиссии, вправе присутствовать на ее заседаниях и участвовать в обсуждении с правом совещательного голоса.

Согласительная комиссия рассматривает лишь те положения федерального закона, по которым возникли разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой, стремясь выработать единый согласованный текст закона. Решение согласительной комиссии принимается отдельным голосованием депутатских палат. Оно считается принятым, если за него проголосовало большинство членов каждой депутации.

Механизм создания согласительной комиссии используется членами Совета Федерации для того, чтобы изменить содержание закона в части отдельных норм и положений.

Протокол согласительной комиссии и сопоставительная таблица статей закона, в которые были внесены изменения, проект постановления Государственной Думы, федеральный закон в редакции согласительной комиссии и заключение Правового

управления Аппарата ГД вносятся на рассмотрение Совета Государственной Думы для определения даты повторного рассмотрения закона палатой.

При повторном рассмотрении закона в редакции согласительной комиссии Государственная Дума обсуждает только предложения, содержащиеся в протоколе комитета, и не рассматривает дополнительные поправки. Решение по каждому предложению согласительной комиссии принимается большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Если хотя бы одно ее предложение отклоняется, то комиссия может продолжить работу, внося в нее необходимые коррективы, в соответствии со ст. 130 Регламента ГД и ст. 115 Регламента СФ. В частности, может быть изменен состав депутатий Государственной Думы и Совета Федерации.

Федеральный закон в редакции согласительной комиссии считается принятым Государственной Думой, если за него проголосовало большинство от общего числа ее депутатов. Принятый палатой федеральный закон в редакции согласительной комиссии, с приложением необходимых материалов, в течение пяти дней направляется на повторное рассмотрение в Совет Федерации.

Аналогичным образом осуществляется повторное рассмотрение в обеих палатах федеральных конституционных законов, одобренных Государственной Думой и отклоненных Советом Федерации. За исключением того, что в этом случае положительные решения принимаются большинством, не менее двух третей голосов от общего числа депутатов нижней палаты и не менее трех четвертей голосов от общего числа членов верхней палаты.

Если при повторном рассмотрении Государственной Думой федерального закона, отклоненного Советом Федерации, не принято решение о создании согласительной комиссии или палата не приняла закон в ее редакции, то на заседании Государственной Думы федеральный закон ставится на голосование в принятой ранее редакции, т.е. вопрос о преодолении вето Совета Федерации. Напомним, что такая процедура неприменима при повторном рассмотрении федеральных конституционных законов.

В этом случае федеральный закон считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Затем он в течение пяти дней направляется Председателем Государственной Думы Президенту РФ для подписания и обнародования, о чем уведомляется Председатель Совета Федерации.

Если предложения о принятии федерального конституционного закона, отклоненного Советом Федерации, в редакции согласительной комиссии или отклоненного им федерального закона в редакции согласительной комиссии и принятой ранее Государственной Думой редакции при голосовании не набрали необходимого числа

голосов, то рассматриваемый закон считается непринятым и не подлежит дальнейшему рассмотрению.

Контрольные вопросы

1. Каким законодательным органом реализуется вторая стадия законодательного процесса?

2. Какова процедура обращения с законопроектом в случае отклонения Советом Федерации федерального закона на парламентской стадии законодательного процесса?

§ 5. ПОСЛЕПАРЛАМЕНТСКАЯ СТАДИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

5.1. Подписание и обнародование закона Президентом РФ и вступление закона в силу

Законодательный процесс завершает послепарламентская стадия, которая состоит в том, что принятый Федеральным Собранием федеральный конституционный или федеральный закон направляется Президенту РФ, санкционируется им путем подписания официального текста закона, после чего этот официальный текст публикуется, и закон вступает в силу.

В соответствии со ст. 107 Конституции РФ принятый федеральный закон в течение 14 дней с момента поступления подписывается и обнародуется Президентом РФ. Ему предоставляется право в течение указанного срока отклонить закон. В этом случае Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией РФ порядке вновь его рассматривают. Если при повторном рассмотрении федеральный закон одобрен в принятой ранее редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов верхней палаты и депутатов нижней палаты, он подлежит обязательному подписанию главой государства и обнародованию.

Таким образом, Конституция РФ предоставляет Президенту РФ право отлагательного вето (в отличие от абсолютного вето, не подлежащего преодолению парламентом). Право вето является еще одной, наряду с правом законодательной инициативы, формой непосредственного участия Президента РФ в законодательной деятельности.

Конституция РФ не дает перечня оснований для отклонения Президентом РФ федерального закона. Однако он, отклоняя закон, как правило, обосновывает в письме в Государственную Думу причины своего решения, называет мотивы отклонения закона. Как показывает практика, Президент РФ может не согласиться с законом как в целом, так и с отдельными его положениями, предлагать замечания или предложения по федеральному закону в целом или отдельным его разделам, главам, статьям.

В соответствии со ст. 108 Конституции РФ принятый Государственной Думой и Советом Федерации в установленном порядке федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию. Таким образом, Конституция РФ не наделяет Президента РФ правом вето по отношению к федеральным конституционным законам.

Без подписания Президентом РФ закона невозможно его обнародование, т.е. официальное доведение до всеобщего сведения (опубликование) и вступление закона в силу.

Как указывалось, опубликование и вступление в силу российских законов регулируется Федеральным законом № 5-ФЗ от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Согласно ему, на территории РФ применяются только официально опубликованные законы. Официальным опубликованием, т.е. объявлением полного и точного (аутентичного) текста принятого закона, считается первая публикация его полного текста в «Российской газете», «Парламентской газете» или в «Собрании законодательства Российской Федерации».

При публикации федерального конституционного и федерального закона указываются наименование акта, даты его принятия Государственной Думой и Советом Федерации, должностное лицо, его подписавшее, место и дата подписания, регистрационный номер. Законы вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении десяти дней после официальной публикации, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу, например со дня официального опубликования.

Следует отметить, что нормативно-правовое содержание законов может быть изменено и после вступления их в силу. Статья 125 Конституции РФ наделяет Конституционный Суд РФ правом разрешать дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов верхней палаты или депутатов нижней палаты парламента, Правительства РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. При этом законы или отдельные их положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Таким образом, выявляя неконституционные положения действующих законов, признавая их утратившими юридическую силу, Конституционный Суд РФ выполняет функцию так называемого «негативного законодателя»¹. Обращение группы депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке

конституционности вступивших в силу законов или отдельных их положений, прежде всего регулирующих политические процессы и порядки, является одним из методов политической конкуренции в сфере законодательной деятельности.

5.2. Повторное рассмотрение Федеральным Собранием федеральных законов, отклоненных Президентом РФ

Порядок повторного рассмотрения Государственной Думой федеральных законов, отклоненных Президентом РФ, установлен главой 15 Регламента ГД, а порядок последующего рассмотрения Советом Федерации федеральных законов, отклоненных Президентом РФ и одобренных Государственной Думой в ранее принятой редакции, установлен главой 12 Регламента СФ.

Рассмотрение в нижней палате федерального закона, отклоненного Президентом РФ, начинается с того, что закон передается Советом Государственной Думы на заключение в ответственный комитет, который в течение 10 дней рассматривает мотивы решения Президента РФ.

По итогам такого рассмотрения ответственный комитет вносит проект постановления Государственной Думы, в котором может рекомендовать палате один из следующих вариантов решения:

- принять федеральный закон в редакции, предложенной Президентом РФ;
- согласиться с мотивами решения Президента РФ и снять федеральный закон с дальнейшего рассмотрения;
- принять федеральный закон с учетом предложений Президента РФ;
- создать специальную комиссию для преодоления возникших разногласий и предложить Президенту РФ и, при необходимости, Совету Федерации направить для работы в ней своих представителей;
- одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

С получением заключения ответственного комитета Совет Государственной Думы во внеочередном порядке включает вопрос о повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Президентом РФ, в проект порядка работы палаты на очередное заседание. О дате и времени повторного рассмотрения Президенту РФ сообщается не позднее чем за три дня до его проведения.

Повторное рассмотрение федерального закона, отклоненного Президентом РФ, начинается с выступления его полномочного представителя в Государственной Думе либо иного официального представителя Президента РФ. Затем излагается заключение ответственного комитета и принимается одно из указанных постановлений. Если палата принимает решение о проведении обсуждения перед голосованием, то в нем участвуют

только представители депутатских объединений. Заключительное слово предоставляется полномочному представителю Президента РФ в Государственной Думе либо иному его официальному представителю.

По окончании обсуждения первым ставится на голосование предложение одобрить федеральный закон в редакции, предложенной Президентом РФ, либо предложение согласиться с мотивами его решения и снять закон с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой, если такие предложения имеются. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа ее депутатов. Если предложение не принимается, то палата по предложению полномочного представителя Президента РФ в Государственной Думе либо иного его официального представителя может принять решение о продолжении работы над данным федеральным законом, начиная с процедуры первого чтения законопроекта.

В случае принятия постановления Государственной Думы о создании специальной комиссии федеральный закон передается ей для выработки согласованной редакции. При принятии решения комиссия действует по принципу «одна сторона — один голос». При этом члены специальной комиссии от Государственной Думы принимают решение большинством голосов от общего их числа. Решение считается принятым, если по каждому предложению Президента РФ стороны пришли к единому мнению. По окончании работы специальная комиссия представляет на повторное рассмотрение палаты федеральный закон в согласованной редакции с протоколом и сопоставительной таблицей. Федеральный закон считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов палаты.

Если комиссия принимает решение принять федеральный закон с учетом предложений Президента РФ, то на голосование ставится каждое его предложение (поправка), а перед каждым голосованием слово предоставляется полномочному представителю Президента РФ в Государственной Думе либо иному его официальному представителю и затем представителю ответственного комитета. Решение в каждом конкретном случае считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов.

Если предложения Президента РФ не сформулированы в виде конкретных поправок, то Государственная Дума может большинством голосов от общего числа депутатов отложить принятие федерального закона с учетом предложений Президента РФ и обратиться к нему с просьбой представить тексты поправок. При одобрении палатой лишь части предложений (поправок) Президента РФ принятие федерального закона откладывается. В этом случае дальнейшая работа над законом может быть поручена

специальной комиссии или ответственному комитету. Он должен подготовить с привлечением Правового управления Аппарата ГД текст с учетом одобренных палатой предложений (поправок) Президента РФ и представить федеральный закон на рассмотрение Государственной Думы. Федеральный закон считается принятым с учетом предложений (поправок) Президента РФ, если за него проголосовало большинство от общего числа ее депутатов.

По предложению ответственного комитета на голосование палаты может быть поставлен вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции. Решение в этом случае принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов. Принятый в новой или одобренный в ранее принятой редакции федеральный закон в течение пяти дней направляется Председателем Государственной Думы в Совет Федерации.

Если при повторном рассмотрении Государственной Думой федеральный закон, отклоненный Президентом РФ, принят в новой редакции, то Совет Федерации рассматривает его как вновь принятый.

Федеральный закон, отклоненный Президентом РФ и одобренный Государственной Думой в ранее принятой редакции, вместе с сопроводительными документами и материалами направляется Председателем Совета Федерации или, по его поручению, первым заместителем либо заместителем председателя в комитет, который ранее давал по нему заключение, а также членам верхней палаты.

Ответственный комитет рассматривает высказанные в письме Президента РФ замечания и текст федерального закона, принимая по нему повторное заключение. Если ранее его готовили несколько комитетов, то теми же комитетами готовится повторное заключение.

Получение заключения ответственного комитета является основанием для включения вопроса о повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Президентом РФ и одобренного Государственной Думой в ранее принятой редакции, в проект повестки заседания Совета Федерации в первоочередном порядке.

При повторном рассмотрении Совет Федерации вправе:

- поставить на голосование вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой редакции без обсуждения;
- провести обсуждение федерального закона.

После обсуждения на голосование ставится вопрос об одобрении закона в ранее принятой редакции. При повторном рассмотрении Советом Федерации федерального закона, отклоненного Президентом РФ и одобренного Государственной Думой в ранее

принятой редакции, он считается одобренным Советом Федерации в ранее принятой редакции, если решение принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов палаты. Если при повторном рассмотрении за одобрение данного федерального закона проголосовало менее двух третей от общей ее численности, федеральный закон считается отклоненным. Решение Совета Федерации о его одобрении или отклонении оформляется постановлением верхней палаты.

Федеральный закон, одобренный обеими палатами в ранее принятой редакции, и постановление Совета Федерации о его одобрении в пятидневный срок со дня принятия постановления его председателем направляются Президенту РФ для подписания и официального опубликования.

В соответствии со ст. 107 Конституции РФ повторно рассмотренный и одобренный Советом Федерации и Государственной Думой федеральный закон в ранее принятой редакции подлежит подписанию Президентом РФ в течение 7 дней и обнародованию.

Контрольные вопросы

1. В чем смысл послепарламентской стадии законодательного процесса?
2. Указывает ли Конституция РФ перечень оснований для отклонения Президентом РФ федерального закона?
3. Какой главой Регламента ГД устанавливается порядок повторного рассмотрения Государственной Думой федерального закона?

§ 6. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ВНЕСЕНИЯ ПОПРАВК И ПЕРЕСМОТРА КОНСТИТУЦИИ РФ

Конституция — это единый политико-правовой документ, определяющий основы устройства государства, являющегося высшим политическим институтом, и основополагающие нормы и институты регулирования общественных отношений. Поэтому законодательный процесс внесения поправок и пересмотра Конституции по сути всегда является больше политическим, чем правовым процессом, иницируемым и осуществляемым для достижения определенных политических целей.

Именно поэтому Конституция Российской Федерации 1993 г., если учитывать политическую обстановку, в которой она принималась, является трудно изменяемой и в этом смысле достаточно жесткой. Причем в ней самой различаются понятия «пересмотр» Конституции и «внесение поправок». Пересмотр — это изменение положений глав 1 и 2, устанавливающих основы конституционного строя и правовой статус личности, а также главы 9, регламентирующей порядок изменения действующей и принятие новой Конституции. Внесение поправок направлено на изменение положений глав 3–8 Конституции. Конституция проводит существенное различие между процедурами

пересмотра и внесения изменений, что связано с характером содержащихся в ее главах конституционных норм, и их иерархией¹.

¹ Парламентское право России. С. 137.

Статья 136 Конституции РФ (идентично ст. 136 Регламента ГД) устанавливает, что предложения о поправках и пересмотре ее положений могут вносить Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

В данном случае круг субъектов права законодательной инициативы отличается от соответствующего, установленного ст. 104 Конституции РФ. Во-первых, в него не входят Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ. Во-вторых, Государственная Дума входит в этот круг как палата. В-третьих, в данном случае право законодательной инициативы принадлежит не отдельным членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы, а лишь их группам установленной численности.

Глава 9 Конституции РФ «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» устанавливает три различные процедуры по пересмотру положений глав 1, 2 и 9 (ст. 135), внесению поправок в главы 3–8 (ст. 136) и внесению изменений в ст. 65 (ст. 137).

В соответствии со ст. 135 Конституции РФ положения ее глав 1, 2 и 9 не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием — парламентом РФ. Если предложение о пересмотре этих положений Конституции РФ поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание.

Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой Конституции РФ, который принимается двумя третями голосов членов Конституционного Собрания или выносится на всенародное голосование. При этом Конституция РФ считается принятой, если за нее проголосовало более половины принявших участие в голосовании при условии, что в нем участвовало более половины избирателей.

До настоящего времени федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании, в основном по политическим мотивам, не принят. Порядок рассмотрения Государственной Думой предложений о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ определен ст. 137 и 138 Регламента ГД, а для Совета Федерации его Регламентом не установлен.

Статья 136 Конституции РФ устанавливает, что поправки к ее главам 3–8 принимаются в порядке, предусмотренном для федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее двух третей субъектов РФ.

Предусмотренная ст. 136 с учетом ст. 134 Конституции РФ процедура принятия поправок к ее главам 3–8 существенно отличается от процедуры принятия федерального конституционного и федерального закона как по кругу субъектов права законодательной инициативы, так и по условиям вступления в силу таких поправок. Кроме того, федеральный конституционный закон принимается во исполнение Конституции, а потому не может изменять положений и стать ее составной частью. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ указывается, что поправки в смысле ст. 136 Конституции РФ принимаются в форме особого правового акта — Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, отличающегося как от федерального закона, так и федерального конституционного закона¹.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 45. Ст. 4408.

Парламентская процедура внесения поправок к главам 3–8 в форме закона РФ о поправках к Конституции РФ регламентируется Федеральным законом №33-ФЗ от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»¹, ст. 139–143 Регламента ГД и главой 16 Регламента СФ.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146 (текущая редакция — www.consultant.ru).

Отличия в процедурах рассмотрения Государственной Думой проекта закона РФ о поправках к Конституции РФ и федерального конституционного закона состоят в следующем.

В соответствии со ст. 139 Регламента ГД ответственными по такому законопроекту являются Комитеты Государственной Думы по государственному строительству и по законодательству, которые рассматривают законопроект на совместных заседаниях и готовят по нему совместное заключение.

В соответствии со ст. 140 Регламента ГД рассмотрение проекта закона РФ о поправках к Конституции РФ обязательно в трех чтениях. При этом на пленарном заседании палаты заслушиваются доклад инициатора каждой конституционной поправки, содоклады представителей названных Комитетов, выступления полномочного представителя Президента РФ в Государственной Думе или уполномоченных им лиц, полномочного представителя Правительства РФ в Государственной Думе, представителей

депутатских объединений, а также экспертов и приглашенных по решению палаты для участия в обсуждении иных лиц.

В соответствии со ст. 141 и 142 Регламента ГД обсуждение и голосование проводятся по каждой поправке, включенной в единый текст законопроекта, в отдельности. Только после постатейного обсуждения и голосования закон РФ о поправках к Конституции РФ принимается в целом, если одобрен не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов.

Отличие процедуры рассмотрения Советом Федерации одобренного Государственной Думой закона РФ о поправках к Конституции РФ от процедуры рассмотрения федерального конституционного закона состоит лишь в том, что в соответствии со ст. 130 Регламента СФ ответственным комитетом по закону является исключительно Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству.

Отметим, что ст. 133 Регламента СФ и ст. 143 Регламента ГД предусмотрено использование механизма согласительной комиссии для преодоления разногласий между палатами в связи с отклонением Советом Федерации одобренного Государственной Думой проекта закона РФ о поправке к Конституции РФ.

Статьи 134–139 Регламента СФ определяют порядок рассмотрения органами законодательной власти субъектов РФ закона РФ о поправках к Конституции РФ.

Председатель Совета Федерации не позднее пяти дней со дня принятия палатой закона РФ о поправке к Конституции РФ направляет его в законодательные органы государственной власти субъектов РФ для рассмотрения и публикует для всеобщего сведения уведомление, которое должно содержать:

- сообщение о принятии закона РФ о поправке к Конституции РФ;
- текст закона с указанием дат его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации;
- информацию об условиях вступления в силу принятого закона и о порядке его рассмотрения законодательными органами государственной власти субъектов РФ, с указанием предельного срока направления в Совет Федерации их постановлений о результатах рассмотрения.

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству ведет учет данных рассмотрения закона РФ о поправке к Конституции РФ законодательными органами государственной власти субъектов РФ. Закон РФ считается одобренным законодательным органом государственной власти субъекта РФ, если этот орган одобрил его в целом, без предложений о внесении в него изменений и дополнений, и направил соответствующее постановление в Совет Федерации в установленный срок.

Вопрос об установлении результатов рассмотрения закона РФ о поправке к Конституции РФ законодательными органами государственной власти субъектов РФ включается без обсуждения и голосования в повестку заседания Совета Федерации, следующего за днем истечения срока такого рассмотрения.

На заседании палаты оглашается заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству о результатах рассмотрения, которое принимается к сведению. Результаты рассмотрения оформляются постановлением Совета Федерации, которое должно содержать следующие сведения:

- наименование законодательного органа государственной власти субъекта РФ, который одобрил закон РФ о поправке к Конституции РФ;

- дату принятия и номер постановления законодательного органа государственной власти субъекта РФ о поправке к Конституции РФ;

- общее число законодательных органов государственной власти субъектов РФ, которые одобрили закон РФ о поправке к Конституции РФ;

- результаты рассмотрения — одобрен или не одобрен закон РФ о поправке к Конституции РФ законодательными органами государственной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

Постановление Совета Федерации о результатах рассмотрения законодательными органами государственной власти субъектов РФ закона РФ о поправке к Конституции РФ незамедлительно направляется Президенту РФ и в законодательные органы субъектов РФ. В случае если закон РФ о поправке к Конституции РФ не получит одобрения законодательных органов государственной власти не менее чем двух третей субъектов РФ, процедура рассмотрения этого закона прекращается.

Если постановление Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона РФ о поправке к Конституции РФ законодательными органами государственной власти субъектов РФ обжаловано в установленном порядке, закон не направляется Президенту РФ для подписания и официального опубликования до вступления в законную силу решения Верховного Суда РФ. В случае вступления в законную силу решения Верховного Суда РФ, требующего пересмотра указанного постановления Совета Федерации, палата на очередном заседании повторно рассматривает этот вопрос.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ, одобренный законодательными органами государственной власти не менее чем двух третей субъектов РФ, в семидневный срок со дня установления результатов его рассмотрения этими органами направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и официального опубликования.

Иной порядок определен самой Конституцией РФ только для внесения изменений в ст. 65. Статья 137 Конституции РФ устанавливает, что изменения в ст. 65 Конституции РФ, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта РФ, об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ. Федеральный конституционный закон № 4-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹ принят в 2001 г.

В случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта РФ подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ. Такие прецеденты уже имели место, например были внесены новые наименования: Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия — Алания, Чувашская Республика — Чувашия и др.

Контрольные вопросы

1. Законодательный процесс внесения поправок и пересмотра Конституции — это больше политический, чем законодательный акт, или наоборот?

2. Кто может вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ?

§ 7. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

7.1. Принципы организации законодательной деятельности в субъектах Российской Федерации

Общие принципы организации законодательной деятельности на региональном уровне, в субъектах Российской Федерации (далее субъекты РФ) определяются в рамках законодательной регламентации образования, формирования, деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, их полномочий и ответственности, порядка взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти. Это обосновано Конституцией РФ, регулируется федеральными конституционными и федеральными законами, конституцией (уставом), законами, иными нормативными правовыми актами субъекта РФ. При этом базовым является Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹, с последующими изменениями и дополнениями (далее базовый федеральный закон).

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. №52 (ч. I). Ст. 4916 (текущая редакция — www.consultant.ru).

В соответствии с основополагающим демократическим принципом разделения властей систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти; высший исполнительный орган государственной власти; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с его конституцией (уставом). Кроме того, конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность его высшего должностного лица, что и реализуется в подавляющем большинстве субъектов РФ. При этом юридическая модель отношений между высшими органами государственной власти субъекта РФ в наибольшей степени соответствует такой форме правления, как дуалистическая (президентская) республика¹. Далее под высшим должностным лицом субъекта РФ будет пониматься либо лицо, занимающее такую установленную конституцией (уставом) субъекта РФ должность, либо, при ее отсутствии, лицо, занимающее должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 348–349.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (далее законодательный орган субъекта РФ) является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти. Его наименование и структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ, с учетом исторических, национальных и иных традиций. При этом может быть определена как однопалатная, так и двухпалатная структура законодательного органа. Например, двухпалатную структуру имеют Законодательное собрание Свердловской области, состоящее из палаты представителей и областной Думы, и парламент Кабардино-Балкарской Республики, состоящий из Совета Республики и Совета Представителей.

Выборы депутатов законодательного органа субъекта РФ, число которых устанавливается ее конституцией (уставом), проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом установленная численность законодательных органов субъектов РФ колеблется в достаточно широких пределах. Так, Собрание депутатов Ненецкого автономного округа должно состоять не менее чем из 15 депутатов, Московская городская Дума состоит из 35, Законодательное собрание Пермской области — из 60, Государственный совет Республики Татарстан — из 100 депутатов.

До внесения изменения в базовый федеральный закон (Федеральный закон от 24.07.2002 № 107-ФЗ) депутаты в субъектах РФ избирались на срок полномочий не более пяти лет (как правило, четыре года либо пять лет), исключительно по мажоритарной избирательной системе. В соответствии с внесенным изменением не менее 50 депутатов законодательного органа субъекта РФ (в двухпалатном законодательном органе — не менее 50% депутатов в каждой) теперь должны избираться по единому округу, пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями. Таким образом, вводится смешанная, пропорционально-мажоритарная избирательная система при выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ, что может привести к увеличению в некоторых из них установленного числа депутатов и, очевидно, скажется на ряде политических аспектов законодательной деятельности на региональном уровне.

Существенным отличием регионального депутатского корпуса от федерального является то, что не все региональные депутаты обязаны работать на профессиональной постоянной основе. Число обязанных работать на такой основе устанавливается законом субъекта РФ. Данное положение во многих субъектах РФ на практике не применяется. Однако, как показал опыт региональных выборов, это положение достаточно успешно использовалось в некоторых субъектах РФ для формирования депутатского корпуса, существенным образом подконтрольного исполнительной власти. Для этого в качестве депутатов законодательного органа выдвигались и, успешно используя административный ресурс, избирались руководители и представители исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления. Поэтому в базовый федеральный закон внесено изменение (Федеральный закон от 07.05.2002 № 47-ФЗ), в соответствии с которым в течение срока своих полномочий депутат законодательного органа субъекта РФ не может быть не только депутатом Государственной Думы РФ, но и занимать государственные должности на федеральном и региональном (в субъекте РФ) уровне, а также должности на муниципальном уровне.

Условия осуществления депутатской деятельности (на профессиональной постоянной основе или на профессиональной основе, в определенный период или без отрыва от основной деятельности) устанавливаются конституцией (уставом) и/или законом субъекта РФ. В случае если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, он не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой. Не вправе он использовать и свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

Депутаты законодательного органа субъекта РФ обладают парламентским иммунитетом, устанавливаемым федеральным законом. Они не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом. Депутат вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с осуществлением своих полномочий.

Законодательный орган субъекта РФ самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности, имеет собственный регламент, устанавливающий порядок его деятельности.

Законодательный орган субъекта РФ является правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов. Правомочность заседаний этого органа определяются законом субъекта РФ. Заседания являются открытыми, за исключением случаев, установленных федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности.

Законодательный орган субъекта РФ принимает конституцию (устав) субъекта РФ и поправки к ней; осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерацией и ее субъектов; осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта РФ, представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на его территории. Так, Устав Пермской области от 6 октября 1994 г. № 88-9, с последующими изменениями и дополнениями, предоставляет право законодательной инициативы депутатским группам и объединениям, комитетам и комиссиям областного Законодательного собрания, главам муниципальных образований и их совету, депутатам Государственной Думы РФ и представителям области в Совете Федерации РФ, а также избирательной комиссии и

Уполномоченному по правам человека в области в пределах их компетенции. Устав города Москвы (Закон города Москвы от 28 июня 1995 г.), с последующими изменениями и дополнениями, предоставляет право законодательной инициативы не только депутатским фракциям и комиссиям, но и мэру Москвы, Прокурору Москвы, представителю от Московской городской Думы в Совете Федерации, представительным органам местного самоуправления, а также не менее чем пятидесяти тысячам жителей Москвы, обладающим избирательным правом и подписавшим петицию, к которой и прикладывается проект закона города Москвы. Кроме того, право законодательной инициативы по вопросам их ведения принадлежит Председателю Московского городского суда, Председателю Арбитражного суда Москвы, Уставному суду Москвы, Уполномоченному по правам ребенка в городе Москве.

Здесь следует особо отметить ряд факторов, влияющих на специфику и политические аспекты законодательной деятельности на региональном уровне в связи с правом законодательной инициативы.

Во-первых, круг субъектов права законодательной инициативы на региональном уровне может быть существенно расширен за счет предоставления общественным объединениям и непосредственно гражданам такого права, что не предусматривается Конституцией РФ на федеральном уровне. Кроме того, в ряде законодательных органов субъектов РФ право законодательной инициативы предоставлено депутатским объединениям и комиссиям, что также не предусматривается на федеральном уровне.

Во-вторых, право законодательной инициативы предоставляется высшему должностному лицу субъекта РФ, а не высшему исполнительному органу субъекта РФ, который таким образом исключается из законодательной процедуры как коллегиальный субъект такого права. При этом высшему должностному лицу субъекта РФ предоставляются определенные преимущества перед другим субъектом права законодательной инициативы. Так, законопроекты, внесенные этим субъектом права законодательной инициативы, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке. Кроме того, законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта РФ, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта РФ, рассматриваются его законодательным органом только по представлению высшего должностного лица субъекта РФ либо при наличии его заключения.

Конституция (устав) субъекта РФ и поправки к ней принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов, а его законы — простым

большинством голосов. Постановления законодательного органа субъекта РФ принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов.

Проект закона субъекта РФ рассматривается его законодательным органом не менее чем в двух чтениях. Так, закон Пермской области от 12 октября 2001 г. № 1790-317 «О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермской области» устанавливает, что законопроекты рассматриваются только в двух чтениях, за исключением законопроектов об областном бюджете, с возможностью внесения поправок только на этапе второго чтения. Закон от 14 декабря 2001 г. № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» устанавливает, что законопроекты рассматриваются в двух или трех чтениях, с возможностью внесения изменений и поправок на всех этапах рассмотрения.

В случае двухпалатной структуры законодательного органа, когда в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ требуется одобрение принятого закона другой палатой, он считается одобренным, если за это проголосовало более половины от установленного числа членов этой палаты. При этом палата, одобряющая закон, наделяется правом отлагательного вето, которое может быть преодолено большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов принявшей закон палаты.

Законы субъекта РФ, принятые ее законодательным органом, направляются для обнародования высшему должностному лицу субъекта РФ, которое обязано обнародовать закон, удостоверив обнародование путем его подписания или издания специального акта в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ и не должен превышать четырнадцать календарных дней с момента его поступления. Законы субъекта РФ вступают в силу только после официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после официального опубликования.

В рамках традиционной для дуалистической формы правления системы сдержек и противовесов высшее должностное лицо субъекта РФ наделяется правом отлагательного (суспенсивного) вето на принятые законодательным органом субъекта РФ законы. В случае отклонения высшим должностным лицом субъекта РФ закон возвращается в законодательный орган с мотивированным обоснованием отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений. Отклоненный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов законодательного органа. Одобренный в ранее принятой редакции закон не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом субъекта

РФ и подлежит обнародованию в срок, установленный его конституцией (уставом) и законом.

Специфическая процедура повторного рассмотрения законов, отклоненных мэром Москвы, установлена указанным законом «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы». Если мэр направляет закон на повторное рассмотрение вместе с поправками, то каждая из них может быть отклонена только числом голосов не менее двух третей от численности присутствующих на заседании депутатов. Если при повторном рассмотрении ни одна из поправок мэра не отклонена, то он подписывает закон фактически в собственной редакции. Таким образом, мэр Москвы обладает правом не только отлагательного вето на законы, принятые Московской городской Думой, но и преимущественного внесения поправок в законы, так как для отклонения его поправок в принятый закон требуется не простое, а квалифицированное большинство голосов присутствующих на заседании депутатов.

Полномочия законодательного органа субъекта РФ могут быть прекращены досрочно в случае:

- принятия указанным органом решения о самороспуске в порядке, предусмотренном его конституцией (уставом) или законом;
- вступления в силу решения Верховного Суда субъекта РФ о неправомерности данного состава депутатов законодательного органа субъекта РФ, в том числе в связи со сложением депутатами полномочий;
- роспуска указанного органа высшим должностным лицом субъекта РФ;
- вступления в действие федерального закона о роспуске законодательного органа субъекта РФ, внесенного в Государственную Думу Президентом РФ.

В случае досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и/или законом субъекта РФ назначаются внеочередные выборы в этот орган, которые проводятся не позднее чем через 120 дней со вступления в силу решения о досрочном прекращении его полномочий.

Следует особо отметить, что в настоящее время далеко не во всех законодательных органах субъектов РФ имеет место их политическая структуризация путем объединения депутатов во фракции и группы по политическому признаку. Поэтому в процессе законодательной деятельности на региональном уровне сегодня вместо конкуренции политических депутатских объединений, как правило, имеет место конкуренция между действующей исполнительной властью и ее сторонниками в депутатском корпусе, той его

частью депутатского корпуса, которая представляет интересы различных политических и неполитических групп влияния, оппонировавших этой власти.

Политические интересы и проекты региональной исполнительной власти в законодательной сфере выражает и представляет возглавляющее ее высшее должностное лицо субъекта РФ, которое при этом обладает в ней существенными, законодательно установленными, правами и полномочиями.

Напомним, что к таким правам и полномочиям этого высшего должностного лица в законодательной сфере относятся права законодательной инициативы, рассмотрения внесенных им законопроектов в первоочередном порядке и отлагательного вето на законы, принятые законодательным органом субъекта РФ. А также установленное базовым федеральным законом положение, что законопроекты о введении или об отмене, освобождении от налогов, изменении финансовых обязательств субъекта РФ, а также предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта РФ, рассматриваются его законодательным органом только по представлению этого высшего должностного лица либо при наличии его заключения.

Кроме того, базовый федеральный закон предоставляет высшему должностному лицу право роспуска законодательного органа субъекта РФ с параллельным правом этого органа на выражение ему недоверия, влекущего за собой его отставку. Это является важным элементом системы сдержек и противовесов во взаимоотношениях региональных органов государственной власти.

Высшее должностное лицо вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта РФ в форме указа (постановления) в случае принятия этим органом конституции (устава) и закона, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный орган не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

В свою очередь законодательный орган субъекта РФ вправе выразить недоверие его высшему должностному лицу в случае издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, но высшее должностное лицо не устранило их в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения. Это относится и к установленному соответствующим судом иному грубому нарушению этим лицом Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений

Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

Решение законодательного органа субъекта РФ о недоверии его высшему должностному лицу принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов, по инициативе не менее одной трети от той же численности. В двухпалатном законодательном органе субъекта РФ решение о недоверии его высшему должностному лицу принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов каждой палаты, по инициативе одной трети от установленной численности палаты, наделенной правом инициировать вопрос о выражении недоверия. Решение законодательного органа субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу влечет за собой его немедленную отставку и отставку возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Принципиальным в данном случае является тот факт, что решение как о роспуске законодательного органа, так и о выражении недоверия высшему должностному лицу может приниматься только на основании соответствующего судебного решения.

Следует отметить и то, что в рамках системы сдержек и противовесов законодательный орган субъекта РФ наделяется также правом принимать участие в формировании его высшего исполнительного органа государственной власти, утверждении или согласовании назначения его отдельных должностных лиц, а также руководителей территориальных органов исполнительной власти. Например, Устав Пермской области наделяет свое Законодательное собрание правом давать губернатору согласие на назначение первых его заместителей, начальника главного управления финансов и налоговой политики. При этом законодательный орган субъекта РФ вправе выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти, в назначении которых на должность он принимал участие. Принятие такого решения влечет немедленное освобождение их от должности (именно это и предусматривает Устав Пермской области) или иные последствия, установленные конституцией (уставом) и/или законом субъекта РФ.

К законодательно установленной системе сдержек и противовесов во взаимоотношениях законодательного органа, высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта РФ следует отнести и их взаимное право на обжалование издаваемых каждым из них нормативных правовых актов в судебном порядке, включая право законодательного органа на обращение в Конституционный Суд РФ.

7.2. Участие законодательных органов субъектов РФ в формировании и развитии российского законодательства

Тенденции формирования и развития единой системы российского законодательства, и особенно его практического воплощения, существенным образом зависят от законодательной деятельности как на федеральном уровне, так и, не менее значимо, на региональном, в субъектах РФ. При этом во взаимосвязи законодательного регулирования на региональном уровне с общим процессом формирования и развития российского законодательства проявляются существенные аспекты политического характера, особенно в части законодательного регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Конституция РФ открывает широкие возможности для того, чтобы законодательство субъектов РФ играло не менее значимую роль в развитии российского законодательства в целом, чем законодательство на федеральном уровне. При этом собственное правовое регулирование субъектов РФ обязано полностью определить российское законодательство по широкому кругу вопросов, не отнесенных к исключительному Российской Федерации и совместному ведению с субъектами Федерации. Кроме того, региональное законодательство может играть опережающую роль в законодательном регулировании по тем предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым процессы принятия законодательных решений на федеральном уровне по тем или иным причинам, как правило политического характера, затягиваются.

В современной российской законодательной практике известен ряд примеров, когда законодательные органы субъектов РФ, принимая региональные законы, опережали российский парламент и тем самым оказывали существенное влияние на политические и правовые подходы, а также сроки решения законодательных проблем первостепенной социально-экономической и политической значимости. Самым ярким примером ведущей политической роли региональных законодателей является процесс формирования российского земельного законодательства.

Законодатели Саратовской, Пермской, Самарской и ряда других областей, приняв в полном соответствии с Конституцией РФ в опережающем порядке собственные региональные законы о земле, устанавливающие частную собственность на землю, оказали определяющее влияние на те бурные политические баталии, которые не один год велись на федеральном уровне. Именно такие действия региональных законодательных органов позволили в рамках Земельного кодекса РФ, принятого только в октябре 2001 г., решить, хотя, как представляется, и не в полном объеме, одну из ключевых для России не

только экономическую, но и политическую проблему практической реализации конституционного права частной собственности на землю.

Определяющую роль региональные законодатели, прежде всего Калининградской и Ярославской областей, а также города Москвы, сыграли, продолжают до настоящего времени играть и в развитии российского информационного законодательства. Так, Дума Ярославской области уже в ноябре 1994 г. приняла закон «Об информационном обеспечении органов государственной власти Ярославской области», в то время как базовый федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» принят только в январе 1995 г. При этом на федеральном уровне до настоящего времени нет закона об информационном обеспечении деятельности федеральных органов государственной власти, давно числящимся среди приоритетных. Аналогичным образом законодатели Калининградской области и города Москвы существенно опережают российский парламент в реализации конституционного права граждан на информацию, уже приняв ряд региональных законов в этой сфере.

В этой связи следует отметить и опережающую роль ряда законов города Москвы. Так, Закон города Москвы от 8 июля 1999 г. № 29 «Об административной ответственности за попустительство незаконному обороту или незаконному потреблению наркотических средств или психотропных веществ», только через семь лет после его принятия отмененный решением Верховного Суда РФ (Определение Верховного Суда РФ от 7 июня 2006 г.), содержал ряд действенных механизмов, препятствующих распространению наркотиков, особенно в среде несовершеннолетних. Закон города Москвы от 7 апреля 1999 г. № 16 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в городе Москве» установил правила поведения несовершеннолетних в общественных местах, осуществил правовое регулирование досуга несовершеннолетних и т.п. Закон города Москвы от 17 января 2001 г. № 3 «Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры города Москвы» направлен на содействие свободе передвижения маломобильных граждан и создание им равных с другими гражданами возможностей в реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. Особо значимым и прогрессивным по сравнению с федеральным законодательством представляется создание в Москве института Уполномоченного по правам ребенка, который начал функционировать с 2002 г. и показал действенность данного института в защите прав этой наиболее незащищенной части населения.

Учитывая тот факт, что опережающая деятельность законодательных органов субъектов РФ в законодательном регулировании по предметам совместного ведения

приводила и может далее приводить к коллизиям между федеральными и региональными законами, в базовый федеральный закон, определяющий общие принципы организации органов власти субъектов РФ, внесено изменение (Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ). Это изменение установило следующий порядок законодательного регулирования по предметам совместного ведения. Субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с ним в течение трех месяцев. При этом если законодательный орган субъекта РФ полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции РФ, то он вправе обратиться по вопросу о таком соответствии в Конституционный Суд РФ. Однако до вступления в силу решения суда о признании федерального закона или отдельных положений не соответствующими Конституции РФ принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, противоречащих соответствующим положениям федерального закона, не допускается.

Очевидно, что данное изменение в базовом федеральном законе в определенной степени ограничивает деятельность законодательных органов субъектов РФ в законодательном регулировании по предметам совместного ведения. Тем не менее это не лишает их полностью права самостоятельного и опережающего принятия законодательных решений по таким вопросам.

Существенно более «жестким» инструментом воздействия федеральной государственной власти на региональных законодателей является внесение изменений в базовый закон (Федеральный закон от 29.07.2000 № 106-ФЗ), устанавливающих право роспуска федеральным законом законодательного органа субъекта РФ, которое осуществляется в следующем порядке.

В случае если соответствующим судом установлено, что законодательным органом субъекта РФ приняты конституция (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный орган субъекта РФ в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного органа субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были

созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ выносит предупреждение законодательному органу субъекта РФ в форме указа.

Если в течение трех месяцев со дня этого предупреждения законодательный орган субъекта РФ не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент РФ вносит в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного органа субъекта РФ. И Государственная Дума обязана рассмотреть его в течение двух месяцев.

Полномочия законодательного органа субъекта РФ прекращаются со дня вступления в силу федерального закона о его роспуске. Срок, в течение которого Президент РФ выносит предупреждение законодательному органу субъекта РФ или вносит в Государственную Думу проект федерального закона о его роспуске, не может превышать один год со дня вступления в силу решения суда.

Другим значимым направлением влияния законодательных органов субъектов РФ на развитие российского законодательства является предоставленное Конституцией РФ право законодательной инициативы по внесению законопроектов в Государственную Думу. Это конституционное право региональные законодатели используют достаточно активно. Так, число законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов РФ как коллективными субъектами права законодательной инициативы в Государственную Думу второго созыва (1995–1999), составило 16%, а третьего (1999–2003) — уже 31% от общего числа законопроектов, принятых палатой к рассмотрению¹. Однако, как показывает практика законодательной деятельности российского парламента, законопроекты, внесенные именно этими субъектами законодательной инициативы, имеют пока очень незначительные шансы стать действующими законами. Ими стали не более 4–5% от всех законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов РФ в Государственную Думу первого, второго и третьего созывов. Это — один из самых низких показателей среди всех субъектов права законодательной инициативы. Представляется, что такая ситуация обусловлена не только недостаточным в ряде случаев юридико-техническим качеством вносимых законодательными органами субъектов РФ в Государственную Думу законопроектов, но и прежде всего объективно существующей конкуренцией экономических, социальных, политических интересов и проектов федеральной и региональных властей в законодательной сфере.

¹ По данным Аналитического управления Государственной Думы.

Следует отметить и еще одну возможность влияния законодательных органов субъектов РФ на формирование российского законодательства, которую они могут осуществлять совместно с высшими исполнительными органами субъектов РФ. Суть состоит в том, что изменением, внесенным в базовый закон (Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ), законодательным и высшим исполнительным органам субъектов РФ предоставлено право согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. Такие проекты после внесения в Государственную Думу должны направляться в законодательные и высшие исполнительные органы субъектов РФ для представления ими в нижнюю палату парламента в тридцатидневный срок отзывов. Если законодательные и высшие исполнительные органы более чем одной трети субъектов РФ выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, то для его дальнейшего рассмотрения по решению Государственной Думы должна быть создана согласительная комиссия. При этом принципиально важно, чтобы мнение законодательного и высшего исполнительного органов субъекта РФ было единым: в противном случае считается, что оно вообще не выражено. Кроме того, проекты федеральных законов по предметам совместного ведения, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются в законодательные органы субъектов РФ для представления ими в эту палату поправок к законопроектам в тридцатидневный срок. До его истечения рассмотрение данных законопроектов во втором чтении не допускается.

Для того чтобы система российского законодательства развивалась устойчиво и сбалансированно, прежде всего в смысле учета региональных интересов, законодательным органам субъектов РФ необходимо эффективно выполнять ту значимую роль в общегосударственном законодательном процессе, которую установила для них Конституция РФ.

Региональные законодатели могут и должны не только активно осуществлять формирование собственного регионального законодательства, но и восполнять на региональном уровне те пробелы и недочеты федерального законодательства, которые, как правило, возникают вследствие чрезмерно жесткой политической конкуренции и столкновения лоббистских интересов различных групп влияния в процессе законодательной деятельности на федеральном уровне. При этом и федеральным законодателям следует более внимательно и взвешенно подходить к оценке законодательных инициатив, вносимых в Государственную Думу их коллегами из региональных законодательных органов, а также к представляемым ими заключениям и поправкам к проектам федеральных законов по предметам совместного ведения.

Очевидно, для практической реализации таких процессов необходимо профессиональное взаимодействие федеральных и региональных парламентариев. Обеспечение постоянного взаимодействия парламентариев разных уровней должно осуществляться как по линии межпарламентских связей в рамках единой системы государственных органов законодательной власти, так и политическими партиями, имеющими представителей в российском парламенте и законодательных органах субъектов РФ. Это представляется одной из важнейших задач парламентской деятельности политических партий.

Контрольные вопросы

1. Перечислите систему органов государственной власти субъектов РФ.
2. Какова роль и возможности региональных законодателей в законодательном процессе?

ГЛАВА 4

ПАРЛАМЕНТСКИЕ АКТОРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

§ 1. ПАРЛАМЕНТАРИИ

1.1. Порядок избрания депутатов Государственной Думы и формирования Совета Федерации

Ключевыми акторами законодательного процесса в смысле принятия юридически значимых законодательных решений являются парламентарии — лица, по тому или иному основанию состоящие членами парламента¹. Поскольку законодательная деятельность — это основополагающая функция парламента, а законы представляют собой основной продукт коллективной деятельности его членов, то членов парламента также принято называть законодателями. В соответствии с Конституцией РФ в России парламентариями (законодателями) являются 450 депутатов Государственной Думы и 178 членов Совета Федерации.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 500.

Депутаты Государственной Думы в соответствии со ст. 96 Конституции РФ избираются сроком на четыре года в порядке, устанавливаемом федеральным законом. Выборы депутатов ее первого созыва (1993–1995) осуществлялись, согласно Заключительным и переходным положениям Конституции РФ, сроком на два года в порядке, установленном Указом Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557, так как соответствующий федеральный закон еще не был принят. При этом следует отметить, что двухгодичный срок полномочий Государственной Думы первого созыва был установлен авторами Конституции РФ исходя из того, что, по их представлению, основной задачей нижней палаты парламента первого созыва должно было стать исключительно формирование избирательного законодательства. Однако жизнь показала, что такое представление оказалось ошибочным. Выборы депутатов Государственной Думы второго созыва (1995–1999) осуществлялись в соответствии с Федеральным законом № 90-ФЗ от 26 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а третьего (1999–2003) — на основе Федерального закона № 121-ФЗ от 24 июня 1999 г. с аналогичным названием. В настоящее время действующим является Федеральный закон № 175-ФЗ от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. 51. Ст. 4982 (текущая редакция — www.consultant.ru).

Изменение соответствующего законодательства перед каждым новым избирательным циклом свидетельствует о том, что в России политическая система,

включая избирательный механизм и многопартийную систему, находится только в стадии формирования. И этот процесс, связанный с интенсивной конкуренцией различных политических сил и элитных групп за установление тех или иных политических порядков, займет еще достаточно продолжительное время.

Несмотря на постоянные изменения избирательного законодательства, с 1993 г. депутаты Государственной Думы, которыми в соответствии со ст. 97 Конституции РФ могут стать граждане, достигшие 21 года и обладающие активным избирательным правом, избираются по так называемой смешанной, пропорционально-мажоритарной системе. В соответствии с ней 225 депутатов Государственной Думы, т.е. половина от общего их числа, избираются по одномандатным избирательным округам (один округ — один депутат). Они образуются на основе единой нормы представительства избирателей на каждый округ, за исключением образуемых в субъектах РФ, где число избирателей меньше единой нормы представительства. Эта норма устанавливается делением общего числа избирателей — граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, — на общее число 225 одномандатных округов. Единая норма представительства составляет порядка 500 тысяч избирателей на один округ. Для того чтобы выборы в одномандатном округе были признаны состоявшимися, в голосовании должны принять участие не менее 25% от общего числа избирателей данного округа.

Избранным по одномандатному избирательному округу признается кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к другим кандидатам (относительное большинство). Отсюда и название такой избирательной системы — мажоритарная (от франц. *majorite* — большинство). При этом число голосов за победившего кандидата должно быть не меньше поданных против всех кандидатов. В противном случае победившим является условный кандидат «против всех» и выборы признаются несостоявшимися.

Вторая половина депутатов Государственной Думы (225) избирается по федеральному избирательному округу, который включает всех избирателей Российской Федерации, пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками, т.е. по пропорциональной системе.

Законодательное определение избирательного объединения также постоянно изменялось перед каждым новым избирательным циклом. Но, по сути, таковым всегда было политическое общественное объединение (партия, движение, иная политическая организация), чей устав предусматривал участие в выборах в органы государственной власти. Избирательный блок — это объединение для совместного участия в выборах

избирательных объединений иных общественных объединений. После вступления в силу Федерального закона №95-ФЗ от 11 июля 2001 г. «О политических партиях»¹ и в соответствии с действующим Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в качестве избирательного объединения теперь может выступать только общероссийская политическая партия, а в избирательный блок могут входить в совокупности не более трех политических партий.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950 (текущая редакция — www.consultant.ru).

Для того чтобы выборы по федеральному избирательному округу были признаны состоявшимися, в голосовании должны принять участие не менее 25% от общего числа избирателей Российской Федерации. К распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых преодолел установленный законом процентный барьер (выборы в Государственную Думу первого, второго и третьего созывов осуществлялись при 5% барьере, с 2007 г. барьер составит 7%), т.е. получил не менее установленного процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу. При этом в соответствии с действующим избирательным законодательством таких списков должно быть не менее трех и за все эти списки в совокупности должно быть подано более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу.

Если хотя бы одно из двух этих условий нарушается, то дополнительно к распределению депутатских мандатов допускаются списки кандидатов, не преодолевшие установленный процентный барьер, в порядке убывания числа поданных за них голосов избирателей и в количестве, необходимом для одновременного выполнения указанных условий. Выборы по федеральному избирательному округу могут быть признаны не состоявшимися, если ни один список кандидатов не преодолел установленный процентный барьер или все списки кандидатов в совокупности не получили более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

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

Основным преимуществом мажоритарной системы считается непосредственное взаимодействие всех кандидатов в депутаты с избирателями в процессе избирательной кампании. Это заставляет кандидатов в большей степени учитывать мнение и интересы избирателей и создает для избирателей потенциальные возможности лично оценить кандидатов и их предвыборные программы.

К основным ее недостаткам относят тот факт, что мажоритарная система не учитывает голоса избирателей, которые были поданы за проигравших кандидатов. Кроме того, при этой системе создаются определенные возможности для административных методов манипулятивного воздействия на избирательный процесс. В частности, использование для поддержки или противодействия конкретным кандидатам в депутаты «нарезки» избирательных округов и «административного ресурса», т.е. объективно существующих возможностей влияния местной и центральной администрации на избирателей. При этом считается, что мажоритарная система способствует формированию крупных политических партий и в свою очередь повышению стабильности функционирования политической системы в целом.

Однако именно мажоритарная система порождает так называемых «независимых» депутатов, т.е. изначально, по способу их выдвижения, не принадлежащих ни к одному политическому объединению. При достаточном количестве таких депутатов они способны сделать преобладающим в политической структуре парламента «парламентское болото», склонное к принятию в первую очередь популистских законов, законодательное поведение которого наименее стабильно и наиболее подвержено административным и лоббистским воздействиям.

Пропорциональная система исторически возникла именно с целью компенсации недостатков мажоритарной системы. Считается, что она более точно отражает соотношение политических сил в стране, так как позволяет партиям, не доминирующим в отдельных регионах, но суммарно собравшим по стране необходимое число голосов избирателей, получить представительство в парламенте. Однако следует отметить, что наличие в рамках пропорциональной системы процентного барьера для получения политическими партиями парламентского представительства также приводит к потере определенной части голосов избирателей, а следовательно, их политического представительства в парламенте. При этом чем выше уровень барьера, тем большее число голосов избирателей потенциально может быть не учтено при пропорциональном распределении депутатских мандатов.

Основным недостатком пропорциональной системы считается тот, что избиратели, голосуя за партийные списки, как правило, оценивают и ориентируются только на их лидеров и не имеют достаточных возможностей оценить, а тем более повлиять на весь персональный состав партийных списков, которые формируются самими политическими партиями. При этом партийный депутатский корпус в массовом сознании воспринимается как независимый от конкретных избирателей и не учитывающий их мнение, интересы.

Реально такая зависимость существует, но является опосредованной через отношение и поддержку избирателями в целом политической партии и ее предвыборной программы.

Пропорциональная система в большей степени способствует формированию многопартийности и представляет потенциальные возможности для ее развития в направлении адаптации политических порядков к изменениям целей и ориентиров общественного развития. В то время как мажоритарная система в большей мере способствует формированию двухпартийной, а также консервации существующей партийной системы и политических порядков.

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

При выборах депутатов Государственной Думы первого, второго и третьего созывов кандидаты в депутаты по одномандатным избирательным округам могли выдвигаться избирательными объединениями (избирательными блоками), группами избирателей. Могло также иметь место и самовыдвижение. Начиная с выборов Государственной Думы четвертого созыва, законодательно отменено выдвижение кандидата группой избирателей.

Результаты распределения депутатских мандатов, полученных по одномандатным избирательным округам, в зависимости от способа выдвижения кандидатов, приведены в табл. 1.

Таблица 1

Распределение депутатских мандатов, полученных по одномандатным округам

| Способ выдвижения | 1993 г.* | 1995 г. | 1999 г. | 2003 г.** |
|--|-----------------|----------------|----------------|------------------|
| Избирательные объединения, преодолевшие 5% барьер | 69 | 83 | 93 | 123 |
| Избирательные объединения, не преодолевшие 5% барьер | 23 | 65 | 16 | 32 |
| Группа избирателей | 132 | 77 | 110 | — |
| Самовыдвижение | — | — | 4 | 69 |

* Выборы не состоялись по Чеченскому избирательному округу.

** Выборы не состоялись по Ульяновскому избирательному округу.

Приведенные данные показывают, что число депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам в Государственную Думу первого, второго и третьего созывов в качестве «независимых» кандидатов, колебалось в пределах 17–30% от общего их числа. Так как Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», принятый в 2002 г., предусматривал выдвижение кандидатов в одномандатных избирательных округах только политическими партиями и их избирательными блоками, а также самовыдвижение, то на выборах 2003 г. в Государственную Думу четвертого созыва, естественно, произошло усиление влияния политических партий на состав депутатского корпуса. А число депутатов, избранных в качестве «независимых» кандидатов (самовыдвиженцев), было минимальным за все созывы, составив менее 15% от их общей численности. При этом неуклонно возрастало количество депутатов, избранных по одномандатным округам от избирательных объединений, преодолевших 5% барьер, с ~15% (первый созыв) до ~30% (четвертый).

В соответствии со ст. 95 Конституции РФ в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов власти. Порядок формирования верхней палаты парламента, в соответствии со ст. 96 Конституции РФ, устанавливается федеральным законом. Совет Федерации первого созыва (1993–1995), как и Государственная Дума первого созыва, был сформирован, согласно Заключительным и переходным положениям Конституции РФ, сроком на два года в порядке, установленном Указом Президента РФ № 1626 от 11 октября 1993 г. В каждом субъекте РФ два члена Совета Федерации избирались прямым тайным голосованием на основе мажоритарной системы по двухмандатному (один округ — два депутата) избирательному округу, образованному в границах субъекта РФ.

Членами Совета Федерации, сформированного в соответствии с Федеральным законом №192-ФЗ от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», были главы законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В настоящее время члены Совета Федерации, сформированного в соответствии с Федеральным законом №113-ФЗ от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹, являются представителями

законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ, но не их главы.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336 (текущая редакция — www.consultant.ru).

В соответствии с действующим законом членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин РФ не моложе 30 лет, обладающий активным и пассивным избирательным правом. Представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избирается самим этим органом на срок его полномочий, а при формировании такого органа путем ротации — на срок полномочий однократно избранных его депутатов. Член Совета Федерации от двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти избирается поочередно от каждой палаты — на половину срока ее полномочий. Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается его высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) на срок его полномочий. Однако указ о назначении может быть отменен соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ двумя третями голосов его депутатов. Полномочия члена Совета Федерации могут быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом в том же порядке, в котором осуществлено избрание (назначение).

Следует отметить, что действующий порядок формирования Совета Федерации скорее всего не является окончательным. Продолжается интенсивное обсуждение вопроса о целесообразности возврата к прямым выборам его членов избирателями, что представляется предпочтительным, с точки зрения общих принципов и тенденций развития парламентаризма.

1.2. Статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы

Во всех странах члены парламента обладают особым правовым статусом, специальной право- и дееспособностью, что определяется содержанием парламентского мандата, парламентского иммунитета и индемнитета, законодательно установленными правами, обязанностями и ответственностью парламентария. В России статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации, их права, обязанности и ответственность определяются ст. 97 и 98 Конституции РФ и Федеральным законом № 3-ФЗ от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹, редакция которого с момента принятия претерпела существенные изменения.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 4. Ст. 74 (текущая редакция — www.consultant.ru).

Конституция РФ (ст. 97) устанавливает, что депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе, и закрепляет тем самым в России принцип постоянно действующего профессионального парламента. В соответствии с последней редакцией Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» члены верхней палаты также осуществляют свои полномочия на постоянной основе. Они, как и депутаты Государственной Думы, не вправе состоять в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ или местного самоуправления; быть выборными должностными лицами иных органов государственной власти и местного самоуправления; находиться на государственной или муниципальной службе; заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной, иной творческой; быть членами органа управления хозяйственного общества или коммерческой организации. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обязаны представлять декларации о доходах и об имуществе, принадлежащем им на правах собственности в порядке, установленном федеральным законодательством о государственной службе. Исключение из указанных ограничений имело место в Государственной Думе первого созыва, депутатами которой в соответствии с Заключительными и переходными положениями Конституции РФ были некоторые члены Правительства РФ.

В мировой практике известны два типа парламентского мандата — императивный и свободный.

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

Наличие императивного мандата обуславливает для парламентариев необходимость в случае возникновения конфликта частных и общенациональных интересов отстаивать

прежде всего разнонаправленные частные интересы и тем самым препятствовать формированию и выражению парламентом как законодательным и представительным органом государственной власти воли народа в целом, что является основополагающей задачей парламента. Кроме того, императивный мандат создает возможность использования в политической конкуренции по сути антидемократического механизма. Для устранения политических оппонентов политическая партия или группа политического влияния может организовать, исключительно в собственных интересах, отзыв избирателями, как правило, наиболее заметных представителей политических оппонентов с целью лишения их парламентских полномочий.

Свободный мандат предполагает, что парламентарий вне зависимости от способа его избрания является представителем всего народа, выражает общенациональные, общезначимые интересы, не связан правовыми обязательствами перед своими избирателями или выдвинувшей его политической партией и никто не вправе давать ему обязывающие наказания. Обобщенное содержание свободного мандата определяется следующим образом¹: 1) мандат является общим (т.е. даже депутаты, избранные по избирательному округу, представляют всю нацию); 2) мандат — не императивный, а факультативный (его осуществление свободно от принуждения, депутат не обязан делать что-либо конкретное, в том числе участвовать в парламентских заседаниях, учитывать мнение избирателей); 3) мандат не подлежит отзыву; 4) мандат при своем осуществлении не требует одобрения действий мандатария (презумпция соответствия воли парламентария воле народа не подлежит оспариванию).

¹ Прело М. Конституционное право Франции. М.: Иностран. лит., 1957. С. 437–439.

Наличие свободного мандата тем не менее не означает полного отсутствия контроля со стороны избирателей за деятельностью парламентария и его абсолютную независимость от их воли, интересов. Действенным механизмом такого контроля являются регулярно проводимые свободные выборы — один из основных политических институтов представительной демократии¹. Такой механизм обуславливает для парламентария необходимость в поддержании связей с избирателями в силу его заинтересованности в избрании на следующий срок. Свободный мандат обеспечивает парламентария возможность приоритетного по отношению к частным интересам выражения воли народа в целом.

¹ Даль Р. Указ. соч. С. 85.

Свободный мандат способствует также развитию и совершенствованию партийной системы. Эта система представляет собой неотъемлемую часть избирательного механизма и значимый политический институт представительной демократии, предназначенный для

структуризации и организационного оформления идеологического многообразия в понимании общенациональных интересов и целей общественного развития, а также способов и проектов их достижения.

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

Сложнее обстоит дело с характером мандата члена Совета Федерации. В первом созыве (1993–1995) они избирались прямым голосованием и потому даже законодательно определялись как депутаты, а не члены Совета Федерации, обладая, аналогично депутатам нижней палаты, свободным мандатом. Члены Совета Федерации, которыми в соответствии с Федеральным законом № 192-ФЗ от 5 декабря 1995 г. о порядке формирования Совета Федерации были главы законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, фактически совмещали свои должности с функциями членов верхней палаты и в принципе не могли представлять весь народ.

Для действующих членов Совета Федерации, которые избираются и назначаются непосредственно органами власти субъектов РФ, законодательно предусмотрена возможность досрочного прекращения их полномочий в том же порядке, в котором осуществляется их избрание, т.е. фактически на законодательном уровне установлен институт отзыва. И подобные прецеденты уже имели место. Поэтому действующие члены Совета Федерации не могут рассматриваться как обладатели свободного мандата.

Парламентский иммунитет означает неприкосновенность парламентария и представляет собой один из основных элементов его статуса, важнейшую правовую гарантию деятельности парламента в целом. Парламентский иммунитет исторически возник, чтобы оградить парламентария от возможного уголовного преследования по ложным предлогам, прежде всего со стороны исполнительной власти. Он не является

личной привилегией, носит публичный правовой характер и призван способствовать повышению безопасности личности парламентария, ограждая его от необоснованных преследований, обеспечивать самостоятельность и независимость парламентария и тем самым парламента.

Институт парламентского иммунитета позволяет исключить из арсенала политической конкуренции методы давления и преследования оппонентов с использованием правоохранительной системы прежде всего со стороны правящего политического режима. И в этом смысле он служит правовой гарантией свободы деятельности политической оппозиции. В различных странах содержание и сроки действия парламентского иммунитета существенно различны.

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

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

Действующая редакция закона о статусе приведена в соответствие с данным постановлением. Она в развитие конституционных норм, определяющих лишь общее направление и условия парламентской неприкосновенности, в правоприменительном аспекте предусматривает также невозможность привлечения парламентария к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и его допроса без согласия соответствующей палаты.

Согласие палаты на возбуждение уголовного дела или начало производства по делу об административной ответственности, налагаемой в судебном порядке в отношении действий члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы, необходимо, только когда они связаны с осуществлением полномочий парламентария. В иных случаях согласие палаты не требуется. После окончания дознания, предварительного следствия

или производства дела об административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, дело в отношении члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты. Кроме того, действующая редакция закона не ограничивает неприкосновенность парламентария только его личной неприкосновенности, а распространяет ее на занимаемые парламентариями жилые и служебные помещения, используемые личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, а также на их переписку.

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

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

Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает, что по объему социальных гарантий они приравниваются к федеральному министру, а

Председатель палаты и его заместители — соответственно к Председателю Правительства РФ и его заместителям. При этом к социальным гарантиям деятельности парламентариев относятся следующие.

1. Ежемесячное денежное вознаграждение, которое устанавливается независимо от занимаемой должности в парламенте, в размере ежемесячного денежного вознаграждения федерального министра, за исключением председателей палат, которым такое вознаграждение устанавливается в размере вознаграждения Председателя Правительства РФ. Кроме того, парламентариям ежемесячно возмещаются дополнительные расходы, связанные с осуществлением своих полномочий, в сумме, равной пяти минимальным размерам оплаты труда, им и членам их семей одновременно возмещаются расходы, связанные с переездом в Москву для осуществления парламентских полномочий.

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

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

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

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

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

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

8. Жилищно-бытовое обеспечение парламентариев, не имеющих площади в Москве, предоставлением на период осуществления их полномочий жилого помещения (квартиры с мебелью и телефоном) в парламентском жилом доме, имеющем статус общежития, или в служебном жилом фонде; отдельного номера в гостинице высшего разряда. При этом жилое помещение, занимаемое парламентарием до избрания, бронируется на время его отсутствия, а предоставленное служебное помещение они обязаны освободить не позднее одного месяца со дня прекращения полномочий.

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

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

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы осуществляют свою деятельность в формах:

- участия в заседаниях соответственно верхней и нижней палат в порядке, установленном их регламентами, и в совместных заседаниях палат Федерального Собрания;

- участия в работе комитетов и комиссий палат в установленном их регламентами порядке, а также создаваемых ими согласительных и специальных комиссий;

- участия в выполнении поручений соответственно Совета Федерации и Государственной Думы и их органов;

- участия в парламентских слушаниях;

- осуществления права законодательной инициативы внесением в нижнюю палату законопроектов и поправок к ним, а также внесения группой численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы предложений о поправках к Конституции РФ и пересмотре ее положений;

- внесения парламентского запроса (Совета Федерации или Государственной Думы), запроса члена верхней палаты или депутата нижней (депутатский запрос);

- обращения с вопросами к членам Правительства РФ на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания;

— обращения к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаруженного нарушения прав граждан.

Следует отметить, что такие формы деятельности парламентариев, как внесение парламентского и, особенно, депутатского запроса, обращение с вопросами к членам Правительства РФ в рамках «правительственного часа» на заседаниях палат или должностным лицам, широко используются в парламентской практике как средства публичной политики, выражения отношения к тем или иным внутри- и внешнеполитическим событиям.

Кроме того, при осуществлении своей деятельности парламентарии широко используют предоставленное им законом право на прием в первоочередном порядке руководителями и должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, организаций всех форм собственности и на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, общественные объединения и организации для безотлагательного получения запрашиваемой информации, сведений и документов. Естественно, они активно стремятся использовать и установленное действующим законом о статусе свое право на выступление в государственных средствах массовой информации. Именно вокруг возможностей практической реализации этого права чаще всего возникают и возникают конфликтные ситуации между законодательной и исполнительной властью, которая является фактическим владельцем государственных СМИ; между правящими и оппозиционными политическими силами.

В дополнение к указанным формам деятельности действующий закон о статусе устанавливает только для депутатов Государственной Думы такие формы, как работа с избирателями и участие в деятельности депутатских объединений — фракций и групп в нижней палате.

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

В настоящее время только для депутатов Государственной Думы может иметь место участие в работе депутатских объединений, так как политическое структурирование парламента установлено лишь ее Регламентом и отсутствует в Регламенте Совета Федерации.

Контрольные вопросы

1. Кто является ключевым актором законодательного процесса в смысле принятия юридически значимых законодательных решений?

2. Каково число парламентариев (законодателей) Государственной Думы и каково число членов Совета Федерации?

3. О чем свидетельствует постоянное изменение избирательного законодательства?

4. Кто и по какой избирательной системе избирается депутатом Государственной Думы с 1993 г. в соответствии со ст. 97 Конституции РФ?

5. Как интерпретируется статус члена парламента во многих странах мира?

6. О чем говорит ст. 97 Конституции РФ о статусе депутата Государственной Думы?

7. Каким федеральным законом регламентируется статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы?

8. Какие типы парламентского мандата известны в мировой парламентской практике?

§ 2. ДЕПУТАТСКИЕ ФРАКЦИИ И ГРУППЫ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ

2.1. Принципы формирования и структура депутатских объединений в Государственной Думе

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 образования и деятельности, роль и место существенно различаются.

Как и в большинстве парламентов мира, в Государственной Думе реализуется концепция «организованного депутата», в соответствии с которой депутатские объединения и их члены, согласно Регламенту ГД, обладают целым рядом преимуществ перед так называемыми независимыми депутатами, т.е. не состоящими в депутатских объединениях. Это преимущество проявляется при формировании руководящих органов палаты, представительстве в комитетах и комиссиях и соответственно — реализации этими органами своих полномочий в процессе рассмотрения и обсуждения на пленарных заседаниях всех содержательных и процедурных вопросов; в плане организационно-технического обеспечения парламентской деятельности с помощью аппарата депутатских объединений. Следует отметить, что при этом депутатские объединения имеют возможности, зависящие прежде всего от их численности, держать под контролем и оказывать определяющее влияние на законодательную работу тех или иных комитетов Государственной Думы.

В соответствии со ст. 3 и 5 Регламента ГД деятельность нижней палаты основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов. Для совместной деятельности и выражения единой позиции

депутаты образуют фракции и депутатские группы (депутатские объединения). Согласно ст. 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, избранных по одномандатным округам и пожелавших участвовать в ее работе. Не вошедшие во фракции депутаты вправе создавать депутатские группы, подлежащие, как и фракции, регистрации (официальный акт, служащий основанием для признания соответствующих прав) при численности, не менее установленной Регламентом ГД (в Государственной Думе первого, второго и третьего созывов — 35, четвертого — 55 депутатов).

По действующему избирательному законодательству фракция представляет собой объединение депутатов по политическому признаку, в то время как никакой другой признак, кроме порога численности, для формирования депутатской группы в настоящее время на нормативно-правовом уровне не определен¹. Основу для образования депутатских групп составляют депутаты, избранные по одномандатным округам в качестве «независимых» кандидатов, а также от избирательных объединений, не преодолевших процентный барьер для прохождения в Государственную Думу.

¹ Подробнее о правовом статусе депутатского объединения в Государственной Думе см.: Ланаева В. В. Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999.

Перечень и численный состав депутатских объединений в нижней палате первого, второго, третьего и четвертого созывов по состоянию на конец первых сессий 1994, 1996, 2000 и 2004 гг. приведены в табл. 2, 3, 4, 5.

Таблица 2

| Наименование депутатского объединения | Численность | Руководитель |
|--|--------------------|---------------------|
| 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 | |

* В дальнейшем эта группа из-за сокращения численности до 22 депутатов потеряла право на регистрацию.

Таблица 3

| Наименование депутатского объединения | Численность | Руководитель |
|--|-------------|-------------------|
| Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации» | 146 | Г. А. Зюганов |
| Фракция «Наш дом — Россия» | 66 | С. Г. Беляев |
| Фракция «Либерально-демократическая партия России» | 51 | В. В. Жириновский |
| Фракция «Яблоко» | 46 | Г. А. Явлинский |
| Депутатская группа «Российские регионы» | 43 | В. С. Медведев |
| Депутатская группа «Народовластие»* | 38 | Н. И. Рыжков |
| Аграрная депутатская группа** | 36 | Н. М. Харитонов |
| Независимые депутаты*** | 22 | |

* 6 депутатов делегированы из фракции КПРФ.

** 11 депутатов делегированы из фракции КПРФ.

*** 9 депутатов — организованная группа партии «Демократический выбор России».

Таблица 4

| Наименование депутатского объединения | Численность | Руководитель |
|--|-------------|-----------------|
| Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации» | 86 | Г. А. Зюганов |
| Фракция «Единство» | 84 | В. А. Пехтин |
| Фракция «Отечество — вся России» | 44 | Е. М. Примаков |
| Фракция «Союз правых сил» | 32 | Б. Е. Немцов |
| Фракция «Яблоко» | 19 | Г. А. Явлинский |
| Фракция «Либерально-демократическая партия России» | 16 | И. В. Лебедев |
| Депутатская группа «Народный депутат» | 62 | Г. И. Райков |
| Депутатская группа «Российские регионы» | 44 | О. В. Морозов |
| Агропромышленная депутатская группа* | 42 | Н. М. Харитонов |
| Независимые депутаты | 15 | |

* 30 депутатов делегированы из фракции КПРФ.

Таблица 5

| Наименование депутатского объединения | Численность | Руководитель |
|--|-------------|---------------|
| Фракция «Единая Россия» | 307 | Б. В. Грызлов |
| Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации» | 52 | Г. А. Зюганов |
| Фракция «Родина» | 38 | Д. О. Рогозин |

| | | |
|--|----|---------------|
| Фракция «Либерально-демократическая партия России» | 36 | И. В. Лебедев |
| Независимые депутаты | 16 | |

Структурирование Государственной Думы по признаку депутатских объединений (политическое структурирование) заметно изменяется не только от созыва к созыву, но и существенно — в течение одного. Так, во втором созыве, за период 1996–1999 гг., около 160 депутатов покинули объединения, в которые первоначально входили, причем некоторые делали это по 3–4 раза¹. Миграция депутатов в основном происходит в начале работы палаты очередного созыва, в момент формирования депутатских объединений и заметно интенсифицируется перед окончанием срока их полномочий.

¹ Головлев В. И., Нефедова Т. И. Государственная Дума второго созыва: роль и место в политическом переломе. М.: Фонд «Ноосфера», 2000. С. 38.

Процесс миграции депутатов в начале работы Государственной Думы очередного созыва обусловлен борьбой различных политических сил и элитных групп как внутри, так и вне палаты за возможности последующего влияния на ее деятельность в целом и, в частности, на ее ход и результаты. В такой тактической борьбе 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 элитных групп ставших депутатами так называемых «независимых» кандидатов, выдвинутых в одномандатных округах от групп избирателей официально или самостоятельно — «самовыдвижение». 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, большая часть срока полномочий Государственной Думы очередного созыва сохраняется на этом уровне.

Анализ процессов формирования депутатских групп на основе начальной миграции депутатов первого, второго и третьего созывов нижней палаты позволяет выявить некоторые общие закономерности.

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

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

Политическая ориентация второй группы, как правило, соответствовала доминирующей политической ориентации палаты в целом, сложившейся в результате выборов. В Государственной Думе первого созыва, имевшей сначала доминирующую центристско-демократическую ориентацию, такой была сформированная на начальном этапе группа «Либерально-демократический союз 12 декабря», часть которой составляли депутаты от блока «Выбор России». Впоследствии, в результате чеченской трагедии, доминирующая ориентация нижней палаты сменилась на центристско-государственническую. И перед окончанием срока ее полномочий 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». Она была создана на базе депутатов от идеологически близкого КПРФ и не прошедшего в парламент избирательного блока «Власть — народу» и депутатов, делегированных фракцией КПРФ. А в Государственной Думе третьего созыва, которая имела доминирующую центристско-государственническую ориентацию, появилась группа «Регионы России», созданная на базе депутатов от избирательного блока «Отечество — вся Россия».

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

Следует отметить, что не только по названию, но и по сути корпоративных интересов «Народный депутат» не является прямым наследником 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 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 нижней палате парламента фракцией с одноименным названием и депутатской группой «Регионы России».

В смысле представляемых интересов наследницей указанных групп в Государственной Думе предыдущих созывов действительно является группа «Регионы России». Но она приобрела политический признак формирования, в то время как группа «Народный депутат» сформирована по корпоративному. После принятия в 2001 г. Федерального закона «О политических партиях» на основе этой депутатской группы создана Народная партия Российской Федерации, которая также приобрела определенную политическую окраску.

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

Во-первых, в результате вступления в действие Федерального закона №95-ФЗ «О политических партиях», принятого в 2001 г., и Федерального закона №175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», принятого в 2002 г., существенно увеличилось число депутатов, избранных в одномандатных округах от политических партий, преодолевших 5% барьер. Они составили около 55% от общей численности депутатов, избранных в одномандатных округах.

Во-вторых, в результате относительного поражения на выборах 2003 г. Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) не получила достаточного количества мест в Государственной Думе для создания депутатской группы как своего политического сателлита.

В-третьих, сразу же по окончании избирательной кампании, еще до официального начала работы парламента четвертого созыва, при активном участии Администрации Президента РФ численность фракции «Единая Россия» была увеличена до конституционного большинства в 300 депутатов, т.е. более чем на 30% относительно официально объявленных по результатам выборов данных (120 депутатов по

федеральному списку и 105 депутатов, избранных в одномандатных округах от партии «Единая Россия»). Такое ее увеличение было достигнуто за счет депутатов, избранных в одномандатных округах от политических партий, не преодолевших 5% барьер, и депутатов-самовыдвиженцев, ориентированных прежде всего на поддержку существующего политического режима.

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

Следствием миграции депутатов перед окончанием срока их полномочий являются увеличение численности независимых депутатов и создание новых депутатских групп. Так, в Государственной Думе первого созыва, к декабрю 1995 г., число независимых депутатов увеличилось до 77 и при их участии были созданы даже две новые депутатские группы — «Стабильность» и «Россия». Во втором созыве, к декабрю 1999 г., число независимых депутатов увеличилось до 72 и фактически была создана депутатская группа «Народный депутат», которая не успела официально зарегистрироваться из-за аппаратных маневров левого большинства депутатского корпуса. Вследствие этого 43 члена группы были также переведены в разряд независимых депутатов. В Государственной Думе третьего созыва вторичная миграция, в которой тоже приняли участие десятки депутатов, началась существенно раньше, что было обусловлено реструктурированием партийно-политического поля после вступления в действие Федерального закона «О политических партиях» и более ранним в связи с этим началом подготовки к очередной избирательной кампании.

Основной причиной миграции депутатов перед окончанием срока их полномочий было стремление конкретного депутата занять более выгодную позицию в личной избирательной кампании, исходя из тактических соображений. Такая миграция в отличие от миграции в момент формирования депутатских объединений непосредственно с процессом законодательной работы не связана, 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 лишь с началом очередной избирательной кампании.

Опыт работы парламента показывает, что политическое структурирование в целом способствует повышению системности и организованности деятельности, хотя и оказывает негативное влияние на структурирование по отраслевому признаку, т.е. на формирование системы комитетов и комиссий.

Неустойчивость политического структурирования Государственной Думы от созыва к созыву, формирование из «независимых» депутатов объединений по корпоративному признаку, что не соответствует «природе парламента как органа политического представительства интересов гражданского общества»¹, существенная миграция депутатов между депутатскими объединениями в течение срока их полномочий обусловлены тем, что многопартийная политическая система России только формируется, а законодательство, регулирующее избирательный процесс, постоянно изменяется. При этом определяющее влияние на развитие в целом политического процесса в стране, в том числе на политическое структурирование парламента и его законодательную работу, оказывает тот факт, что в отличие от государств, в которых демократическая власть является производной от стабильной политической системы, в России существует самостоятельная политическая сила — «партия власти», выступающая в качестве ключевого игрока на политическом поле.

¹ Ланаева В. В. Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентского процесса // Адвокат. 1998. № 4. С. 113.

2.2. Организация деятельности депутатских объединений

Ключевая проблема законодательной деятельности парламента не только в России, но и во всех без исключения странах, — качество законов. Это следует из того, что формируемое парламентом законодательство является важнейшим средством политического управления и оказывает определяющее влияние на развитие политических и социально-экономических процессов и ситуации в стране¹. Именно качество законов должно быть основным критерием оценки эффективности деятельности парламента и его депутатов.

¹ Головлев В. И., Нефедова Т. И. Указ. соч. С. 83–88.

Сложная и динамично изменяющаяся обстановка как внутри, так и вне Государственной Думы — основного субъекта законодательного процесса в России — требует для повышения качества законодательства целенаправленной организации деятельности депутатских объединений. При этом следует особо подчеркнуть, что важнейший аспект профессионализма в работе депутатского объединения и входящих в

него депутатов представляет умение реализовывать политические цели и задачи прежде всего в законодательном поле.

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

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

Исключение из общего правила составляют депутатские группы, сформированные в Государственной Думе второго и третьего созывов при непосредственном участии КПРФ на основе делегирования ее депутатов в дополнение к имеющимся в палате депутатам от Аграрной партии России. Так, во втором созыве из 36 членов Аграрной депутатской группы 13 были делегированы КПРФ, а в Государственной Думе третьего созыва из 43 членов Агропромышленной депутатской группы делегированы КПРФ 30. Поэтому работа сформированных таким образом депутатских групп — политических сателлитов фракции КПРФ — в принципе основана на тех же организационных принципах, что и самой этой фракции.

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

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

— добровольность объединения депутатов в группу;

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

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

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

— разрешительный принцип вступления в группу на основании письменного заявления и по решению ее собрания;

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

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

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

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

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

Так как КПРФ в силу идеологических установок не признает парламентскую и законодательную деятельность в качестве основного вида своей политической деятельности, то и ее депутатская фракция рассматривается как одно из подчиненных подразделений партии. Работа фракции не имеет самостоятельной документированной регламентации и регулируется исключительно уставом партии и решениями ее высшего политического руководства.

Именно такие решения определяют состав руководства фракции; порядок ее деятельности; делегирование представителей фракции в руководство Государственной Думы, ее комитетов, комиссий и отзыв их с этих должностей; прием в состав фракции депутатов, не являющихся членами КПРФ, исключение из нее. Невыполнение депутатом — членом КПРФ решений высшего политического руководства партии влечет за собой исключение из партии в соответствии с ее уставом и автоматически — из фракции.

Подобные прецеденты имели место в Государственной Думе третьего созыва в отношении депутатов С. П. Горячевой, Н. Н. Губенко и Г. Н. Селезнева. Свободный выход, установленный Регламентом ГД для всех депутатских объединений, депутата — члена КПРФ из состава фракции расценивается как нарушение устава партии и влечет за собой, как правило, исключение из партии. Такой прецедент политического характера произошел в Государственной Думе второго созыва в отношении депутата В. В. Семаго. Поэтому фракция КПРФ имеет достаточно жесткую организацию и как следствие высокий коэффициент солидарности голосований ее членов на пленарных заседаниях палаты.

Депутатская фракция «Яблоко» обладала заметно большей, чем депутатская фракция КПРФ, независимостью при принятии законодательных и организационных решений по отношению к партии, которую представляла в Государственной Думе. Работа этой фракции регулировалась документированным регламентом, который фракция принимала самостоятельно на своих собраниях, но одновременно и положениями устава партии, определяющими общие принципы деятельности ее депутатов и их объединений.

В соответствии с этими документами фракция партии «Яблоко» вправе самостоятельно определять свою позицию по всем вопросам законодательной и парламентской деятельности; избирать ее руководителей и руководящие органы; делегировать своих представителей в руководство Государственной Думы, ее комитетов, комиссий и отзывать их с должностей; принимать решения о приеме новых членов, об

исключении из фракции, о рекомендуемой позиции при голосованиях, включая солидарные; заключать тактические соглашения с другими фракциями.

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

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

- если позиция члена фракции по принципиальным вопросам, заявленная в публичных выступлениях, расходится с принятой ранее позицией фракции;
- при нарушении членом фракции правил солидарного голосования;
- в случае, если член фракции систематически не исполняет обязанности депутата, не исполняет поручения фракции либо его действия дискредитируют ее;
- при грубом нарушении регламента фракции.

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

Следует отметить, что организация работы других депутатских фракций в Государственной Думе первого, второго и третьего созывов регламентировалась также документированными актами — положениями о фракции, которые во многом аналогичны регламенту фракции «Яблоко». Но, как правило, они допускают большую степень

независимости фракции от представляемого ею в палате политического объединения (партии, движения, организации).

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

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

Организационное, информационно-аналитическое, техническое и документационное обеспечение деятельности депутатского объединения осуществляется его аппаратом, который является самостоятельным структурным подразделением Аппарата ГД, и его сотрудники принимаются на государственную службу на срок деятельности объединения. Их подбор и численность определяются в зависимости от числа входящих в объединение депутатов и являются прерогативой объединения. Руководитель аппарата объединения приглашается и освобождается от работы, как правило, решением собрания по представлению руководителя объединения. Расходы на содержание аппарата и материально-техническое обеспечение деятельности депутатского объединения предусматриваются в смете расходов Государственной Думы.

Основная проблема, которую необходимо решить за счет организации законодательной работы депутатского объединения, — подготовка депутатов к осмысленному и обоснованному принятию на пленарных заседаниях палаты 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 является ключевым процедурным актом парламентской стадии законодательного процесса. Причиной возникновения проблемы является огромное, практически превышающее физические возможности депутатов количество законопроектов, которое Государственная Дума принимает к рассмотрению в соответствии с установленным Конституцией РФ и Регламентом ГД порядком внесения законодательных инициатив.

Вот как описывает эту проблему ответственный за законодательную работу первый заместитель председателя палаты второго созыва В. А. Рыжков: «Чтобы справиться с валом законодательных инициатив, Думе необходимо обсудить на пленарных заседаниях 75 законопроектов в месяц. А успевает она, как правило, рассмотреть и принять 25 законов. Ни больше, ни меньше. Потому что время пленарного заседания ограничено. Есть простые законы, которые проходят за 2 минуты, а есть и такие, что требуют два-три дня работы, не говоря уже о Бюджете. Им палата занимается полгода, как минимум (и так ежегодно). Если мы рассматриваем 25 законопроектов в месяц, а поступает 75, то соответственно возрастает так называемая “незавершенка”. Точное число законопроектов, до которых не доходят руки, вам не назовет никто. По нашим очень скромным оценкам, их более тысячи, причем некоторые внесены еще в 1993, 1994, 1995, 1996 годах»¹.

¹ Рыжков В. А. Законодательная практика современной Думы // Государственная служба. 1999. № 3. С. 83.

Вал законодательных инициатив, обрушивающийся на Государственную Думу, с учетом «незавершенки» возрастает от созыва к созыву. Так, в первом созыве она 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 — 3303, а третьего — 4326. При этом за период каждого созыва успевала принять в трех чтениях не более одной трети от всех принятых к рассмотрению законопроектов (в первом созыве — 461, во втором — 1036, в третьем — 781)¹.

¹ По данным Аналитического управления Аппарата Государственной Думы.

Проблема подготовленности депутатов к принятию законодательных решений на пленарных заседаниях усугубляется еще и тем, что, как отмечает первый заместитель Председателя Государственной Думы второго созыва А. Н. Шохин¹, пока 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 Государственной Думы и депутатам законопроектов перед 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, после утверждения Советом Государственной Думы проекта порядка его работы. Следует учитывать и то, что в соответствии со ст. 36 Регламента ГД порядок проведения пленарного заседания утверждается решением Государственной Думы и, следовательно, может быть изменен уже на нем.

¹ См.: *Шохин А. Н.* Взаимодействие властей в законодательном процессе. М.: Издательство «Наш дом — L'Age d'Homme», 1997.

В таких условиях для осмысленного и обоснованного принятия законодательных решений на очередном пленарном заседании депутат должен быть постоянно готов к этому 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 помощников самостоятельно справиться с такой задачей не в состоянии.

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

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

Коллективная выработка решения об отношении депутатского объединения к конкретному законопроекту должна осуществляться с учетом не только заключений экспертов, но и мнения депутатов, работающих в соответствующих комитетах, а также

информации о процессе рассмотрения данного законопроекта в Государственной Думе, включая информацию о позициях различных депутатских объединений, Президента РФ, Правительства РФ, Совета Федерации, других активных участников законодательного процесса, результатах обсуждения законопроекта и согласования позиций в ответственном комитете.

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

Следует также иметь в виду следующую характерную особенность обсуждения законопроектов на заседаниях депутатских объединений, обусловленную действующей смешанной, пропорционально-мажоритарной избирательной системой. По социально-экономическим законопроектам наиболее частое несовпадение позиций наблюдается между депутатами, избранными по партийным спискам и в одномандатных округах. Последние более склонны к поддержке «популярных» в социальном аспекте законопроектов, лоббирующих интересы «своих» регионов, и менее — к «непопулярным» общезначимым законодательным решениям. Именно этим депутатам чаще всего предоставляется право голосовать по собственному усмотрению даже в случаях принятия объединением согласованной позиции.

Столкновение интересов таких групп депутатов в рамках одной депутатской фракции в целом следует рассматривать как положительное явление, способствующее более взвешенному принятию решений при условии, что этим не нарушаются границы разумного компромисса между общенациональными интересами и интересами отдельных социальных групп или конкретных регионов. Депутатские группы, объединяющие избранных по одномандатным округам, в меньшей степени способны к принятию взвешенных в указанном смысле решений и чаще всего активно поддерживают и даже

лоббируют откровенно популистские законопроекты, не способствующие повышению качества законодательства в целом.

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

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

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. Они являются самой многочисленной его группой, в основной своей массе не обладающей, как показывает опыт, достаточной подготовкой для деятельности на профессиональной основе¹ и необходимым ресурсным обеспечением для качественной законопроектной работы, включающей разработку новых законопроектов и поправки к законопроектам, принятым в первом чтении.

¹ *Надеев Р. К.* Указ. соч. С. 22.

Депутатские объединения не обладают, согласно действующему законодательству, правом законодательной инициативы, но могут существенно влиять на упорядочение и регламентацию потока законодательных инициатив, даже не прибегая к жестким формам воздействия на своих депутатов, например таким, как предусматривает устав группы «Объединение в поддержку республики» в Национальном Собрании Франции¹. Депутатское объединение в качестве коллективного субъекта законодательной деятельности обладает существенно большими, чем отдельный депутат, возможностями ресурсного обеспечения законопроектной работы, в том числе подбора квалифицированных специалистов. И на основании этого может обеспечить эффективную

поддержку такой работы входящих в объединение депутатов, при сохранении за собой права принятия решения о внесении соответствующего законопроекта в Государственную Думу и контроля его правоприменительного качества.

¹ 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 (см.: *Керимов А. Д.* Парламентские группы в Национальном собрании современной Франции // Государство и право. 1993. № 12. С. 119).

Следует особо отметить, что в условиях начального этапа формирования многопартийной системы России депутатская фракция в Государственной Думе играет чрезвычайно важную роль как непосредственно в процессе становления самой политической партии, которую она представляет, так и в дальнейшей ее политической судьбе в целом. От эффективности и качества законодательной работы фракции во многом зависит степень влияния политической партии на развитие социально-экономической и общественно-политической ситуации в стране, а следовательно, и ее значимость и место в политической системе.

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

Контрольные вопросы

1. О чем свидетельствует международная практика относительно реального функционирования парламентского механизма?
2. Какова ключевая проблема законодательной деятельности парламента?
3. Какова роль депутатской партийной фракции в условиях начального этапа формирования многопартийной системы РФ?

§ 3. КОМИТЕТЫ И КОМИССИИ ПАЛАТ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ

3.1. Общие принципы работы комитетов и комиссий Федерального Собрания

Система профильных, в смысле направлений законодательной деятельности, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания — Государственной Думы и Совета Федерации — представляет собой организационно-технологическую основу деятельности каждой из них. В профильных комитетах и комиссиях осуществляется повседневная, трудоемкая работа по подготовке законопроектов к рассмотрению на пленарных заседаниях палаты и предварительному обсуждению других вопросов, отнесенных

Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами к ее ведению. Именно при систематической работе в комитете или комиссии происходит становление и совершенствование парламентария как профессионального законодателя, приобретаются и развиваются профессиональные навыки законодательной и парламентской деятельности.

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

Комитеты и комиссии Государственной Думы и Совета Федерации в идеале должны формироваться по тем обобщенным сферам жизнедеятельности общества и государства, в рамках которых общественные отношения действительно требуют законодательного урегулирования, т.е. властно-принудительного вмешательства со стороны государства. При этом по мере разрешения тех или иных проблем законодательного регулирования общественных отношений определенные комитеты и комиссии палат могут видоизменяться или ликвидироваться, а в случае возникновения новых проблем, требующих такого государственного управления, — образовываться другие комитеты и комиссии. Однако как в Государственной Думе, так и в Совете Федерации формирование комитетов и комиссий происходит не только в соответствии с рациональным для организации законодательной деятельности подходом, но и под влиянием иных, политических и лоббистских факторов.

Основными, общими принципами работы комитетов и комиссий Государственной Думы и Совета Федерации являются установленные Регламентом ГД и Регламентом СФ следующие принципы:

- законность деятельности;
- систематическая работа;
- открытость комитета, комиссии;
- коллегиальность принятия решений;
- самостоятельность деятельности.

Принцип законности означает, что комитет, комиссия руководствуются в работе Конституцией РФ, федеральными конституционными, федеральными законами,

постановлениями палаты, Регламентом палаты, решениями Совета палаты, распоряжениями и поручениями Председателя палаты.

Принцип системности вытекает из того, что комитеты и приравненные к ним по статусу комиссии являются постоянно действующими органами палат и их заседания, в соответствии со ст. 24 (п. 2) Регламента ГД и ст. 31 (п. 1) Регламента СФ проводятся не реже двух раз в месяц.

Принцип открытости предполагает, что комитет, комиссия осуществляют свою деятельность на принципах гласности и свободы обсуждения (ст. 28 Регламента ГД, ст. 32 Регламента СФ). Заседания комитета, комиссии, как правило, проводятся открыто. На них могут приглашаться и присутствовать представители средств массовой информации.

Принцип коллегиальности принятия решений декларирует, что ни одно решение не может быть принято кем-либо единолично, а потому необходимо, чтобы за него проголосовало определенное Регламентом палаты большинство членов комитета, комиссии.

Принцип самостоятельности деятельности исходит из того, что вопросы ее организации составляют часть непосредственных полномочий комитета, комиссии. При этом они самостоятельно планируют свою работу и распределяют обязанности между председателем, его заместителями и членами комитета, комиссии.

3.2. Комитеты Государственной Думы

В рамках законодательной деятельности комитеты Государственной Думы по вопросам, отнесенным к их ведению, обладают следующими полномочиями:

— осуществлять предварительное обсуждение и подготовку законопроектов к рассмотрению Государственной Думой;

— готовить заключения по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение палаты;

— подготавливать в соответствии с решением палаты запросы в Конституционный Суд РФ;

— давать заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета.

В рамках организационных полномочий комитеты осуществляют подготовку в соответствии с решением Совета Государственной Думы и поручением Председателя Государственной Думы проектов постановлений палаты о направлении ее представителей в Конституционный Суд РФ; организуют парламентские слушания и решают вопросы организации своей внутренней деятельности. Они вправе запрашивать необходимые для

своей деятельности документы и материалы у руководителей государственных органов и иных организаций.

Система профильных комитетов существенно видоизменяется в начале деятельности Государственной Думы очередного созыва, но в основном не с целью более рациональной организации и повышения профессионализма законодательной работы, а из-за необходимости максимального удовлетворения претензий депутатских объединений в их новой, послевыборной конфигурации, а также амбиций входящих в те или иные объединения влиятельных депутатов. При этом система становится все более громоздкой за счет включения в нее комитетов, не имеющих существенного значения с точки зрения рациональной организации законодательного процесса. Это является следствием соглашений, заключаемых депутатскими объединениями при распределении руководящих должностей в палате, когда такие соглашения строятся исключительно на сиюминутной политической целесообразности и без учета необходимости создания в рамках политического компромисса, прежде всего оптимальных условий для организации профессиональной законодательной деятельности депутатов и палаты в целом.

В Государственной Думе первого созыва (1993–1995) работали 23 комитета и постоянно действующие мандатная и счетная комиссии, а также 13 временных комиссий. Во втором созыве (1995–1999) было 28 комитетов, 2 постоянные — мандатная и счетная и 49 временных комиссий. В Государственной Думе третьего созыва (1999–2003) работали 28 комитетов, 3 постоянные комиссии — мандатная, счетная и комиссия по этике и 22 формально временные, но фактически также постоянные комиссии. В начале работы парламента четвертого созыва были созданы 29 комитетов и 3 постоянные комиссии — по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики, счетная и комиссия по противодействию коррупции. При этом в Регламент ГД (ст. 30) внесены изменения, которые заметно расширили возможности создания фактически постоянных комиссий палаты, повысив и приблизив их статус к уровню комитета.

При этом следует учитывать, что каждому комитету и комиссии выделяется определенное количество штатных сотрудников Аппарата ГД и соответствующее материальное и финансовое обеспечение.

Статьей 20 действующего Регламента ГД установлен следующий перечень комитетов палаты, призванный отражать значимые направления формирования законодательства.

1. Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству.

2. Комитет по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству.

3. Комитет по труду и социальной политике.
4. Комитет по бюджету и налогам.
5. Комитет по кредитным организациям и финансовым рынкам.
6. Комитет по экономической политике, предпринимательству и туризму.
7. Комитет по собственности.
8. Комитет по промышленности, строительству и наукоемким технологиям.
9. Комитет по энергетике, транспорту и связи.
10. Комитет по обороне.
11. Комитет по безопасности.
12. Комитет по международным делам.
13. Комитет по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками.
14. Комитет по делам Федерации и региональной политике.
15. Комитет по вопросам местного самоуправления.
16. Комитет по Регламенту и организации работы Государственной Думы.
17. Комитет по информационной политике.
18. Комитет по охране здоровья.
19. Комитет по образованию и науке.
20. Комитет по делам женщин, семьи и молодежи.
21. Комитет по аграрным вопросам.
22. Комитет по природным ресурсам и природопользованию.
23. Комитет по экологии.
24. Комитет по культуре.
25. Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций.
26. Комитет по делам национальностей.
27. Комитет по физической культуре и спорту.
28. Комитет по проблемам Севера и Дальнего Востока.
29. Комитет по делам ветеранов.

Еще более разительно разрастание количества руководящих должностей в Государственной Думе, особенно заместителей председателей комитетов. Если в ее первом и втором созывах председатель комитета имел, как правило, от 1 до 4 заместителей и руководство комитета не превышало одной трети общей численности, то в третьем созыве число заместителей председателя каждого комитета возросло до 5–10. При этом, например, в Комитете по собственности четырьмя «простыми» его членами руководили председатель и 10 его заместителей, а в Комитете по природным ресурсам и

природопользованию двумя «простыми» членами комитета руководили председатель и 8 заместителей.

В связи с неоправданно большим количеством комитетов в Государственной Думе всех созывов имели место нарушения установленного ст. 21 Регламента ГД принципа пропорционального представительства депутатских объединений. В небольших по численности депутатских объединениях физически не хватало депутатов, чтобы обеспечить представительство во всех комитетах. При этом всегда возникала болезненная проблема ограничения представительства депутатских объединений и общей численности членов Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам. В Государственной Думе первого созыва в него входили 43, а второго — уже 47 депутатов, при максимально допустимой по Регламенту ГД численности каждого комитета — 35 депутатов (ст. 21). В третьем созыве этот комитет был изначально разделен на два — Комитет по бюджету и налогам и Комитет по кредитным организациям и финансовым рынкам. Но даже при этом в состав первого комитета вошли в третьем созыве 52, а в четвертом созыве уже в начале работы палаты — 51 депутат.

В период каждого созыва Государственной Думы имеют место текущие изменения в составах комитетов вследствие как прекращения по тем или иным причинам полномочий отдельных депутатов, так и миграции их из комитета в комитет, обусловленной тем, что депутат вправе самостоятельно выбирать, работая только в одном. Но существует еще и специфическая миграция, обусловленная тем, что в некоторых случаях депутатские объединения вынуждены в принудительном порядке переводить своих депутатов из других комитетов в тот, чьим председателем является их представитель и численность которого падает ниже установленного Регламентом ГД минимально допустимого уровня в 12 депутатов, так как это может повлечь за собой ликвидацию такого комитета и потерю депутатским объединением поста председателя комитета.

Организационные дисбалансы в системе профильных комитетов Государственной Думы обусловлены влиянием на нее политического структурирования палаты по признаку депутатских объединений, которое как количественно, так и качественно, в смысле образования новых объединений, видоизменяется от созыва к созыву и каждый раз требует новых решений по согласованию политических интересов и амбиций депутатских объединений и отдельных депутатов. При этом большая часть вновь избранного депутатского корпуса не обладает достаточной профессиональной подготовкой, четким пониманием специфического характера законодательной и парламентской деятельности и присущих этому виду профессиональной деятельности принципов и методов ее рациональной организации. Это не является онтологическим недостатком концепции

«организованного депутата», реализуемой за счет как профессионально ориентированной, так и политической структуризации парламента, но представляет собой следствие того, что партийно-политическая система России в целом еще не сформировалась и потому остается нестабильной.

Основной формой работы комитета Государственной Думы является его заседание, которое правомочно, если на нем присутствует более половины общего числа членов комитета. Его ведет председатель комитета или его заместитель. Очередные заседания проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц, могут назначаться и внеочередные. Такое заседание созывает председатель, по собственной инициативе или инициативе не менее одной четверти от общего числа членов комитета. О заседании комитета его председатель уведомляет не менее чем за двое суток членов комитета, заблаговременно информирует и других его участников. Необходимая для депутатов палаты информация помещается на доске объявлений.

Депутат Государственной Думы обязан присутствовать на заседаниях комитета, членом которого является. Об отсутствии такой возможности по уважительной причине он должен заблаговременно информировать председателя комитета. Комитет вправе своим решением установить порядок передачи им своего голоса другому депутату — члену данного комитета, в связи с отсутствием на заседании по уважительной причине (ст. 24 Регламента ГД). Как правило, такой порядок предусматривает передачу письменной доверенности, которая представляется на заседании комитета.

С учетом регламентного права передачи голоса решение комитета принимается большинством голосов от общей численности присутствующих на заседании членов комитета и передавших свои голоса другим его членам. Передавшие свои голоса в установленном порядке также учитываются как присутствующие при определении кворума, необходимого для проведения заседания.

В заседании комитета могут принимать участие с правом совещательного голоса депутаты, не входящие в его состав, полномочные представители Президента РФ и Правительства РФ в Государственной Думе, представители субъектов права законодательной инициативы, чьи законопроекты рассматриваются на заседании, а также статс-секретари (первые заместители или заместители) руководителей федеральных органов исполнительной власти. На заседание комитета могут быть приглашены эксперты, представители заинтересованных государственных органов и общественных объединений, средств массовой информации (ст. 26 Регламента ГД). Протоколы заседаний комитета подписывает председательствующий. С ними вправе знакомиться депутаты Государственной Думы.

Комитеты могут проводить совместные заседания. Однако решения на таких заседаниях принимаются комитетами отдельно. Могут они проводить и закрытые заседания по установленным Регламентом ГД (ст. 37) правилам.

Комитеты имеют право вносить на заседание Совета Государственной Думы предложения по проекту порядка работы Государственной Думы на очередное заседание. Депутат — представитель комитета, по его поручению, вправе выступать на заседаниях палаты, заседаниях других комитетов и комиссий с докладами и содокладами по вопросам, относящимся к ведению представляемого им комитета.

Для подготовки отдельных вопросов комитет может создавать рабочие группы из числа членов данного комитета, других депутатов Государственной Думы, представителей государственных органов, иных организаций. Как показывает парламентская практика, такие группы, как правило, формируются по тем актуальным для развития общества и государства законопроектам, которые вызывают острые политические дискуссии не только между палатами Федерального Собрания и Президентом и Правительством РФ, но и внутри самого депутатского корпуса, привлекая повышенное внимание со стороны политических и общественных объединений, субъектов экономической деятельности. Именно на заседаниях рабочей группы происходит наиболее интенсивное столкновение политических и лоббистских интересов в рамках обсуждаемого законопроекта, осуществляется поиск возможных компромиссов, согласование разнонаправленных интересов и целей участников дискуссий.

Для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по законопроектной деятельности и другим вопросам, находящимся в их ведении, комитеты могут организовывать парламентские слушания, проводить конференции, совещания, «круглые столы», семинары и принимать участие в их работе. В случае проведения этих мероприятий в регионах командирование депутатов, работников Аппарата ГД осуществляется в соответствии с установленным порядком. Вопрос о мероприятиях, требующих дополнительных финансовых средств либо намеченных на дни заседаний палаты, решается Советом Государственной Думы по представлению комитета.

Комитет вправе привлекать к своей работе экспертов Правового управления Аппарата ГД и других, а также принимать решение о независимой экспертизе законопроектов. В практике работы комитетов Государственной Думы широкое распространение получило создание при комитетах общественных экспертных и консультативных советов по ключевым направлениям их законодательной деятельности.

3.3. Комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации

В рамках законодательной деятельности комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации по вопросам, отнесенным к их ведению, обладают следующими полномочиями:

— разрабатывать и предварительно рассматривать законопроекты и поправки к ним по вопросам своего ведения, а также проекты иных нормативных правовых актов и поправки;

— готовить предложения по разделам проекта федерального бюджета в соответствии с вопросами своего ведения;

— осуществлять подготовку заключений по одобренным Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации проектам законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральным конституционным законам, по принятым нижней и переданным на рассмотрение верхней палаты парламента федеральным законам;

— предварительно рассматривать внесенные в Государственную Думу законопроекты, по согласованию с ее комитетами и комиссиями направлять своих представителей для работы над законопроектами в ее комитетах, комиссиях и рабочих группах;

— предварительно рассматривать по согласованию с субъектами Российской Федерации проекты их законов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

— готовить, по поручению Председателя Совета Федерации, предложения по законодательным актам, принятым Парламентом Союзного государства, Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества, модельным законодательным актам, принятым Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств.

Комитеты и комиссии Совета Федерации по вопросам своего ведения рассматривают федеральные и региональные целевые программы, их исполнение, принимают участие в международном сотрудничестве, организуют парламентские слушания, «круглые столы», иные мероприятия, участвуют в подготовке и проведении «правительственного часа» на заседаниях палаты.

Кроме того, комитеты и комиссии вносят в Совет палаты предложения по кандидатурам для награждения Почетной грамотой Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и о награждении государственными наградами членов своих комитетов, комиссий и работников их аппаратов.

Комитеты и комиссии Совета Федерации самостоятельно решают вопросы организации своей деятельности и организуют, согласно утверждаемому Председателем Совета Федерации графику, личный прием граждан членами комитета, комиссии. Они вправе также направлять письменные обращения по вопросам своего ведения Правительству РФ, федеральным органам исполнительной власти, а также запрашивать материалы и документы, необходимые для своей деятельности, у государственных органов, общественных объединений, должностных лиц.

Концепция «организованного депутата» реализуется в Совете Федерации только через систему профильных комитетов и постоянных комиссий. Регламент СФ не предусматривает формирование политических, иных объединений членов Совета Федерации, следуя принципу так называемой «аполитичности деятельности палаты регионов». Однако на практике политика всегда оказывает ощутимое воздействие на деятельность этой палаты российского парламента как через представителей в Совете Федерации региональных политических и экономических элитных групп, так и через парламентариев, являющихся членами различных политических партий, при этом преимущественно «партии власти». Так, в действующем Совете Федерации большая группа его членов представляет политическую партию «Российская партия ЖИЗНИ», лидером которой является Председатель палаты С. М. Миронов, а другая, не менее значимая группа — политическую партию «Единая Россия».

Структура профильных комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации претерпела изменение пока только единожды, после изменения порядка его формирования в соответствии с Федеральным законом №113-ФЗ от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Хотя этот закон и соответственно порядок формирования палаты менялись уже дважды — в 1995 и 2000 гг.

В Совете Федерации (1993–1995), сформированном на основе мажоритарной системы прямых выборов его членов по двухмандатным избирательным округам (по одному на каждый субъект Российской Федерации), и Совете Федерации (1996–2001), сформированном из глав законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, работали 11 комитетов и 3 постоянные комиссии — по Регламенту и парламентским процедурам, мандатная, счетная.

В действующем составе, сформированном из избранных (назначенных) представителей законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, ст. 30 Регламента СФ установлен следующий перечень 16 комитетов Совета Федерации.

1. Комитет по конституционному законодательству.
2. Комитет по правовым и судебным вопросам.
3. Комитет по делам Федерации и региональной политике.
4. Комитет по вопросам местного самоуправления.
5. Комитет по обороне и безопасности.
6. Комитет по бюджету.
7. Комитет по финансовым рынкам и денежному обращению.
8. Комитет по международным делам.
9. Комитет по делам Содружества Независимых Государств.
10. Комитет по социальной политике.
11. Комитет по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии.
12. Комитет по экономической политике, предпринимательству и собственности.
13. Комитет по промышленной политике.
14. Комитет по природным ресурсам и охране окружающей среды.
15. Комитет по аграрно-продовольственной политике.
16. Комитет по делам Севера и малочисленных народов.

В Совет Федерации входит 7 постоянных комиссий.

1. Комиссия по делам молодежи и спорту.
2. Комиссия по естественным монополиям.
3. Комиссия по информационной политике.
4. Комиссия по взаимодействию со Счетной палатой РФ.
5. Комиссия по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации.

6. Комиссия по Регламенту и организации парламентской деятельности.

7. Комиссия по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации.

Координацию деятельности Комиссии Совета Федерации по методологии реализации его конституционных полномочий, в состав которой по должности входят первые заместители председателей комитетов и постоянных комиссий палаты, Комиссии по Регламенту и организации парламентской деятельности и Комиссии по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации осуществляет его Председатель. При этом решения Комиссии по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации утверждаются его Председателем. Таким образом, три постоянные комиссии палаты, ответственные за организацию и контроль всех сфер ее деятельности, включая вопросы материально-технического и финансового обеспечения, находятся в непосредственном

ведении Председателя Совета Федерации, что, очевидно, усиливает его роль как высшего руководителя палаты.

Регламент СФ в отличие от Регламента ГД четко и однозначно определяет перечень вопросов, находящихся в ведении каждого комитета и постоянной комиссии Совета Федерации (п. 6–28 ст. 30).

Основной формой работы комитета и постоянной комиссии (далее комитета) является заседание, которое правомочно, если на нем присутствует более половины от общей их численности. Проводятся они не реже двух раз в месяц в соответствии с утверждаемым комитетом графиком. По согласованию с Советом палаты в субъектах Российской Федерации могут проводиться выездные заседания комитета Совета Федерации. Место их проведения определяется соответствующим комитетом, о чем уведомляются члены палаты.

О заседании комитета его председатель, как правило, не менее чем за 72 часа уведомляет членов своего комитета, Председателя Совета Федерации, соответствующие комитеты и комиссии Государственной Думы, полномочных представителей Президента и Правительства РФ в Совете Федерации, соответствующие федеральные органы исполнительной власти, а также субъектов права законодательной инициативы, чьи законопроекты подлежат рассмотрению. Для извещения других членов Совета Федерации необходимая информация помещается на доске объявлений палаты.

Заседания комитета, как правило, проводятся открыто. Он может принять решение о проведении закрытого заседания по предложению членов комитета, а также в случаях, предусмотренных федеральными конституционными и федеральными законами. Заседание ведет председатель, первый или другой заместитель председателя комитета. Председательствующий обеспечивает порядок на заседании, предоставляет слово в соответствии с повесткой дня и подписывает протокол.

В открытых и закрытых заседаниях комитета Совета Федерации могут принимать участие с правом совещательного голоса члены палаты, не входящие в состав комитета. В них вправе принимать участие Президент, Председатель и члены Правительства РФ, депутаты Государственной Думы, статс-секретари (первые заместители и заместители) руководителей федеральных органов исполнительной власти, Председатели Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов РФ, Председатель, заместитель Председателя и аудиторы Счетной палаты РФ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Генеральный прокурор РФ, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ, полномочные представители Президента и Правительства РФ в Совете Федерации, руководители законодательных (представительных) органов

государственной власти субъектов Российской Федерации. На открытых заседаниях комитета Совета Федерации в случаях, предусмотренных Регламентом СФ, могут присутствовать помощники членов Совета Федерации.

Представители органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и средств массовой информации участвуют в заседании комитета Совета Федерации с согласия председателя. В случае необходимости для участия в заседании комитета палаты привлекаются работники соответствующих структурных подразделений Аппарата СФ.

Решения по процедурным вопросам принимаются большинством голосов от числа присутствующих на заседании членов комитета. По остальным вопросам решения комитета принимаются большинством голосов от общей численности комитета. В отличие от Регламента ГД в Регламенте СФ не предусмотрено право передачи голоса другому члену Совета Федерации на заседании комитета.

Комитет организует также парламентские слушания, «круглые столы», иные мероприятия по вопросам своего ведения, на которые могут приглашаться члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, должностные лица, представители органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, научных учреждений, средств массовой информации, эксперты и т.п.

Комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации представляют палате отчеты о работе за год.

Контрольные вопросы

1. По каким направлениям в идеале должны формироваться комитеты и комиссии Государственной Думы и Совета Федерации?

2. Что представляет собой деятельность системы профильных комитетов и комиссий палат Федерального Собрания?

3. Укажите основные, общие принципы работы комитетов и комиссий Государственной Думы и Совета Федерации.

4. Какими полномочиями обладают комитеты ГД в рамках законодательной деятельности и отнесенных к их ведению вопросов?

5. Являются ли организационные и профессиональные дисбалансы в работе комитетов ГД онтологическим недостатком концепции «организованного депутата»?

6. Какие мероприятия могут организовывать комитеты ГД для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законодательной деятельности и по другим вопросам?

7. Какими полномочиями обладают комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации в рамках законодательной деятельности по вопросам, отнесенным к их ведению?

8. Что является основной формой работы комитета и постоянной комиссии СФ и каковы условия ее осуществления?

9. В чем отличие Регламента СФ от Регламента ГД относительно права передачи голоса?

ГЛАВА 5

ВНЕПАРЛАМЕНТСКИЕ АКТОРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

1.1. Онтологические свойства и двуединая цель политической партии

Партийная система во взаимосвязи с системой периодического проведения выборов в органы государственной власти представляет собой один из важнейших институтов современной полиархической демократии. По определению американского политолога Р. Даля, полиархическая демократия — это политическая система, имеющая все шесть основополагающих демократических институтов: выборность должностных лиц; свободные, честные, часто проводимые выборы; свобода выражения; доступ к альтернативным источникам информации; автономия ассоциаций; всеобщие гражданские права¹.

¹ Даль Р. Указ. соч. С. 85–86, 90.

В настоящее время как в политической, так и юридической науке существует множество определений понятия «политическая партия»¹. Не вдаваясь в сравнительный анализ таких определений, можно констатировать, что все специалисты стремятся определить политическую партию исходя из ее онтологических свойств и целей.

¹ Напр.: «Политическая партия — специализированная, организационно упорядоченная группа, объединяющая наиболее активных приверженцев тех или иных целей (идеологий, лидеров) и служащая для борьбы за завоевание и использование высшей политической власти» (Соловьев А. И. Указ. соч. С. 216); «Политическая партия — это активная и организованная часть общества, объединенная общими интересами, целями или идеалами и стремящаяся овладеть государственной властью или решающим образом влиять на ее осуществление» (Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 260).

Прежде всего это часть гражданского общества, объединение наиболее политически активных его членов. Основа такого объединения — общие политические взгляды и цели, которые могут выражаться в форме идеологической доктрины (системообразующей идеи), совокупности особых интересов различных социальных групп или конкретного лидера. Все три указанных фактора имеют место в деятельности практически любой партии, составляя в совокупности ее идеологический комплекс¹. Уместно также отметить утверждение австрийского экономического мыслителя Людвиг фон Мизеса о том, что все политические партии, кроме ориентированных на либеральную идеологию, представляют собой прежде всего партии особых интересов², в какой бы доктринальной или лидерской форме эти интересы публично ни выражались. В зависимости от того, какой из перечисленных факторов преобладает как идейное основание деятельности, партии принято разделять на доктринальные (идеологические), прагматические

(патронажные) и харизматические (лидерские)³. При этом носителями идейных основ деятельности партии любого из названных типов всегда являются конкретные персоналии, входящие в ее руководство, идейный актив и составляющие в этом смысле внутрипартийную идеологическую элиту.

¹ Малкин Е. Б., Сучков Е. Б. Основы избирательных технологий. М.: Русская панорама, 2000. С. 353.

² Мизес Л. Либерализм в классической традиции. М.: Экономика, 2001. С. 153.

³ Соловьев А. И. Указ. соч. С. 223.

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

В политологии широкое распространение получила предложенная французским политологом М. Дюверже организационная классификация партий, в зависимости от принципов и условий партийного членства, во взаимосвязи с ролью и значением в ее деятельности рядовых членов и внутрипартийной элиты, называемой кокусом⁴. В соответствии с такой классификацией партии, которые в своей деятельности опираются прежде всего на рядовых членов, имеют фиксированное членство, основанное на личном заявлении о вступлении в нее, и значительную часть бюджета которых составляют членские взносы, систематически уплачиваемые всеми ее членами, называются массовыми. Партии, которые в своей деятельности опираются в основном на группы партийных лидеров и активистов, практически не имеют фиксированного членства и финансируются за счет добровольных пожертвований ограниченного числа спонсоров, называются кадровыми. Вот как характеризует сущностное отличие кадровых партий от массовых М. Дюверже: «То, чего массовые партии добиваются числом, кадровые достигают отбором. И само вступление в кадровую партию имеет совершенно иной смысл: это акт глубоко индивидуальный, обусловленный способностями или особым положением человека, строго детерминированный его личными качествами. Это акт, доступный избранным; он основан на жестком и закрытом внутреннем отборе»².

¹ Цит. по: *Острогорский М. Я.* Указ. соч. С. 99–121.

² *Дюверже М.* Политические партии. М.: Академический Проект, 2000. С. 118.

Хотя автор и утверждает, что различия между массовыми и кадровыми партиями не связаны с их численностью¹, тем не менее следует отметить, что члены действительно массовых партий непосредственно сами и составляют существенную часть, основное ядро

поддерживающих партию избирателей. Поэтому одной из важных организационных задач таких партий является постоянное увеличение их численности. Число же активных членов кадровых партий в силу указанных сущностных и организационных особенностей всегда несоизмеримо меньше количества поддерживающих партию избирателей. Для таких партий более характерна не столько организационная, сколько агитационная задача по увеличению числа сторонников — симпатизантов, по терминологии М. Дюверже.

¹ Там же. С. 116.

Принципиальное отличие политической партии от других структур гражданского общества в том, что ее главной и основной целью является борьба за завоевание и использование государственной власти как высшей формы политической власти. Ни одна другая публичная структура гражданского общества не имеет именно такой цели в качестве основной, хотя воздействие тем или иным способом на принятие государственных решений предполагается в качестве значимого направления деятельности большинства структур и гражданского общества в целом.

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

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

1.2. Политическая партия как составная часть избирательного механизма

Учитывая существенную значимость партийной системы в формировании государственной власти, Р. Даль относит партийную систему, наряду с избирательной к элементам конституционного устройства¹. Действительно, в ряде стран основы статуса политических партий нашли отражение непосредственно в разделах их конституций, посвященных основам конституционного устройства². Так, в ст. 4 Конституции Французской Республики, включенной в Раздел I «О суверенитете», указано, что

политические партии и объединения способствуют выражению мнений в ходе выборов; они создаются и осуществляют свою деятельность свободно и должны соблюдать принципы национального суверенитета и демократии. В статье 21 (Партии) Основного закона ФРГ указано, что партии содействуют формированию политической воли народа и могут свободно образовываться, их внутренняя организация должна соответствовать демократическим принципам. В статье 13 Конституции Российской Федерации, включенной в первый раздел «Основы конституционного строя», указано, что в России признаются политическое многообразие и многопартийность.

¹ *Даль Р.* Указ. соч. С. 118.

² Конституции зарубежных стран. М.: Юрлитинформ, 2001.

В настоящее время политические партии постепенно приобретают статус полноценного конституционно-правового института путем все более широкого регулирования правом комплекса отношений, связанных с образованием, организацией и деятельностью партий¹. Юридическая институционализация политических партий проявляется в двух взаимосвязанных процессах: конституционализации, т.е. включении в конституции основных принципов их статуса, и законодательной институционализации, в результате которой правовое положение партий определяется законом достаточно детально¹.

¹ *Юдин Ю. А.* Политические партии и право в современном государстве. М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. С. 5.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 270.

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

Система политических партий является неотъемлемой составной частью избирательного механизма. Они обеспечивают упорядочение и структуризацию электорального поля, выполняют функцию «избирательной машины»¹, предназначенной для подготовки конкурирующих проектов развития общества и государства в виде партийных программ, предвыборных платформ и для организации продвижения в органы государственной власти представителей партии, которые должны осуществлять

реализацию таких проектов на государственном уровне. Партийные предвыборные проекты и кандидаты являются теми продуктами, которые партии в качестве «избирательных машин» представляют на выбор избирателям. Очевидно, что от «потребительских качеств» этих продуктов зависит успех политической партии на выборах. В этом смысле партии играют роль основных акторов политического рынка, на котором происходит обмен голосов избирателей на предвыборные обещания кандидатов, лояльности и поддержки граждан — на проектируемые политиками и управленцами решения².

¹ *Острогорский М. Я.* Указ. соч. С. 428–459.

² *Морозова Е. Г.* Указ. соч. С. 4–5.

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

1.3. Закон как конечный продукт деятельности политической партии

В политических системах демократического типа закон признается основополагающим инструментом государственного управления, а глава государства и исполнительная власть, вне зависимости от способа ее формирования, обязаны осуществлять свою деятельность исключительно в рамках и в соответствии с законодательством. В таких политических системах любое государственное решение легитимируется либо непосредственно в форме закона, либо в форме нормативного правового акта, предписанного законом и (или) направленного на конкретизацию отдельных законодательных положений. Это не умаляет ключевую роль и самостоятельность исполнительной власти в государственном управлении, но определяет фундаментальный принцип демократии — предписанность задач и правил деятельности исполнительной власти законодательством. Соблюдение абсолютного приоритета права и закона перед действиями всех ветвей государственной власти, принципа правозаконности в его современной интерпретации¹ — основополагающий критерий оценки того, является ли политический режим действительно демократическим и правовым.

¹ *Нисневич Ю. А.* Политико-правовая парадигма законодательной деятельности в контексте внутренней геополитики. С. 109.

Поэтому завоевание государственной власти в условиях признания приоритета закона как инструмента социального регулирования и государственного управления —

это прежде всего получение по результатам парламентских выборов значимого в смысле доминирующего влияния на законодательную деятельность числа мест в парламенте представителями данной политической партии. При этом, как показывает мировая практика, в политических системах демократического типа партии, не имеющие представительства в парламенте, как правило, неконкурентоспособны на выборах главы государства и исполнительной власти.

Более того, можно утверждать, что конечный практический продукт деятельности любой политической партии — это законы, принятие и вступление в действие которых партия сумела обеспечить через своих представителей в органах государственной власти. Именно за принятие или непринятие тех или иных законов партии, представленные в парламенте, несут непосредственную ответственность перед своими избирателями и обществом в целом. Содержательная сторона и результаты законодательной деятельности партии являются тем объективным критерием, который позволяет однозначно оценивать истинные, а не декларируемые идеалы и интересы, выражаемые политической партией, и ее практическую эффективность как политического института гражданского общества.

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

1.4. Составляющие публичную деятельность политической партии

Исходя из двуединой цели политической партии, ее публичную деятельность также следует рассматривать как процесс, включающий две постоянно взаимодействующие составляющие, которые при этом с периодичностью, заданной периодичностью проведения выборов, сменяют друг друга в качестве приоритетной. Первая — это публичная деятельность партии, направленная на завоевание государственной власти в широком смысле, включающем удержание и расширение представительства партии в

органах государственной власти. Она является абсолютно приоритетной и ключевой в периоды избирательных кампаний и остается важной, но становится фоновой в периоды между ними. Вторая составляющая — деятельность партии по использованию государственной власти, результаты которой служат объективным критерием оценки ее практической значимости для целей общественного развития. Она становится приоритетной в периоды между избирательными кампаниями. Именно вследствие невозможности осуществлять такую деятельность не добившиеся представительства в парламенте по результатам выборов партии и уходят на периферию политического процесса. Для таких партий методы и формы проявления политической активности в периоды между избирательными кампаниями имеют иную специфику, чем для представленных в органах законодательной власти.

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

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

Деятельность партии по завоеванию власти должна, в принципе, охватывать все общество, осуществляется в системе социальных отношений и ей присущи прежде всего формы и методы публичной, открытой политической конкуренции, основанные на политической рекламистике. Деятельность по использованию власти охватывает сферу взаимоотношений элитных групп, способных оказывать реальное влияние на принятие государственных решений, в чем значимую роль играет государственная бюрократия как составная неизбираемая часть политической элиты¹. Такая деятельность осуществляется в системе государственно-властных отношений и ей присущи не только публичные, но и непубличные, латентные формы и методы политической конкуренции. Эти методы основаны на закрытых переговорных процессах с целью создания договорных, тактических или стратегических коалиций для разрешения постоянно возникающих конфликтов политических интересов в сфере государственного управления.

¹ Соловьев А. И. Указ. соч. С. 138–140.

Именно в деятельности по использованию государственной власти существенно чаще, практически постоянно и острее, чем в деятельности по ее завоеванию, возникает

ключевая для всей политической деятельности проблема целесообразности и необходимости тех или иных политических компромиссов и их допустимых границ. В процессе избирательной кампании такая проблема возникает как бы одновременно, при принятии решения о создании предвыборной коалиции, поддержке того или иного кандидата и носит, как правило, временный, тактический характер. В законодательной деятельности она возникает при рассмотрении практически каждого законопроекта, ее острота зависит от содержания законопроекта, и достигнутый при его принятии в качестве закона политический компромисс в силу онтологического свойства позитивного права приобретает долговременный характер.

1.5. Партийный депутатский корпус проблема доминирования

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

Очевидно, что в подавляющем большинстве рядовые члены партии не могут непосредственно участвовать в законодательной деятельности, так как этот вид деятельности, являясь профессиональным, требует специальной подготовки и навыков, использования специфических методов и способов, присущих только этому виду интеллектуальной деятельности. Основными участниками законодательной деятельности партии являются депутаты, представляющие ее в парламенте и региональных органах законодательной власти, — партийный депутатский корпус. Для обеспечения деятельности своего депутатского корпуса партии, как правило, либо создают собственные законодательные центры, либо заключают договоры со специализированными научными, исследовательскими организациями и отдельными специалистами в сфере законодательства.

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

Данная группа занимает особое место как в публичной деятельности партии, так и в ее внутренней организации. Это и предопределяет традиционную для всех партий

проблему взаимоотношений между партийными депутатами и их объединениями, с одной стороны, и партией в лице ее руководителей и активистов — с другой. Суть проблемы состоит в том, кто доминирует в партии при определении ее стратегии и тактики использования государственной власти — партийный депутатский корпус или руководство партии от имени ее членов.

Предпочтительным представляется доминирование в законодательной деятельности партии ее депутатского корпуса. Во-первых, как справедливо отмечает М. Дюверже: «Демократия требует, чтобы парламентарии стояли выше руководителей, избранники — выше членов партии, поскольку в парламенте они представляют интересы избирателей — группы более обширной, чем партия, в которую они сами между тем включены. На деле же нередко происходит обратное: во многих партиях отмечается тенденция руководителей властвовать над парламентариями от лица активистов. Доминирование партии над ее парламентариями представляет собой особую форму олигархии, которую можно назвать внешней — по отношению к олигархической роли лидеров внутри партийной общности»¹.

¹ Дюверже М. Указ. соч. С. 237.

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

При этом сохраняется и значимая роль руководства партии в ее законодательной деятельности. Она объективно обусловлена тем, что программные документы и политические решения, принимаемые руководящими органами партии, определяют допустимые для нее границы политических компромиссов, только в рамках которых партийный депутатский корпус может и должен самостоятельно принимать и реализовывать решения в законодательном процессе.

Практический опыт деятельности политических партий показывает, что оптимальной организацией взаимодействия между руководством партии и ее депутатским корпусом является такая, при которой принятие ключевых политических решений осуществляется с учетом мнения или при непосредственном участии в той или иной форме обеих сторон. При этом достигаются согласованность политических решений партии с возможностями их практической реализации прежде всего в сфере законодательной деятельности,

взаимный учет интересов партии в целом и ее депутатского корпуса в сферах публичной политики и государственно-властных отношений, существенно снижается вероятность возникновения внутрипартийных конфликтов. Такой организации способствует практикуемое во многих партиях совмещение депутатских мандатов и руководящих постов в партии. Однако даже оно однозначно не определяет характер взаимоотношений между руководством партии и ее депутатским корпусом в смысле доминирования одних над другими.

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

1.6. Фактор персональной электоральной зависимости партийного депутата

Существенное влияние на взаимоотношения между партией и ее депутатским корпусом оказывает также фактор, который можно назвать персональной электоральной зависимостью. Этот фактор накладывает достаточно жесткие ограничительные условия на деятельность депутата и в первую очередь — законодательную. Несмотря на то что в подавляющем большинстве стран депутаты являются обладателями свободного, а не императивного мандата¹ и законодательно не связаны в своей деятельности зависимостью ни от поддержавших их на выборах избирателей, ни от выдвинувшей их политической партии, тем не менее такая зависимость, и достаточно ощутимая, существует в смысле перспектив личной политической карьеры. В данном случае под фактором персональной электоральной зависимости понимается не безусловная моральная обязанность депутата обеспечивать реализацию представительной демократии и политической программы выдвинувшей его партии, а прагматическая необходимость учитывать в профессиональной деятельности принципы действий избирательного механизма и партийной системы как его составной части.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 500–505.

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

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

Степень электоральной зависимости депутатов от избирателей существенным образом обусловлена типом избирательной системы. При мажоритарной такая зависимость носит прямой персонифицированный характер и значительно выше, чем при пропорциональной системе, при которой она проявляется опосредованно, через партию как единое целое. При смешанной избирательной системе такая зависимость определяет наличие различных подходов к принятию законодательных решений у депутатов, принадлежащих даже к одному партийному депутатскому объединению, но избранных по мажоритарному округу или партийному списку.

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

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

Особенности электоральной зависимости депутата от партийной общности, членом которой он является, определяются тем, что политическая партия играет роль приводного ремня в его личной политической карьере. Во-первых, она, по той или иной процедуре, в зависимости от организации и принципов работы партийной структуры с периодичностью выборов принимает решения о выдвижении своих кандидатов в депутаты, что становится необходимым условием как для начала, так и продолжения депутатской карьеры. Во-вторых, партийная общность обеспечивает поддержку своим кандидатам в процессе периодически проводимых избирательных кампаний, включая в первую очередь ресурс подготовленных активистов,

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

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

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

Партийные активисты, особенно оппозиционных партий, как правило, политически настроены более бескомпромиссно, чем партийные депутаты. Это достаточно часто приводит к возникновению внутри партии конфликтных отношений между депутатами, с

одной стороны, и партийными активистами и руководителями партии, являющимися лидерами этой общности, — с другой. Большая склонность депутатов к компромиссам объективно обусловлена их профессиональной включенностью в систему государственно-властных отношений и электоральной зависимостью от более консервативной и конформистски настроенной, чем партийные активисты, общности избирателей.

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

1.7. Методы и формы воздействия политической партии на законодательный процесс

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

При доминировании руководства воздействие партии на законодательный процесс осуществляется, как правило, в форме директивных указаний депутатскому корпусу, содержащихся в обязательных для исполнения политических решениях руководящих органов партии. Такие указания определяются электоральными задачами партии, вытекающими из ее отношения к текущим политическим событиям в стране, и направлены прежде всего на то, чтобы в публичной форме заявить и соответствующим образом закрепить позицию партии в общественном мнении посредством партийного депутатского корпуса. При принятии политических решений партийные руководители

склонны в большей, как правило, степени ориентироваться на более бескомпромиссные и нонконформистские настроения партийного актива, от которого зависит их положение в партии, чем на более взвешенную позицию депутатского корпуса, профессионально ориентированного на законодательный процесс. Поэтому реализация решений, в которых политическая целесообразность превалирует над законодательной необходимостью, партийными депутатскими фракциями и группами может приводить к возникновению конфликтных ситуаций как непосредственно в органах законодательной власти, так и в системе государственно-властных отношений в целом.

При доминировании депутатского корпуса во внутрипартийных отношениях наблюдается в определенной мере разделение функций между партийным руководством и партийными депутатскими объединениями. В этом случае воздействие партии на законодательный процесс осуществляется, как правило, непосредственно партийными депутатскими фракциями и группами в форме принимаемых ими самостоятельно политических решений по проблемам законодательной деятельности. По ключевым проблемам, отношение к которым в общественном мнении определяет позиция партии в политическом процессе и носит выраженный электоральный характер, депутатские фракции и группы принимают решения либо по согласованию, либо совместно с руководящими органами партии.

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

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

ЛДПР представляет собой ультралидерскую партию, в которой все решения, несмотря на формальные положения ее устава, даже приведенные в полное соответствие с действующим Федеральным законом «О политических партиях», всегда фактически принимались и принимаются единолично ее председателем. В этой партии доминирующее положение не только над партийными депутатами, но и всей партией и ее руководящими органами занимает одна персона — председатель, обладающий к тому же с 1993 г. мандатом депутата и занимавший в Государственной Думе первого и второго созывов по совместительству пост руководителя фракции. В Государственной Думе третьего и

четвертого созывов этот пост формально был передан его сыну (как тут не вспомнить Егора Шугаева и его знаменитый «Закон о наследственном депутатстве»¹), а сам председатель, фактически оставаясь руководителем фракции, занял административную должность заместителя Председателя Государственной Думы.

¹ *Шугаев Е. И.* О наследственном депутатстве и других полезных вещах. М.: Московский рабочий, 1990. С. 17–22 (*Егор Шугаев* — псевдоним С. Н. Юшенкова).

В КПРФ, являющейся типичной, по классификации М. Дюверже¹, массовой партией идеологического типа со строго централизованной организацией, однозначно установлена руководящая роль партийных органов во взаимоотношениях с партийными депутатскими объединениями. В ее уставе записано, что «указанные фракции или группы работают под руководством соответствующих или вышестоящих партийных комитетов и в тесном контакте с ними». Кроме того, «члены КПРФ, являющиеся депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти или представительных органов местного самоуправления, не выполняющие решения партийных органов, принятые в пределах их компетенции, могут быть привлечены к ответственности в порядке, предусмотренном уставом». При этом в период деятельности Государственной Думы третьего созыва из 17 членов Президиума Центрального Комитета КПРФ — постоянно действующего руководящего органа партии — 11 человек были членами фракции КПРФ в этой палате российского парламента (всего 86 депутатов), а председатель ЦК и три его заместителя совмещали руководящие посты в партии и во фракции.

¹ *Дюверже М.* Указ. соч. С. 116–123.

В партии «Яблоко», относящейся по классификации М. Дюверже скорее к кадровой партии одновременно лидерского и идеологического типа, партийные депутаты и их объединения обладают определенной политической и организационной самостоятельностью в рамках своей деятельности. Согласно уставу партии, ее партийные фракции вправе самостоятельно решать все организационные вопросы в соответствии с их собственными регламентами, определять приоритеты законотворческой деятельности на основе партийной предвыборной программы, а также «принимать самостоятельные заявления по всем вопросам, рассматриваемым законодательным (представительным) органом государственной власти и представительным органом местного самоуправления». Однако при этом в уставе партии «Яблоко» записано и то, что «решения высших руководящих органов являются обязательными для фракций и депутатов соответствующего и нижестоящих уровней». И о том, что «фракция не реже одного раза в год отчитывается о своей деятельности перед руководящими органами партии или соответствующего структурного подразделения партии».

В период деятельности Государственной Думы третьего созыва 10 из 19 членов фракции «Яблоко» были одновременно членами бюро (всего 29 членов) Федерального Совета партии — ее постоянно действующего руководящего органа. И, аналогично КПРФ, председатель партии «Яблоко» и пять его заместителей совмещали руководящие посты в партии и во фракции. Естественно, при таком совмещении никаких конфликтных ситуаций и политических разногласий между руководством партии «Яблоко» и ее депутатской фракцией в Государственной Думе не возникало и возникнуть не могло. Исходя из положения устава партии о том, что «фракция самостоятельно решает вопросы заключения тактических соглашений с другими фракциями», можно предположить, что относительная самостоятельность депутатских фракций партии «Яблоко» на всех уровнях законодательной власти — это прежде всего удобная конструкция для политических маневров как на федеральном, так и региональном уровне.

Депутатские объединения играют роль своеобразного фильтра политических воздействий партии на законодательный процесс. Такая роль депутатов и их объединений объективно обусловлена следующим. Во-первых, они профессионально ориентированы как на политическую, так и правовую составляющую законодательной деятельности. Во-вторых, при принятии не только законодательных, но и общеполитических решений депутаты стремятся оценивать их адекватность и возможные последствия реализации исходя из специфических особенностей текущей ситуации в законодательном процессе, расклада политических сил и интересов элитных групп в органах законодательной власти и системе государственно-властных отношений в целом. Кроме того, существенное влияние на принятие депутатами тех или иных решений оказывают фактор персональной электоральной зависимости, а также их личные отношения и статусное положение в системе органов государственной власти и различных элитных группах.

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

Контрольные вопросы

1. В каких политических системах закон признается основополагающим инструментом государственного управления?
2. Каков основополагающий критерий оценки того, является ли политический режим действительно демократическим и правовым?
3. В чем краткая суть двух составляющих публичной деятельности политической партии демократического типа?

4. Отличается ли и по каким параметрам деятельность политической партии по завоеванию и по использованию государственной власти?

5. Что представляет собой партийный депутатский корпус, каковы его характеристики?

6. Что предопределяет проблему взаимоотношений между партийными депутатами и их объединениями, с одной стороны, и партией, ее руководителями и активистами — с другой?

7. Какой группе партии отдается предпочтение в законодательной деятельности?

8. Какова роль фактора персональной электоральной зависимости?

9. Чем определяются особенности электоральной зависимости депутата от партийной общности?

10. Что определяет характер взаимоотношений между партийными депутатами и их объединениями и партией в лице ее руководителей и активистов?

11. В какой форме осуществляется воздействие партии на законодательный процесс при доминировании в нем руководства партии?

12. Что более характерно для российских политических партий: доминирование депутатского корпуса либо руководства партии?

13. В каких российских политических партиях наиболее отчетливо проявляется доминирование партийного руководства?

14. В чем проявляется роль депутатских объединений в качестве своеобразного фильтра при воздействии партий на законодательный процесс?

§ 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРЕЗИДЕНТА И ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Президент Российской Федерации как субъект законодательной деятельности

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

В рамках осуществления своих конституционных полномочий Президент РФ имеет возможности влиять на деятельность Федерального Собрания, входящего в единую систему государственной власти, а парламент в целом и каждая из двух палат в отдельности должны учитывать в законодательном регулировании общественных

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

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

В целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти (ч. 1 ст. 85 Конституции РФ), в том числе и в сфере законодательной деятельности. К таким процедурам он прибегал неоднократно для достижения компромисса с Государственной Думой при принятии ряда федеральных законов.

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

Таким образом, Президент РФ как глава государства наделен правом ставить общие задачи перед органами законодательной и исполнительной власти в вопросах внешней и

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

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

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

— право подписывать и обнародовать федеральные законы, принятые Федеральным Собранием (ч. 2 ст. 107);

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

— обязанность подписывать и обнародовать федеральные конституционные законы, принятые Федеральным Собранием (ст. 108);

— право вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (ст. 134).

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

противовесов при осуществлении законодательной деятельности, но и является политическим актором формирования и развития российского законодательства.

Реальный порядок взаимодействия президента и парламента определяется характером правящего в стране политического режима и служит наиболее наглядным его выражением. В России взаимодействие между Президентом РФ и Федеральным Собранием основано на институте полномочных представителей Президента РФ, установленном Конституцией РФ (п. «к» ст. 83), и в настоящее время осуществляется в соответствии со следующими политико-организационными подходами.

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

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

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

Форпостами президентской власти в палатах Федерального Собрания являются полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации и Государственной Думе, на которых в целях обеспечения эффективности законодательного процесса Указом Президента РФ от 9 марта 1996 г. №351¹, с последующими дополнениями и изменениями, возложена обязанность координировать работу соответственно в Совете Федерации и в Государственной Думе подразделений Администрации Президента РФ и представителей Правительства РФ. Следует особо отметить, что в соответствии с данным указом полномочные представители Президента РФ в палатах парламента координируют деятельность не только подразделений Администрации Президента РФ в законодательном процессе, но и федеральных органов исполнительной власти. Таким образом,

представительство Правительства РФ в палатах парламента и участие федеральных органов исполнительной власти в законодательной деятельности осуществляются во взаимодействии и под контролем президентской власти.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 11. Ст. 1034 (текущая редакция — www.consultant.ru).

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

Функции представителей Президента РФ в палатах парламента состоят в том, что они представляют от его имени на заседаниях соответствующей палаты проекты федеральных конституционных законов, о пересмотре положений Конституции РФ и включении в нее поправок, другие законопроекты и поправки к рассматриваемым в палатах законопроектам, а также обращения Президента РФ к Федеральному Собранию и его палатам, обоснования отклонения Президентом РФ принятых федеральных законов. В их функции входит привлечение, по согласованию с соответствующей палатой, должностных лиц Администрации Президента РФ, Правительства РФ, а также разработчиков законопроектов, ученых и экспертов для представления в палате законопроектов, внесенных Президентом РФ, участия в формировании планов законопроектных работ, а также предложений к повестке заседаний соответствующей палаты. При этом Президент РФ может дополнительно назначить специального представителя для представления в палатах парламента внесенного им конкретного законопроекта.

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

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

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

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

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

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

Регламенты Государственной Думы и Совета Федерации, определяющие порядок работы палат, предоставляют широкие процедурные возможности для активного участия Президента РФ и его представителей в законодательной деятельности обеих палат российского парламента.

В организационном плане Регламент Государственной Думы предоставляет Президенту РФ право вносить предложения о проведении внеочередных и закрытых заседаний палаты и лично участвовать как в открытых, так и закрытых заседаниях.

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

Представителю Президента РФ Регламентом ГД предоставлено право участвовать в заседаниях Совета Государственной Думы и пленарных заседаниях палаты, присутствовать на заседаниях комитетов с правом совещательного голоса. По факту он постоянно и активно участвует в работе Совета Государственной Думы при определении порядка и планов законодательной деятельности палаты, в пленарных заседаниях и доводит до сведения депутатов позицию Президента РФ по рассматриваемым ими законопроектам. При этом позиция, высказанная представителем Президента РФ, в зависимости от политической ситуации в стране может либо приниматься во внимание только определенной частью депутатского корпуса, как это имело место в Государственной Думе первого и второго созывов, либо оказывать определяющее влияние на результаты принятия законодательных решений, что характерно для Государственной Думы третьего и четвертого созывов.

В основном аналогичные права предоставляются Регламентом Совета Федерации и представителю Президента РФ в этой палате.

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

При этом президентская власть имеет широкие возможности постоянного влияния на законодательную деятельность обеих палат парламента для продвижения своих политических проектов и программ в сфере законодательства и для активного противодействия законодательным проектам политических оппонентов. Для решения этих задач президентская власть активно использует не только свое конституционное право законодательной инициативы и отлагательного вето Президента РФ, но и парламентские процедуры, установленные как Конституцией РФ, так и регламентами палат парламента. К ним относятся: отлагательное вето Совета Федерации по федеральным законам и создание согласительных комиссий для преодоления разногласий между палатами парламента, в работе которых могут участвовать с правом совещательного голоса представители Президента РФ; право Президента РФ как субъекта права законодательной инициативы вносить поправки к законопроектам, рассматриваемым Государственной Думой во втором чтении, а также возможность внесения им своих законопроектов в качестве срочных и подлежащих внеочередному рассмотрению. При этом действующий Регламент Государственной Думы никак не определяет ни формализованные требования, ни процедуру, ни сроки рассмотрения законопроектов, внесенных Президентом РФ в качестве срочных. Это создает для него возможность оказывать законодательный прессинг на своих политических оппонентов и существенные процедурные преимущества при реализации политических интересов и проектов президентской власти в сфере законодательства.

При взаимодействиях Президента РФ с палатами российского парламента в сфере законодательной деятельности, как и в любом политическом процессе, используются не только публичные, регламентированные нормативными правовыми актами процедуры, но и непубличные политические переговоры, которые со стороны президентской власти

осуществляются определенными должностными лицами и обеспечиваются соответствующими подразделениями его Администрации.

В соответствии с Положением об Администрации Президента РФ, утвержденном Указом Президента РФ от 2 октября 1996 г. №1412¹, с последующими изменениями и дополнениями, общая координация всех вопросов взаимодействия с палатами Федерального Собрания и парламентариями, а также политическими партиями персонально возлагается на одного из заместителей руководителя Администрации Президента РФ.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 41. Ст. 4689 (текущая редакция — www.consultant.ru).

Кроме того, взаимодействие с Федеральным Собранием и в целом законодательную деятельность Президента РФ, помимо его полномочных представителей в Совете Федерации и Государственной Думе, обеспечивают Главное управление внутренней политики и Главное государственно-правовое управление Президента РФ.

В функции Главного управления внутренней политики Президента РФ, положение о котором утверждено Указом Президента РФ от 2 июня 2001 г. №629¹, в рамках организационного и информационного обеспечения деятельности в целом всей системы представительства президентской власти в палатах российского парламента входят:

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 24. Ст. 2415 (текущая редакция — www.consultant.ru).

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

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

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

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

Главное управление внутренней политики решает комплекс задач по взаимодействию с членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы в целях обеспечения поддержки в парламенте законодательных инициатив Президента РФ, определяемых им основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Именно это управление готовит и представляет Президенту РФ и руководителю Администрации Президента РФ предложения по вопросам взаимодействия с парламентариями и политическими партиями, участвует в подготовке встреч Президента РФ и руководства его Администрации с Председателем Совета Федерации, Председателем Государственной Думы, руководителями депутатских объединений, лидерами политических партий.

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

Основными задачами Главного государственно-правового управления Президента РФ, положение о котором утверждено Указом Президента РФ от 7 марта 1996 г. №342¹, с последующими изменениями и дополнениями, в сфере законодательной деятельности являются:

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 11. Ст. 1030 (текущая редакция — www.consultant.ru).

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

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

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

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

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

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

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

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

Законодательная деятельность президентской власти осуществляется глубоко эшелонированной административной структурой, подчиненной единому политическому руководству и в полной мере обеспеченной кадровыми, материальными, информационными и иными ресурсами. Эта структура взаимодействует в Государственной Думе с политически конкурирующими между собой депутатскими объединениями, представляющими в парламенте только нарождающиеся российские политические партии, и в индивидуальном порядке — с членами Совета Федерации, который политически не структурирован. При этом следует учитывать и тот факт, что сегодня в России реальная многопартийная система, которая в политических системах демократического типа определяет характер формирования и деятельности всех институтов государственной власти, сама еще не сформировалась и президентская власть обладает существенными административными ресурсами влияния на процесс формирования и состав как Государственной Думы, так и Совета Федерации.

Очевидно, что при такой ситуации президентская власть имеет широкие возможности для самостоятельного выбора той или иной политики во взаимодействии с парламентом и прежде всего в сфере законодательства. Президент РФ может проводить политику, направленную как на доминирование президентской власти над парламентом, так и на осуществление равноправного и партнерского взаимодействия с высшим

представительным и законодательным органом страны, призванным, по Конституции РФ, выражать волю народа в управлении государством. Последний подход характерен для демократических политических режимов и соответствует демократическим принципам государственного управления. К сожалению, в России в последнее время наблюдается тенденция к усилению авторитарного стиля правления, что находит отражение прежде всего в стремлении президентской власти к подавлению независимости и ограничению политической самостоятельности парламента.

2.2. Правительство Российской Федерации как субъект законодательной деятельности

Участие Правительства РФ в законодательной деятельности определяется Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом № 2-ФКЗ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»¹.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712 (текущая редакция — www.consultant.ru).

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

- правом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104);
- давать заключения, наличие которых является обязательным для внесения в Государственную Думу законопроектов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другим законопроектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета (ч. 3 ст. 104);
- разрабатывать и представлять Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении (ч. 1 ст. 114);
- вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (ст. 134).

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 36) предоставляет Правительству РФ также право:

- вносить в Государственную Думу в соответствии с ее Регламентом поправки к находящимся на рассмотрении палаты законопроектам;
- направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах, которые подлежат обязательному оглашению или распространению на пленарных заседаниях палат.

Право Правительства РФ давать официальные письменные заключения в обязательном порядке на законопроекты, указанные в ст. 104 Конституции РФ, и по

своему усмотрению на все иные законопроекты и законы, рассматриваемые палатами Федерального Собрания, может рассматриваться как право Правительства РФ на специфическое политико-экономическое вето. Отсутствие официального заключения Правительства РФ на законопроекты, указанные в ст. 104 Конституции РФ, дает Государственной Думе право не принимать их к рассмотрению до представления субъектом права законодательной инициативы такого заключения. Отсутствие заключения Правительства РФ в документах и материалах, сопровождающих поступившие из нижней палаты парламента законы, подпадающие под действие указанной статьи Конституции РФ, может служить основанием для их отклонения Советом Федерации. Кроме того, как показывает практика законодательной деятельности, наличие отрицательного заключения Правительства РФ является существенным препятствием для принятия закона Государственной Думой и его принятия или одобрения Советом Федерации. Однако такое правительственное вето носит нежесткий, отлагательный характер и может быть достаточно просто преодолено палатами Федерального Собрания в рамках обычных парламентских процедур большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

Конституция РФ и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», наделяя Правительство РФ указанными законодательными полномочиями, определяет его как активного субъекта законодательной деятельности, принимающего непосредственное участие в ее осуществлении. При этом Правительство РФ, формируемое в соответствии с Конституцией РФ (ст. 83) Президентом РФ, представляет собой не только высший государственный орган исполнительной власти, но и политический институт, задачей которого является проведение определенной, согласованной с Президентом РФ политики прежде всего в экономической и социальной сферах общественной жизни.

Учитывая, что в демократическом правовом государстве законодательство представляет собой основополагающий инструмент государственного управления, разработка законов, создающих правовую базу для реализации социально-экономической политики, составляет одну из ключевых функциональных задач правительства, которое, естественно, заинтересовано в первоочередном принятии таких законов парламентом. Мировая практика показывает, что при любом демократическом государственном режиме правительство — один из основных источников законодательных инициатив, который очень активно лоббирует в парламенте внесенные им законопроекты и является влиятельным политическим актором законодательного процесса.

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

Конституция РФ (ст. 104) устанавливает, что Правительство РФ является единым субъектом права законодательной инициативы. Поэтому процесс подготовки его законопроектов носит, как правило, сложный, многоступенчатый характер, выражающийся и в сложности, например, согласования разнообразных, часто прямо конкурирующих законодательных интересов различных ведомств и должностных лиц.

Взаимодействие с обеими палатами на парламентской стадии законодательного процесса основано на институте представительства Правительства РФ в Федеральном Собрании. Он был введен Постановлением Правительства РФ от 16 декабря 1994 г. № 1392 «О мерах по обеспечению взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания»¹ как постоянно действующий орган, образованный для совершенствования законодательной деятельности, обеспечения его взаимодействия с палатами Федерального Собрания, субъектами права законодательной инициативы, координации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти. Институт представительства является также и политическим инструментом Правительства РФ, предназначенным для воздействия на Федеральное Собрание с целью принятия им законов, формирующих правовую базу проводимой правительством политики.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3703 (текущая редакция — www.consultant.ru).

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

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

В соответствии с Положением о полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 94¹, с последующими изменениями и дополнениями, его полномочные представители в Совете Федерации и Государственной Думе, деятельность которых обеспечивает Аппарат Правительства РФ:

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. 6. Ст. 774 (текущая редакция — www.consultant.ru).

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

— выступают от имени правительства в палатах Федерального Собрания, представляя его согласованную позицию по рассматриваемым законопроектам и законам;

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

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

— согласовывают проекты документов, направляемых правительством в палаты Федерального Собрания;

— согласовывают проекты решений правительства о назначении и освобождении от должности статс-секретарей федеральных органов исполнительной власти;

— участвуют в подготовке информации для Президента РФ об отношении правительства к принятым палатами Федерального Собрания федеральным конституционным и федеральным законам;

— информируют правительство о законодательном процессе и прохождении законодательных инициатив правительства в палатах Федерального Собрания;

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

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

Следует отметить, что полномочные представители в палатах Федерального Собрания, назначаемые и освобождаемые от должности Правительством РФ, не только отстаивают его интересы в законодательной сфере, непосредственно участвуя в законодательном процессе в стенах парламента, но и осуществляют контроль за соответствием согласованной позиции правительства деятельности федеральных органов исполнительной власти по взаимодействию с палатами парламента и парламентариями, осуществляемой ими самостоятельно прежде всего через своих статс-секретарей.

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

— участвуют в формировании планов и программ законопроектной деятельности правительства;

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

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

— ведут сбор и обобщение информации о рассмотрении в палатах Федерального Собрания, их комитетах и комиссиях законопроектов и законов по предметам ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти; осуществляют подготовку предложений об отношении правительства к этим законопроектам и законам и оперативно информируют об этом полномочных представителей Правительства РФ в палатах Федерального Собрания;

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

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

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

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

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

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 36) устанавливает, что для представления в палатах Федерального Собрания внесенного законопроекта им назначается официальный представитель (официальные представители) Правительства РФ. Для защиты его позиций по заключениям, поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства РФ или одного из его заместителей может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Этим создается еще один, предметно-ориентированный уровень представительства Правительства РФ в Федеральном Собрании, который в некоторых случаях может пересекаться с уровнем статс-секретарей.

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

Регламент ГД предоставляет достаточно широкие процедурные возможности для непосредственного и активного участия Правительства РФ в лице его Председателя, членов и уполномоченных представителей в законодательной деятельности этой палаты российского парламента. В соответствии с ним Председатель и члены Правительства РФ, а также полномочный его представитель в Государственной Думе вправе присутствовать

и выступать на любом открытом или закрытом заседании палаты. Статс-секретари могут присутствовать на их открытых заседаниях, а на закрытых — только при наличии письменного разрешения Председателя Государственной Думы. При этом Председателю Правительства РФ предоставлено также право вносить предложение о проведении закрытого заседания палаты.

Совет Государственной Думы, принимая решение о включении каждого законопроекта в примерную программу своей законопроектной работы на текущую сессию и в календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц, т.е. утверждая его рассмотрение палатой, направляет законопроект Правительству РФ для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний, что позволяет правительству определиться в своем отношении к данному законопроекту в самом начале процесса рассмотрения палатой. Однако, если замечания и предложения не представлены в срок, установленный Советом Государственной Думы, законопроекты, за исключением указанных в ст. 104 Конституции РФ, могут быть рассмотрены и без заключения Правительства РФ.

Далее Совет Государственной Думы, перед вынесением каждого законопроекта на пленарное заседание палаты для рассмотрения в первом, втором и третьем чтениях, в установленные регламентом сроки также направляет его со всеми сопроводительными материалами Правительству РФ. При этом Регламент Государственной Думы дает ему возможность не только представлять свои официальные заключения при рассмотрении законопроектов в каждом из трех чтений, но и предлагать, как субъекту права законодательной инициативы, конкретные изменения и дополнения в любой принятый в первом чтении законопроект в виде поправок, направляемых в установленные палатой сроки непосредственно в ответственный по данному законопроекту комитет палаты. Такие регламентные процедуры позволяют Правительству РФ активно влиять как на процесс рассмотрения, так и на смысловое содержание каждого законопроекта, внесенного в Государственную Думу любым субъектом права законодательной инициативы, а не только непосредственно Правительством РФ.

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

Для планирования законодательной работы Государственной Думы особое значение имеет регламентная норма, устанавливающая, что внеочередному рассмотрению на ее

заседаниях подлежат законопроекты, внесенные Правительством РФ в качестве срочных, проекты федеральных законов о федеральном бюджете на очередной год и о бюджетной системе.

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

Рассмотрение законопроекта о федеральном бюджете на очередной год является политической доминантой законодательной деятельности парламента в период осенней сессии. Законопроекты о федеральном бюджете на очередной год и обеспечивающих его изменениях в бюджетной системе и налоговом законодательстве — объект наиболее острой политической и лоббистской конкуренции. Она активно проявляется как в сфере публичной политики, так и в качестве правила даже более интенсивно в теневой зоне системы государственно-властных отношений и отношений между властью и бизнес-сообществом.

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

в законопроект поправкам, при его принятии во втором чтении, так и по окончательной его редакции, предлагаемой к принятию в третьем.

Кроме того, представитель Правительства РФ в Государственной Думе и статс-секретари имеют право присутствовать и выступать на заседаниях комитетов и комиссий палаты, а также принимать участие вместе с другими специально приглашенными представителями государственных органов в рабочих группах, создаваемых в рамках комитетов и комиссий для предварительной работы над отдельными законопроектами. Представитель Правительства РФ может также участвовать с правом совещательного голоса в заседаниях согласительных комиссий, формируемых для преодоления разногласий между Государственной Думой и Советом Федерации по конкретным законопроектам. При этом его мнение обязательно фиксируется в протоколе заседания согласительной комиссии.

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

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

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

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

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

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

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

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

К сожалению, российские законодатели во многих случаях предпочитают законодательным нормам прямого действия отсылочные, предписывающие Правительству РФ или иным федеральным органам исполнительной власти издание подзаконных актов, обеспечивающих практическое применение закона. При этом законодатель фактически предоставляет право нормативно-правового регулирования тех или иных аспектов общественных отношений самой исполнительной власти. Именно такой подход к нормативно-правовому регулированию и создает питательную среду для возникновения коррупционных отношений в сфере деятельности исполнительной власти и усиливает межведомственную конкуренцию и ведомственный лоббизм в

законодательном процессе. Российская парламентская практика показывает, что такая межведомственная конкуренция и ведомственный лоббизм могут, естественно негласно, продолжаться даже и после внесения в Государственную Думу согласованного Правительством РФ законопроекта в течение всего процесса его рассмотрения в обеих палатах парламента.

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

Контрольные вопросы

1. Как определяет ст. 80 Конституции РФ полномочия Президента как главы государства?
2. В какой форме Президент РФ определяет основные направления государственной политики?
3. Какие процедуры может использовать Президент РФ для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти?
4. Помимо общих, какими конкретными законодательными полномочиями наделен Президент РФ Конституцией РФ?
5. Каковы функции представителей Президента РФ в палатах парламента?
6. Какие возможности создаются для Президента РФ, когда действующий Регламент Государственной Думы никак не определяет ни формализованные требования, ни процедуру, ни сроки рассмотрения законопроектов, внесенных Президентом РФ в качестве срочных?
7. Какие структуры обеспечивают взаимодействие с Федеральным Собранием и в целом законодательную деятельность Президента РФ?
8. Каков статус Правительства РФ в законодательной деятельности в соответствии с нормативными документами?

9. Какая норма права может рассматриваться как право Правительства РФ на специфическое политико-экономическое вето?

10. Каковы функции, роль и основные задачи института представительства Правительства РФ в Федеральном Собрании?

11. Какова структура представительства Правительства РФ в Федеральном Собрании?

12. Определяет ли каким-либо образом Регламент Государственной Думы требования, процедуру и сроки рассмотрения законопроектов, внесенных Правительством в качестве срочных?

13. Какие законопроекты являются объектом наиболее острой политической и лоббистской конкуренции?

14. Российские законодатели во многих случаях предпочитают законодательным нормам прямого действия отсылочные нормы. К чему это ведет?

§ 3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ЛОББИЗМ И ГРУППЫ ДАВЛЕНИЯ

3.1. Лоббизм в системе взаимоотношений власти и общества

Функционирование демократического государства базируется на конкурентном политическом процессе закрепления в качестве приоритетов общественного развития и придания общегосударственного статуса целям и интересам, которые выражают политические партии, через участие их представителей в формировании законодательства и работе исполнительных механизмов государственного управления. При этом цели и интересы, которые выражают и реализуют политические партии, в силу их общезначимого, интегрального характера, естественно, не могут в полной мере отражать частные интересы отдельных граждан, конкретных субъектов экономической деятельности, общественных, корпоративных, иных негосударственных объединений и организаций.

Основой реализации демократического политического процесса является электоральный механизм: формирование путем свободных выборов органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих выработку и принятие законов, иных нормативных правовых актов — правил и условий жизнедеятельности и развития общества и государства. Электоральный механизм реализует представительную демократию и является механизмом дискретного действия (только в периоды избирательных кампаний). Поэтому он принципиально не может обеспечить практически постоянно необходимого гражданам, субъектам экономической деятельности, различным общественным, корпоративным, иным негосударственным объединениям и организациям непосредственного взаимодействия со структурами и

представителями законодательных и исполнительных органов власти в целях защиты и продвижения своих прежде всего экономических интересов.

Даже в государствах с устойчиво развивающейся экономикой и отлаженной политической системой постоянное непосредственное взаимодействие различных неполитических структур общества с властью является необходимым для обеспечения социально-экономической стабильности и выработки оптимальных решений по дальнейшему развитию. Тем более такое взаимодействие необходимо в процессе трансформации общественных отношений и системы государственной власти для того, чтобы этот процесс протекал динамично, устойчиво, без социальных взрывов и потрясений. Подобное взаимодействие является естественным элементом взаимоотношений между обществом и властью; оно происходило, происходит и будет происходить при любом демократическом режиме. Проблема состоит лишь в том, в какой форме происходит такое взаимодействие, как организован и функционирует его механизм¹.

¹ Нисневич Ю. А. Информация и власть. С. 113.

При всех политических системах и режимах демократического типа в сфере взаимодействия власти и общества имеет место такое явление, как лоббизм. Он возник в США, где лоббистская деятельность с 1946 г. регулируется федеральным законом как специфический институт политической системы для реализации влияния частных и общественных организаций (групп давления) на процесс принятия решений органами государственной власти. Лоббизм — это механизм решения тех или иных вопросов, в том числе и политических, в пользу чьих-либо интересов путем воздействия на законодателей, правительство, иных должностных лиц¹. Основная задача лоббистской деятельности — добиться отражения и закрепления в принимаемых нормативных правовых актах и решениях частных интересов профессиональных, корпоративных, общественных групп и организаций. Это явление имеет экономическую основу, но этим не ограничивается, а по степени влияния на принятие тех или иных государственных решений, несомненно, содержит и политическую компоненту.

¹ Политическая энциклопедия: В 2 т. / Нац. обществ.-науч. фонд. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 637.

Как уже отмечалось, политические партии отражают и агрегируют интересы далеко не всех политических, социальных, корпоративных и экономических групп и организаций, существующих в обществе. Лоббистская деятельность как раз и восполняет этот недостаток партийной системы, так как призвана выразить и отстаивать прежде всего корпоративные, профессиональные, этнические, региональные и иные (в том числе и политические, но уже во вторую очередь) интересы.

Если власть и общество не уделяют должного внимания проблеме лоббирования, пытаются игнорировать ее объективный характер и решить проблему исключительно запретительными мерами, то она не исчезает, а лишь уходит в тень. При этом механизм лоббирования реализуется в наиболее разрушительной форме, основанной на коррупционных отношениях, субъектами которых выступают, с одной стороны, представители органов власти, а с другой — представители различных структур общества и отдельные граждане. Именно «теневое» лоббирование лежит в основе такого явления, как коррупция в органах государственной власти.

Сегодня в России «теневое» лоббирование практически во всех ветвях и уровнях власти приняло угрожающие размеры. Это не только разлагает и разрушает систему государственной власти, способствуя распространению коррупции среди государственных чиновников, но и напрямую препятствует проведению реформ, постоянно искажая их курс и не позволяя полностью реализовать даже принятые решения по осуществлению необходимых социально-экономических преобразований.

Российский коррупционный механизм лоббирования не является порождением реформ. Он сформировался и интенсивно функционировал еще при коммунистическом режиме, на основе «телефонного» права и известного партийно-номенклатурного принципа «Ты мне — я тебе». В процессе экономических преобразований он лишь более заметно коммерциализировался вследствие перетекания части партийно-номенклатурных и комсомольских кадров в коммерческие структуры.

Поэтому сегодня остро стоит вопрос не только о разрушении действующего коррупционного, но и о создании альтернативного механизма цивилизованного лоббирования, что крайне необходимо для установления нормального взаимодействия и партнерских взаимоотношений между обществом и властью. Логика жизни подсказывает, что для разрешения противоречий и проблем, имеющих в российском обществе, существует путь, хорошо известный в мире, — переход от лоббизма «дикого» к лоббизму цивилизованному¹.

¹ Комаровский В. С., Анохин М. Г. Технология лоббистской деятельности // Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Майкоп; Ростов н/Д: СКАГС, 1999. С. 202.

3.2. Субъекты, объекты и формы законодательного лоббизма

Лоббизм как политический феномен возник прежде всего в кулуарах и коридорах парламента, и до настоящего времени одним из ключевых направлений лоббистской деятельности остается оказание влияния на формирование законодательства — основополагающего инструмента государственного управления, регулирования экономических, социальных и политических порядков. Законодательный лоббизм как

механизм решения тех или иных законодательных вопросов (принятие или отклонение законопроектов и поправок к ним, внесения дополнений и изменений в действующие законы) в пользу чьих-либо частных или групповых интересов представляет собой неотъемлемую составляющую современного законодательного процесса. При этом следует отметить, что в лоббистских целях наряду с законодательной компетенцией парламента и парламентариев используются контрольные, финансовые и иные их полномочия.

Законодательный лоббизм в традиционной интерпретации возродился в России после принятия в 1993 г. новой Конституции и начала работы нового российского парламента — Федерального Собрания.

Первоначально лоббистские усилия в законодательной сфере были сосредоточены не столько на процессе формирования новых российских законов, сколько на подготовке указов президента. Этот факт был обусловлен тем, что новые, нарождающиеся российские элиты, прежде всего федеральная и региональная государственная бюрократия и формирующаяся бизнес-элита, не воспринимали законодательство как эффективный инструмент государственного управления коренными социально-экономическими преобразованиями. Разработка и принятие парламентом законов в соответствии с законодательной процедурой, постепенное выстраивание принципиально нового законодательного поля требовали существенно большего времени и усилий по согласованию разнонаправленных интересов, чем подготовка президентских указов, оперативно прикрывавших огромные лакуны, зиявшие на правовом поле. На начальном этапе реформ именно указы президента, а не законы позволяли различным элитным группам быстро и эффективно решать задачи по достижению своих целей, удовлетворению собственных экономических и политических интересов.

На этом этапе активное законодательное лоббирование в парламенте проявлялось в основном при формировании федерального бюджета, так как именно он служил основным и во многом единственным стабильным источником финансовых ресурсов практически для всех субъектов экономической деятельности. Закон о федеральном бюджете всегда был и останется одним из основных предметов законодательного лоббизма, хотя постепенно лоббистские интересы различных групп давления стали распространяться и на другие сферы законодательной деятельности парламента. Эту постоянно нарастающую тенденцию следует рассматривать как положительный факт в том смысле, что к российским правящим элитам, порождающим группы давления и составляющим наиболее политически активную часть общества, приходит понимание ключевой роли закона в

демократическом государстве как инструмента регулирования экономических, социальных, политических и иных порядков и процессов общественного развития.

Уже на том начальном этапе российских реформ определились и основные группы давления, которые до настоящего время являются ключевыми субъектами законодательного лоббирования. Прежде всего следует выделить наиболее характерные для существующего российского государственного режима группы давления, входящие в состав государственной бюрократии.

Во-первых, это Администрация Президента РФ, в чьих рамках выстроена достаточно эффективно и стабильно работающая структура, обеспечивающая не только продвижение законопроектов, инициатором которых, в соответствии со своим конституционным правом является непосредственно Президент РФ, но и лоббирование интересов президентской власти при рассмотрении в парламенте всего массива поступающих законопроектов. При действующем в настоящее время политическом режиме ни один закон практически не имеет шансов быть принятым российским парламентом, если он не одобрен или по крайней мере не согласован с Администрацией Президента РФ.

Во-вторых, это Правительство РФ и входящие в его состав федеральные министерства и ведомства. Для сегодняшней российской действительности характерно такое явление, как ведомственное лоббирование, т.е. лоббирование в парламенте собственных законодательных интересов отдельных федеральных министерств и ведомств, которое может сопровождаться межведомственной лоббистской конкуренцией. При этом она часто имеет место даже в процессе рассмотрения законопроектов, внесенных в Государственную Думу непосредственно Правительством РФ как высшим коллегиальным органом исполнительной власти, обладающим конституционным правом законодательной инициативы.

Преимущественно лоббистский характер деятельности представителей Президента и Правительства РФ в парламенте объективно обусловлен тем, что ни избрание Президента, ни формирование Правительства в России до настоящего времени не базируется на стабильной и устойчиво функционирующей партийно-политической системе.

Третью группу давления, входящую в состав государственной бюрократии, образуют администрации субъектов Российской Федерации, также использующие свои административные ресурсы и возможности для лоббирования на федеральном уровне законодательных интересов региональных бюрократических и экономических элит.

Традиционными субъектами законодательного лоббирования являются различные структуры бизнес-сообщества. В российских условиях доминирующие позиции в этой категории групп давления занимали и занимают те субъекты экономической

деятельности, которые не только обладают значительными финансовыми и организационными ресурсами, но и в текущей политической обстановке явно не антагонистичны правящему политическому режиму. В настоящее время это в первую очередь — крупные корпорации монополистического типа в сырьевых, энергетических и добывающих отраслях российской экономики (РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», НК «ЛУКойл», ОАО «Сибирский алюминий» и др.), а также финансово-промышленные группы (Межпромбанк, Альфа-Групп, Интеррос, МФК «Система» и др.). До кризиса 1998 г. в эту группу входили также крупные акционерные банки из состава печально известной «семибанкирщины». Подобные «бюджетообразующие» монополии и мощные финансово-промышленные группы могут позволить себе индивидуальное законодательное лоббирование, которое они осуществляют самостоятельно и независимо друг от друга, что зачастую приводит к столкновению лоббируемых ими законодательных интересов.

Помимо индивидуального законодательного лоббирования, бизнес-сообщество широко использует и такую форму, как коллективный лоббизм — совместное лоббирование несколькими организациями¹.

¹ *Зяблюк М. Г.* Формы и методы лоббистской деятельности (американский опыт и возможности его использования). М., 1993. С. 199.

Разновидностью этой формы лоббирования является так называемое «отраслевое» лоббирование, которое осуществляется коллективно либо через корпоративные союзы и ассоциации (например, союзы страховых компаний, ассоциации акционерных и частных банков, ассоциации риэлтеров и др.), либо непосредственно группой предприятий, входящих в один производственный комплекс (военно-промышленный, агропромышленный комплекс и др.). При этом отраслевое лоббирование осуществляется, как правило, совместно с соответствующими федеральными министерствами и ведомствами. Аналогичным образом региональные власти совместно с работающими на административно подчиненных им территориях субъектами экономической деятельности осуществляют коллективное лоббирование региональных интересов в законодательной сфере.

В целом для сегодняшнего состояния российской власти и экономики наиболее характерно законодательное лоббирование, осуществляемое конкурирующими политико-экономическими группами, в состав которых входят разные политические группировки федеральной и региональной государственной бюрократии и аффилированные с каждой из таких группировок субъекты экономической деятельности. Этот феномен обусловлен тем, что отделения государственной власти от бизнеса в России не произошло, вследствие чего государственная бюрократия и олигархическая часть бизнес-сообщества участвуют

во всех политических и экономических процессах как сиамские близнецы и выступают в качестве единого двуликого доминирующего фактора.

В качестве общественных групп давления, осуществляющих как индивидуальное, так и коллективное лоббирование, в процессе формирования российского законодательства достаточно активно участвуют различные профессиональные союзы (Федерация независимых профсоюзов России, Всероссийская конфедерация труда, Федерация профсоюзов авиационных диспетчеров и др.); эпизодически проявляются те или иные творческие союзы (Союз журналистов России, Союз кинематографистов Российской Федерации, Российский союз писателей и др.), иные корпоративные объединения по профессиональному признаку. В целом же действенное законодательное лоббирование со стороны гражданского общества в России практически отсутствует ввиду того, что оно еще не сформировалось, а существующие общественные объединения и организации, ориентированные на отстаивание социальных, профессиональных, этнических, корпоративных и иных интересов граждан, не обладают достаточным влиянием в обществе и как следствие этого во власти. В развитых демократических странах институциональные структуры гражданского общества являются мощным фактором законодательного лоббирования и именно они в первую очередь выступают эффективным противовесом частным лоббистским устремлениям субъектов экономической деятельности и государственной бюрократии.

В рамках законодательного лоббирования и других разновидностей лоббизма имеет место и такое явление, как иностранное лоббирование, означающее влияние зарубежных групп давления либо национальных диаспор на органы государственной власти с целью принятия ими определенных решений в интересах таких групп, а иногда и конкретного иностранного государства.

Главным объектом лоббистской деятельности в законодательной сфере, естественно, являются парламентарии. В России это — депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации. Кроме персональной работы с ними, практически все группы давления широко используют в лоббистской деятельности работу с политическими и профессиональными объединениями парламентариев — депутатскими фракциями и группами в Государственной Думе, комитетами и комиссиями обеих палат российского парламента. Используются и различные методы оказания воздействия в целом на каждую из палат парламента.

Необходимость сочетания персональной, ориентированной на конкретного парламентария и групповой — на их объединение, лоббистской работы обусловлена

построением законодательной процедуры, регламентирующей порядок рассмотрения и принятия законов в Государственной Думе и Совете Федерации.

Каждый депутат нижней и член верхней палаты парламента в соответствии с Конституцией РФ является субъектом права законодательной инициативы и может самостоятельно внести в Государственную Думу любой проект закона и любые поправки к законопроекту, принятому ею в первом чтении. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации — авторы законодательных инициатив являются полноправными участниками работы профильного комитета, даже того, членами которого сами не являются, при подготовке решений комитета по соответствующему законопроекту на всех этапах его рассмотрения и принятия палатой. Каждый парламентарий имеет право принимать участие и выступать на заседаниях всех комитетов и комиссий, на пленарных заседаниях соответствующей палаты, публично выражая и отстаивая свою точку зрения по любому законопроекту.

На всех этапах законодательной процедуры работа по подготовке законопроектов к рассмотрению на пленарных заседаниях палат осуществляется в соответствующих профильных комитетах. При этом такой комитет палаты на каждом этапе рассмотрения готовит не только свое заключение по законопроекту, но и проект решения пленарного заседания палаты. Позиция профильного комитета по законопроекту, как правило, оказывает решающее влияние на принятие палатой в целом на пленарном заседании того или иного решения по законопроекту.

По установившемуся порядку работы депутатских фракций и групп в Государственной Думе они на своих заседаниях с участием всех депутатов, входящих в данное депутатское объединение, коллективно вырабатывают его позицию по отношению практически ко всем рассматриваемым законопроектам. При этом на каждом этапе рассмотрения конкретного законопроекта может приниматься решение как о солидарном, так и о преимущественном или свободном голосовании членов объединения за его принятие или отклонение на пленарном заседании палаты. Такие предварительные решения депутатских объединений, которые, как правило, оглашаются на заседаниях Государственной Думы, во многом определяют расклад голосов в поддержку или против конкретного законопроекта при принятии палатой в целом юридически значимых решений путем общего голосования всех депутатов на пленарном заседании.

Кроме парламентариев и депутатских объединений, объектами законодательного лоббирования являются их помощники и сотрудники аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации. Роль помощников парламентария в его законодательной деятельности трудно переоценить. Штатные помощники по работе в Государственной Думе и Совете

Федерации обеспечивают сбор всей необходимой для законодательной работы парламентария внешней и внутрипарламентской информации, экспертных и аналитических материалов; оформляют, а часто и непосредственно готовят проекты законодательных инициатив, всех обращений, запросов и иных официальных документов парламентария. Поэтому отношение помощников к тому или иному законопроекту может оказать существенное влияние на позицию парламентария и неизбежно отражается в подготовленных ими материалах.

Среди сотрудников аппаратов палат наибольший интерес, с точки зрения лоббистской деятельности, представляют сотрудники аппаратов комитетов и правовых управлений палат. По каждому находящемуся в ведении комитета законопроекту конкретные сотрудники его аппарата обеспечивают организационное, техническое, информационное сопровождение всех работ комитета по данному законопроекту, включая подготовку проектов его заключений. И следовательно, имеют определенные возможности влиять на этот процесс, а также обладают значимой инсайдерской информацией.

Согласно законодательной процедуре, Правовое управление палаты готовит заключение на каждом этапе рассмотрения законопроекта соответствующей палатой. Заключение представляется в профильный комитет и является обязательным документом для вынесения законопроекта на рассмотрение палатой на пленарном заседании. Заключение Правового управления, которое тоже готовят конкретные сотрудники и подписывает начальник управления, может оказать существенное влияние на заключение профильного комитета по законопроекту и, следовательно, на решение палаты в целом.

3.3. Методы и технологии законодательного лоббирования

Выстраивание устойчивых и долговременных отношений с парламентариями как объектами лоббистской деятельности начинается уже на этапе избирательной кампании. В развитых демократических странах со стабильной партийной системой различные корпорации и фирмы, общественные объединения и организации, исходя в первую очередь из своих политических предпочтений, оказывают поддержку тем или иным политическим партиям (иногда и нескольким одновременно) и их кандидатам в проведении избирательных кампаний. Такая поддержка в определенных законом рамках осуществляется путем внесения финансовых средств в избирательные фонды партий и кандидатов, предоставления профессионально подготовленных специалистов и добровольцев для работы в избирательных штабах, а также помощи в осуществлении разнообразного информационного обеспечения избирательной кампании. При этом, что

принципиально важно, каждая партия и кандидат стремятся заручиться такой поддержкой со стороны не одной, а многих подобных структур.

Установленные в процессе избирательной кампании партнерские отношения с будущими парламентариями позволяют впоследствии профессиональным лоббистам и лоббистским организациям, представляющим интересы различных групп давления, более эффективно использовать арсенал методов и технологий законодательного лоббирования. Он включает систематические индивидуальные общения и консультации с парламентариями; участие в работе экспертных советов, консультативных совещаний и рабочих групп; участие и выступление на парламентских слушаниях в комитетах и комиссиях парламента; участие в разработке и предоставление готовых законопроектов и поправок к законопроектам, а также организацию информационного лоббирования.

Анализ методов и технологий лоббистской деятельности показывает, что одним из наиболее эффективных является информационный лоббизм, основанный на использовании различных информационных манипулятивных воздействий на объекты лоббирования. В рамках информационного лоббизма в законодательной сфере используются такие приемы, как предоставление парламентариям в индивидуальном и массовом порядке специально подготовленной информации по интересующим группу давления законодательным вопросам; проведение в средствах массовой информации пропагандистских кампаний в поддержку или против готовящегося законодательного решения, а также позиций по этому вопросу отдельных парламентариев и парламентских фракций; организация кампаний информационного «давления с мест» через поток писем, телеграмм, телефонных звонков от избирателей, влиятельных общественных деятелей и государственных чиновников; целенаправленное распространение среди избирателей выборочных результатов голосований парламентариев.

В развитых демократических странах процесс законодательного лоббирования осуществляется по трехзвенной схеме: группы давления — профессиональные лоббисты или лоббистские организации — парламентарии. Для эффективного осуществления лоббистской деятельности практически все крупные корпорации и фирмы, предпринимательские, профессиональные и общественные объединения имеют в своем составе специализированные подразделения, занимающиеся исключительно организацией лоббистской деятельности. При этом широко используется привлечение на договорной основе профессиональных лоббистов, а также специализирующихся на этом виде деятельности юридических и консультативных фирм и их ведущих специалистов. Кроме того, нередко создаются особые организации, имеющие статус предпринимательских, профессиональных, корпоративных или общественных, но, по сути, целиком или

преимущественно предназначенные для решения задач лоббирования. Ведущими сотрудниками таких подразделений и организаций и профессиональными лоббистами, как правило, являются бывшие парламентарии и государственные чиновники высокого ранга, квалифицированные юристы и другие специалисты, обладающие обширными связями в политической среде, необходимыми для такой работы способностями и профессиональными качествами.

Принципиальным фактом реализации указанной схемы является то, что ключевые ее исполнители — профессиональные лоббисты или лоббистские организации — осуществляют свою деятельность публично, либо в четко установленных законом рамках, либо под жестким общественным контролем. Это, конечно, не исключает полностью коррупционные отношения при законодательном лоббировании, чему имеется достаточное количество примеров в новейшей политической истории, но существенно ограничивает возможности и усложняет условия использования таких отношений. Кроме того, в развитых демократических странах существенным фактором, влияющим на все политические процессы, является общественное мнение. Поэтому каждый политик вынужден учитывать, что публичное раскрытие фактов лоббирования на основе коррупционных отношений влечет за собой если и не достаточно суровое уголовное наказание по результатам судебного разбирательства, то уж во всяком случае вынужденную отставку и преждевременное бесславное окончание профессиональной карьеры.

В сегодняшней России ситуация с лоббированием, и прежде всего законодательным, качественно иная. В российском законодательном лоббировании действует не классическая трехзвенная, а двухзвенная схема, в которой лоббист и парламентарий фактически совмещаются в одном лице.

Крупные российские отраслевые корпорации и финансово-промышленные группы, обладающие достаточными финансовыми и организационными возможностями, уже в избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы формируют собственные группы депутатов-лоббистов прежде всего из числа кандидатов, избирающихся по одномандатным избирательным округам. Для этого организациям, специализирующимся на избирательных технологиях и проведении избирательных кампаний, дается заказ на 20–40 одномандатных избирательных округов, в которых избирательные кампании определенных кандидатов заказчик предполагает сам обеспечивать финансовыми и организационными ресурсами. Такие кандидаты могут выбираться из числа известных в округе, «раскрученных» политиков, имеющих по результатам предварительного анализа достаточно высокие шансы стать депутатами

Государственной Думы и согласных на неофициальные договоренности с заказчиком об отстаивании в перспективе его законодательных интересов в обмен на поддержку в избирательной кампании. В тех избирательных округах, в которых у заказчика имеются собственные «бюджетообразующие» предприятия и существенные административные возможности, может осуществляться выдвижение и собственных кандидатов, как правило, из состава руководства таких предприятий или аффилированных с ними региональных и местных чиновников. Кроме того, крупные российские корпорации и финансово-промышленные группы используют и такую технологию создания системы законодательного лоббирования собственных интересов, как непосредственное включение своих представителей в федеральные списки политических партий и объединений, а также в состав их кандидатов по одномандатным избирательным округам в обмен на предоставление политическим партиям финансовой поддержки при проведении избирательной кампании.

Технология «купли-продажи мест в партийном списке» сегодня в той или иной форме используется всеми российскими политическими партиями и объективно является необходимой им для получения финансовых ресурсов на проведение избирательных кампаний. Также российские политические партии, имеющие представительство в парламенте, объективно вынуждены в той или иной форме и в тех или иных допустимых для каждой из них пределах осуществлять лоббирование интересов крупных корпораций и финансово-промышленных групп в обмен на предоставление им финансовых ресурсов, необходимых для поддержания устойчивого функционирования партийных структур, включая партийный депутатский корпус.

Такая абсолютно ненормальная ситуация обусловлена тем, что сегодня в России еще не сформировалось гражданское общество, одним из ключевых институтов которого являются политические партии, а средние и мелкие предприниматели и собственники, составляющие экономическую опору такого общества, находятся в угнетенном положении и еще не осознали настоятельную необходимость сообща отстаивать свои политические права и интересы. Поэтому крупные отраслевые корпорации и финансово-промышленные группы и играют пока доминирующую роль в качестве источников финансовых ресурсов для функционирования и развития партийной системы. Не вдаваясь в детальный анализ причин такого положения дел в партийно-политической сфере, можно с достаточной долей уверенности констатировать, что в его сохранении всегда объективно заинтересован политический режим номенклатурно-олигархического типа.

В России в последнее время стала отчетливо проявляться тенденция «приватизации» политических партий политико-экономическими группировками, крупными

корпорациями и финансово-промышленными группами как индивидуально, так и на акционерной основе для их использования в собственных лоббистских целях. Российское общество, доверие которого к политическим партиям, по некоторым данным¹, составляет всего 5,7%, очевидно, недооценивает роль партий как одного из основных политических институтов при демократической форме правления и фактически отдает их на откуп олигархическим элитным группам. А они, понимающие сегодня точнее общества, что даже в условиях «управляемой демократии» политические партии остаются, хотя бы и формально, необходимым инструментом для формирования как минимум законодательной власти, начинают достаточно активно приобретать партии в личную собственность, используя механизм их финансирования. При этом партии из ключевых институтов гражданского общества превращаются в инструмент лоббирования, прежде всего в законодательной сфере частных интересов олигархических групп.

¹ Горшков М. К., Петухов В. В., Кофанова Е. Н., Пахомова Е. И., Седова Н. Н. Динамика массового сознания россиян в условиях трансформации России накануне выборов. Информационно-аналитический доклад. М.: ИКСИ РАН, 2003. С. 27.

Такая ситуация с политическими партиями в чем-то напоминает ситуацию с российскими СМИ в начале 90-х годов прошлого века. В то время нарождающиеся олигархические группы, первыми осознав высокую значимость СМИ как инструмента публичной политики, приобрели в собственность или взяли под контроль ряд электронных и печатных СМИ, используя несовершенство законодательства, регулирующего экономические механизмы их функционирования. А затем достаточно эффективно использовали подконтрольные им СМИ для достижения своих политических и экономических целей.

Надо отдать должное российской государственной бюрократии, которая раньше субъектов экономической деятельности осознала необходимость иметь собственную псевдополитическую структуру для лоббирования ее законодательных интересов в парламенте. Уже в 1995 г. для участия в выборах депутатов Государственной Думы была сконструирована первая, предназначенная исключительно для целей лоббирования законодательных интересов государственной бюрократии политическая структура — движение «Наш дом — Россия», которая и получила обобщенное название «партия власти». С того времени «партия власти» в форме того или иного псевдополитического объединения, в финансировании которого в добровольно-принудительном порядке принимают участие многие субъекты экономической деятельности, тем или иным образом зависящие от государственной бюрократии, стала основным актором поля российской публичной политики.

Государственная бюрократия по своей природе является карьеристской конкурентной средой, в которой постоянно формируются различные группировки, противоборствующие в стремлении занять в этой среде доминирующее положение. При отсутствии в России таких сдерживающих для бюрократии факторов, как влиятельное общественное мнение и система реальных политических партий, конкурентная борьба таких группировок, представляющих собой вершины айсбергов политико-экономических олигархических групп, ведется фактически за власть в стране и является доминантой всех процессов внутренней политики. Эта борьба, происходящая в основном «под ковром» в структурах государственной власти, как правило, в преддверье выборов в Государственную Думу обостряется и выплескивается на поле публичной политики в форме создания для участия в выборах каждой из таких группировок собственной псевдополитической, а по сути лоббистской структуры. Если конкурирующим группам удастся договориться о «водном» перемирии до начала парламентских выборов, то в них участвует единая «партия власти» в форме того или иного избирательного объединения. Пример — выборы в Государственную Думу 1995 и 2003 гг. Если такого перемирия достигнуть не удастся, то на выборах конкурируют псевдополитические объединения, представляющие различные группировки «партии власти». Пример такой ситуации — выборы в Государственную Думу 1999 г., в которых из-за раскола между федеральной и региональной государственной бюрократией участвовали два лоббистских объединения «партии власти», представляющие интересы каждой из конкурирующих групп, — избирательное объединение «Единство» и движение «Отечество — вся Россия».

Парламентарии-лоббисты присутствуют не только в Государственной Думе, но и в Совете Федерации. При существующем порядке формирования верхней палаты парламента на ее членов изначально возлагается функция защиты законодательных интересов, прежде всего региональных администраций, вследствие их фактически императивной зависимости от этих органов. При этом среди членов Совета Федерации имеются лоббисты и непосредственно отраслевых корпораций, и финансово-промышленных групп федерального уровня. Они получают парламентский статус как представители исполнительных или законодательных органов тех субъектов Российской Федерации, в которых такие структуры владеют «бюджетообразующими» предприятиями и имеют устойчивые связи с региональными администрациями и элитами, основанные на общих экономических интересах.

Основным инструментом российского парламентария-лоббиста по защите законодательных интересов группы давления, которую он представляет в парламенте, является его конституционное право законодательной инициативы. Оно используется для

внесения в Государственную Думу, во-первых, законопроектов, направленных на продвижение законодательных интересов группы давления, а во-вторых, законопроектов, альтернативных тем, которые могут ущемить интересы группы давления. Как показывает парламентская практика, внесение альтернативных законопроектов является достаточно эффективным способом блокирования или существенного торможения процессов рассмотрения в Государственной Думе нежелательных законопроектов. При этом и целевые, и альтернативные законопроекты готовятся, как правило, специалистами группы давления и вносятся преимущественно группой депутатов, входящих в разные депутатские объединения, и членами Совета Федерации для придания законопроекту большей авторитетности и значимости. Подобные инициативные группы формируются либо только из парламентариев-лоббистов одной группы давления, либо с привлечением других парламентариев, за счет их личных внутрипарламентских связей.

Но наиболее широко применяемым методом использования парламентариями права законодательной инициативы для защиты интересов групп давления является внесение поправок в законопроект, принятый Государственной Думой в первом чтении. При этом вносятся поправки, как направленные на включение в законопроект норм в интересах группы давления, так и на исключение или нейтрализацию норм, которые могут ущемить интересы группы давления.

При этом следует подчеркнуть, что поправки, вносимые в интересах государственной бюрократии, содержат прежде всего отсылочные нормы и носят характер непрямого действия. Тем самым в будущий закон закладываются нормативно-правовые «дыры», прежде всего в регулировании отношений физических и юридических лиц с органами исполнительной власти, которые в правоприменительной практике могут эффективно использоваться чиновниками различных рангов в своих интересах. Такие поправки обычно представляются их авторами как некий законодательный компромисс или отложенное решение сложной законодательной проблемы.

Все поправки, как правило, готовятся специалистами групп давления. При этом используется такой отвлекающий прием, как внесение целой серии поправок разными парламентариями, а среди поправок лишь некоторые действительно являются значимыми для группы давления. Поэтому при рассмотрении во втором чтении законопроектов, затрагивающих широкий круг интересов, внесение поправок парламентариями, представляющими интересы различных групп давления, носит массовый характер, общее же количество внесенных поправок достигает нескольких сотен, а иногда и тысяч. При этом все авторы поправок активно используют свое регламентное право участвовать в рабочей группе ответственного по законопроекту комитета Государственной Думы и

отстаивать каждую свою поправку на заседаниях рабочей группы и непосредственно ответственного комитета.

Группы давления, не имеющие собственных депутатов-лоббистов в Государственной Думе, реализуют описанные методы законодательного лоббирования путем заключения временных по конкретному законопроекту или более постоянных по определенной законодательной тематике соглашений с депутатами, еще не ангажированными другими группами давления. В основе таких соглашений лежит предоставление группой давления депутату финансовой поддержки в той или иной, предпочтительно легальной, форме (оплата разрешенной законом творческой или научной деятельности, внесение добровольных взносов в подконтрольные некоммерческие структуры и т.д.) или помощи в решении социальных и бытовых вопросов (приобретение жилья, организация досуга и отдыха, устройство на работу членов семьи и т.д.). Используются, конечно, и нелегальные способы поощрения депутатов.

В соответствии с Регламентами ГД и СФ по каждому закону Советом соответствующей палаты назначается ответственный профильный комитет, в котором осуществляется вся подготовка законопроекта к его рассмотрению на пленарных заседаниях сначала Государственной Думы в первом, втором и третьем чтениях, а затем закона — на пленарном заседании Совета Федерации. Именно ответственные комитеты палат парламента, особенно Государственной Думы, при подготовке к первому чтению альтернативных законопроектов и законопроекта ко второму чтению, с учетом поступивших в комитет поправок, а также Совета Федерации при подготовке к одобрению или принятию закона этой палатой, являются основным полем лоббистской деятельности и столкновения интересов различных групп давления. Поэтому для групп давления особый интерес представляют руководители тех или иных профильных комитетов и наиболее влиятельные члены, а также руководители рабочих групп по интересующим их законопроектам. С такими парламентариями каждая группа давления стремится установить прямые контакты, для чего организуются их личные встречи с высшим руководством групп давления. Для создания к себе в целом дружественного отношения в профильном комитете группы давления используют и такие приемы «превентивной дипломатии», как поздравление всех членов комитета с государственными и профессиональными праздниками, а наиболее влиятельных — и с их днями рождения; приглашение парламентариев на тематические и юбилейные выставки, презентации и конференции (выборочно — с выездом за границу на средства приглашающей стороны); распространение среди членов комитета собственной сувенирной продукции и рекламных материалов.

Значимым фактором для оперативного получения необходимой инсайдерской информации и расширения технологических возможностей контроля за процессом рассмотрения законопроекта в ответственном комитете является наличие устойчивых связей с сотрудниками аппарата комитета, обеспечивающими подготовку рабочих материалов, информационное оповещение, организацию заседаний рабочей группы и комитета в целом, и штатными помощниками парламентариев — членов комитета. Такие связи устанавливаются путем налаживания личных дружеских отношений представителей группы давления с теми или иными сотрудниками и помощниками, а также за счет предоставления им возможностей получать дополнительное вознаграждение в форме систематических или разовых гонораров за научную, преподавательскую или творческую деятельность, что законодательно разрешено всем государственным служащим. Аналогичным образом устанавливаются связи с руководством и сотрудниками правовых управлений палат, заключения которых, по Регламенту, являются обязательными официальными документами на всех этапах рассмотрения закона в парламенте и могут оказать существенное влияние на принятие решений как в ответственном комитете, так и каждой из палат в целом.

Важным элементом лоббистской деятельности является постоянное присутствие и активное участие представителей и экспертов группы давления в работе различных консультативных и экспертных советов при комитетах парламента и объединениях парламентариев, рабочих групп по законопроектам, а также на парламентских и общественных слушаниях по интересующим законодательным вопросам. Помощь в организации такой работы могут оказывать как парламентарии-лоббисты и их помощники, так и сотрудники аппарата, ответственные за проведение таких мероприятий.

Для того чтобы лоббистская деятельность группы давления была действительно результативной в смысле принятия тех или иных требуемых законодательных решений, необходимо не только обеспечить положительный результат работы ответственного комитета, но и заручиться поддержкой необходимого большинства депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, желательно еще до пленарного заседания соответствующей палаты по интересующему законопроекту.

В Государственной Думе, структурированной не только по системе профильных комитетов и комиссий, но и политически, прямым методом решения данной задачи является целенаправленное взаимодействие со всеми или выборочно депутатскими фракциями и группами. Такое взаимодействие группы давления обычно выстраивают следующим образом. Во-первых, осуществляются прямые контакты с руководителями и влиятельными членами депутатского объединения путем организации личных встреч,

деловых приемов и консультаций с ними высших руководителей группы влияния. На этих личных встречах высшего руководства в закрытом режиме обсуждаются вопросы взаимных интересов сторон в политических, социально-экономических, финансовых сферах и достигаются или не достигаются принципиальные соглашения. Во-вторых, как правило, после переговоров с руководством депутатского объединения организуется выступление руководителей или ведущих специалистов группы давления на общем собрании объединения, где определяется его позиции по интересующему группу давления законопроекту. При этом достаточно часто используется такой прием, как предварительное предоставление всем членам депутатского объединения определенным образом подготовленной информации и справочных материалов по проблематике законопроекта, которые могут быть целенаправленно акцентированы в соответствии с политической ориентацией депутатского объединения.

В нижней палате парламента распространено также создание межфракционных депутатских объединений по отраслевому или тематическому признаку. Например, группы «Энергия России», «Электронная Россия» и «Российские инвестиции» в Государственной Думе третьего созыва. В рамках таких объединений устанавливаются более тесные контакты и взаимодействия между депутатами и соответствующими группами давления, включая отраслевые министерства и ведомства, что создает благоприятные условия для лоббирования ими своих законодательных интересов.

В Совете Федерации, который в настоящее время политически не структурирован, задача обеспечения поддержки необходимым большинством его членов решается прежде всего через целенаправленное взаимодействие руководства группы давления непосредственно с председателем палаты или его заместителями, а также руководителями профильных комитетов.

Естественно, все группы давления стремятся осуществлять лоббистскую деятельность в парламенте без широкой публичной огласки, за исключением тех общественных и не имеющих представительства в парламенте политических объединений, для которых публичность и апелляция к общественному мнению является практически единственным, доступным им инструментом законодательного лоббирования. Тем не менее в случаях особо жесткого столкновения лоббистских интересов различных групп давления применяется и такая технология законодательного лоббирования, как организация специальных пропагандистских кампаний с использованием средств не только массовой информации, но и наружной рекламы (рекламные щиты, растяжки), а также специально организованных митингов, пикетов и иных публичных акций. Специфика таких пропагандистских кампаний в российских СМИ

состоит в том, что они строятся преимущественно на размещении заказных и заранее оплаченных группами давления материалов. При этом в качестве источников «объективной» информации, профессиональных экспертов и специалистов, объектов интервьюирования и даже официальных авторов заказных публикаций широко используются сами парламентарии-лоббисты.

Кроме законодательной компетенции, группы давления в своих лоббистских интересах широко используют и такие определенные Федеральным законом № 133-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» формы деятельности российских парламентариев, как внесение парламентского и депутатского запросов. Направление чаще депутатского запроса (самостоятельно парламентарием) и реже — парламентского (требуется принятие большинством палаты) запроса в первую очередь Председателю Счетной палаты РФ и Генеральному прокурору РФ, а также Правительству РФ и другим федеральным и региональным органам государственной власти используется либо для получения необходимой группе давления экономической информации, либо для оказания достаточно действенного в современных российских условиях давления на политических оппонентов и экономических конкурентов.

Сегодня в России методы и технологии законодательного лоббирования, а также финансовые аспекты такой деятельности ничем и никак не регламентированы. Поэтому в сфере российского законодательного лоббирования широко распространены недопустимые в цивилизованном демократическом обществе схемы его реализации, включая использование по сути коррупционных отношений. Из опыта развитых демократических государств известно, что для того, чтобы если не исключить полностью, то хотя бы существенно ограничить возможности использования коррупционных методов и технологий в практике лоббирования, включая законодательное, лоббистская деятельность должна быть поставлена под жесткий контроль общества и государственной власти.

3.4. Регулирование лоббистской деятельности

Настоятельная необходимость регулирования в той или иной форме лоббистской деятельности обусловлена тем, что лоббизм, являясь постоянным фактором политической практики, может как позитивно, так и негативно влиять на социально-экономические и политические процессы.

К позитивным сторонам цивилизованного лоббизма можно отнести следующие:

— лоббизм в качестве специфической формы проявления политического плюрализма создает легитимные возможности для участия всех социальных групп и слоев общества,

даже находящихся в меньшинстве, в выработке и принятии законодательных и иных государственных решений;

— лоббизм является действенным инструментом постоянного контроля и непосредственного воздействия со стороны институциональных структур гражданского общества на государственную власть, обеспечивая большую публичность и информационную прозрачность ее деятельности;

— лоббизм стимулирует повышение самоорганизации и политической активности гражданского общества, способствует привлечению к практическому участию в государственном управлении наиболее заинтересованных экономических, профессиональных, корпоративных и иных общественных структур, а также квалифицированных специалистов и управленцев из негосударственной сферы;

— лоббизм как механизм непосредственного взаимодействия общества и власти формирует канал активной обратной связи для системы государственного управления, оперативно расширяя информационную и постоянно актуализируя и акцентируя проблемную базу принятия решений законодательной и исполнительной ветвями государственной власти;

— лоббизм как средство взаимного уравнивания и своеобразного примирения между собой разнонаправленных частных и групповых интересов в политической, экономической и социальной сферах способствует нахождению точек соприкосновения и достижению в рамках определенных договоренностей взаимовыгодного сотрудничества различных политических сил и групп давления при принятии управленческих решений.

К возможным негативным последствиям неконтролируемой лоббистской деятельности можно отнести следующее:

— приоритетное удовлетворение частных и корпоративных интересов, в том числе и иностранных государств, в ущерб стратегическим целям и интересам общественного развития, включая развитие национальной экономики;

— деформация демократических основ государственного устройства и политической системы, дискредитация демократических институтов и превращение их в инструмент защиты интересов элитных групп и в первую очередь государственной бюрократии;

— перераспределение национальных ресурсов и бюджетных средств в пользу наиболее влиятельных групп давления и как следствие усиление экономического и социального неравенства в обществе;

— распространение коррупции и неправовых действий и решений в сфере государственного управления, «приватизация» государственной власти чиновниками, представляющими интересы политико-экономических групп олигархического типа.

В современной политологии выделяют две основные модели лоббизма. Англосаксонская предполагает обязательность государственной регистрации лоббистских организаций и законодательное определение допустимых рамок деятельности групп давления; континентальная, при которой официально лоббизм как бы не существует, но заинтересованные организации могут воздействовать на законодательный орган, официально участвуя в работе специально созданных совещательных структур¹.

¹ См.: *Лепехин В. А.* Лоббизм. М., 1995; *Анохин М. Г.* Лоббизм — система влияния, сдержек, противовесов // Политические системы: адаптация, устойчивость (теоретико-прикладной анализ). М., 1996; *Комаровский В. С., Анохин М. Г.* Технология лоббистской деятельности // Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Майкоп; Ростов н/Д: СКАГС, 1999, и др.

В современных российских условиях при отсутствии влиятельного общественного мнения, стабильной партийной системы и устоявшихся парламентских традиций предпочтительной представляется англосаксонская модель, основанная на законодательном регулировании лоббистской деятельности. Естественно, что даже законодательное регулирование не способно полностью пресечь «теневое» лоббирование и предотвратить возможные негативные последствия лоббистской деятельности. Но закон может определить и закрепить правовые основы и допустимые границы цивилизованного и, что самое главное, в значительной степени подконтрольного обществу и государственной власти механизма лоббирования исходя из следующих принципов.

Во-первых, лоббистская деятельность должна определяться как профессиональная, основанная, возможно, на государственном лицензировании и официальной аккредитации в органах государственной власти и местного самоуправления. Это обеспечит контроль за этим видом деятельности со стороны государственной власти.

Во-вторых, она должна осуществляться гласно и информационно прозрачно при обязательном соблюдении в интересах клиентов действующего законодательства об информации ограниченного доступа и прежде всего составляющей служебную и коммерческую тайну. Это обеспечит контроль со стороны общества.

В-третьих, отношения официально зарегистрированных лоббистов и лоббистских организаций с клиентами должны осуществляться только в договорно-правовой форме, и участники этого вида деятельности за нарушения действующего законодательства должны нести ответственность, устанавливаемую в судебном порядке.

Работа над российским законом о регулировании лоббистской деятельности была начата еще в 1992 г. в Верховном Совете Российской Федерации. Различные проекты такого закона вносились в Государственную Думу первого и второго созывов в 1994 и 1997 гг., но не были ею приняты. В Государственную Думу третьего созыва в 2000 г. был

внесен, но так и не рассмотрен проект Федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

Разработчики данного законопроекта определяют в качестве его целей:

— содействие реализации конституционного права граждан России на участие индивидуально или через различные организации в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия решений федеральными органами государственной власти;

— легализация и правовое регулирование взаимодействия юридических лиц и их представителей, осуществляющих коммерческую и некоммерческую деятельность, с федеральными органами государственной власти, представительства и продвижения в структурах власти отраслевых, региональных, корпоративных, общественных, частных и иных индивидуальных и групповых интересов;

— предупреждение коррупции в федеральных и иных органах власти.

Законопроект устанавливает классическую трехзвенную схему реализации лоббистской деятельности. Центральным ее звеном являются лоббисты, зарегистрированные в установленном законом порядке, через которых только и может осуществляться лоббистская деятельность.

В качестве основы взаимодействия лоббистов с государственными органами и их представителями законопроект устанавливает договор с клиентом об оказании лоббистских услуг; доверенность, выданную лоббисту от имени организации-клиента или организации-работодателя; лицензию на право занятия лоббистской деятельностью; аккредитационное удостоверение.

При этом лоббистская деятельность в отношении органов судебной власти не допускается. На безвозмездной, волонтерской основе допускается только в интересах некоммерческих организаций, а также их объединений. Лоббистская деятельность в интересах иностранных юридических лиц разрешается лишь через официально зарегистрированных лоббистов, являющихся гражданами России.

Законопроект допускает для осуществления лоббистской деятельности создание специализированных лоббистских фирм и устанавливает, что оказание лоббистских услуг подлежит налогообложению в соответствии с налоговым законодательством.

Законопроект устанавливает ограничения на занятие лоббистской деятельностью для лиц, занимающих должности в федеральных органах государственной власти; назначаемых или приглашаемых этими органами экспертов, консультантов и советников по вопросам их экспертной деятельности; граждан иностранных государств; лиц без гражданства или с двойным гражданством; лиц, не имеющих высшего образования, а

также для имеющих судимости за уголовные преступления, недееспособных, состоящих на учете в психоневрологических учреждениях, и несовершеннолетних. При этом лицам, занимающим должности в федеральных органах государственной власти, запрещается занятие лоббистской деятельностью в течение одного года после прекращения их полномочий, выхода в отставку или увольнения из этих органов.

В качестве допустимых методов лоббистской деятельности законопроект определяет:

- представление в федеральные органы государственной власти информации, документов и проектов решений по вопросам, находящимся в их компетенции;
- участие лоббистов в работе комитетов, комиссий, фракций, депутатских групп и иных структур Федерального Собрания, а также органов исполнительной власти;
- устные, письменные, телефонные, электронные, иные контакты лоббистов с депутатами и должностными лицами федеральных органов государственной власти;
- экспертиза проектов законов и иных нормативных актов и решений федеральных органов государственной власти с предоставлением последним результатов экспертизы;
- организация публикаций и выступлений в СМИ в поддержку конкретных законопроектов или решений государственных органов;
- иные, не запрещенные законом способы взаимодействия лоббистов с федеральными законодательными и исполнительными органами государственной власти и их представителями.

Законопроект устанавливает права лоббистов на получение информации, документов и материалов в органах государственной власти, на допуск в эти органы и контакты с их представителями, на создание профессиональных ассоциаций и обжалование в судебном порядке действий должностных лиц, ущемляющих права лоббистов.

Законопроект определяет порядок регистрации, лицензирования и отчетности лоббистов в Министерстве юстиции Российской Федерации, а также их аккредитации и работы в федеральных органах государственной власти. Специальная статья законопроекта устанавливает меры ответственности лоббистов, вплоть до приостановления аккредитации и аннулирования лицензии, за осуществление незаконной лоббистской деятельности, иные нарушения действующего законодательства.

В целом принятие такого закона может обеспечить правовую базу для создания и приведения в действие принципиально нового для России информационно прозрачного и в достаточной степени контролируемого обществом и государственной властью механизма цивилизованного лоббирования, включая законодательное. Это в свою очередь будет способствовать оптимизации процессов социально-экономического развития

страны и стабилизации российского общества в аспекте учета и согласования разнонаправленных интересов различных групп давления.

Контрольные вопросы

- 1.** Что такое лоббизм?
- 2.** В чем основная задача и функция лоббистской деятельности?
- 3.** Каковы последствия, если власть и общество не уделяют должного внимания проблеме лоббирования?
- 4.** Когда возродился законодательный лоббизм в современной России и на чем первоначально были сосредоточены лоббистские усилия?
- 5.** Укажите объекты лоббистской деятельности в законодательной сфере.
- 6.** На каком этапе и в какой форме начинают выстраиваться отношения с парламентариями как объектами лоббистской деятельности?
- 7.** Укажите арсенал методов и технологий законодательного лоббирования.
- 8.** По какой схеме осуществляется законодательное лоббирование в развитых демократиях и по какой в России?
- 9.** Какое общественно-политическое движение и когда получило обобщенное название «партия власти»?
- 10.** Что является основным инструментом российского парламентария-лоббиста по защите законодательных интересов группы давления?
- 11.** Почему в сфере российского законодательного лоббирования широко распространены недопустимые в цивилизованном демократическом обществе схемы его реализации, включая использование по сути коррупционных отношений?
- 12.** Каковы условия того, чтобы если не исключить полностью, то хотя бы существенно ограничить возможности использования коррупционных методов и технологий в практике лоббирования, включая законодательное?
- 13.** Чем вызвана необходимость регулирования лоббистской законодательной деятельности?
- 14.** Сколько и какие основные модели лоббизма выделяют в современной политологии и какая модель лоббирования предпочтительна для России в современных условиях?

ПРИЛОЖЕНИЕ

МЕТОДИКА ОРГАНИЗАЦИИ ЭКСПЕРТНОЙ ПОДДЕРЖКИ И КОЛЛЕГИАЛЬНОГО ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ ДЕПУТАТСКИМ ОБЪЕДИНЕНИЕМ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ

В соответствии с законодательной процедурой законопроект и сопроводительные материалы представляются в Совет Государственной Думы четыре раза:

— на этапе предварительного рассмотрения в соответствии со ст. 107–109 Регламента ГД для вынесения решения о принятии законопроекта к рассмотрению Государственной Думой, с назначением ответственного комитета или о возвращении субъекту права законодательной инициативы;

— на этапе рассмотрения в первом чтении в соответствии со ст. 114 Регламента ГД, как правило, не позднее чем за 14 дней до вынесения на пленарное заседание;

— на этапе рассмотрения во втором чтении в соответствии со ст. 122 Регламента ГД, как правило, не позднее чем за 15 дней до вынесения на пленарное заседание;

— на этапе рассмотрения в третьем чтении в соответствии со ст. 124 Регламента ГД, в которой срок представления до вынесения на пленарное заседание не регламентирован.

Таким образом, именно Совет Государственной Думы является единственным, достаточно надежным и регулярным источником постоянно обновляемой официальной информации о процессе рассмотрения в Государственной Думе всех законопроектов (их текстов и сопровождающих материалов). В соответствии со ст. 40 Регламента ГД заседания Совета Государственной Думы проводятся регулярно, по вторникам и четвергам (накануне дней пленарных заседаний) в 10 часов утра, за исключением дней работы депутатов в избирательных округах (как правило, последняя неделя каждого месяца) и парламентских каникул. Существенным технологическим недостатком Совета Государственной Думы как источника информации является то, что вся информация представляется на его заседания на бумажном носителе, в виде папки пронумерованных комплектов документов.

Рациональная организация экспертизы в режиме тотального мониторинга заключается в следующем.

Регулярно, дважды в неделю, после окончания заседания Совета Государственной Думы, вся папка, содержащая представленные на это заседание документы, должна поступать в специальный экспертный центр, организованный депутатским объединением, в котором осуществляется ее анализ и распределение комплектов документов о законопроектах по профессионально-специализированным экспертным направлениям, и далее — передача комплектов документов в рамках каждого направления отдельным

экспертам, их группам и, возможно, в специализированные научные и исследовательские организации. Экспертиза должна проводиться достаточно оперативно, в срок не более 14 дней, а иногда и еще более оперативно в периодически имеющих место случаях нарушения регламентных сроков представления законопроектов в Совет Государственной Думы перед их вынесением на пленарное заседание. С учетом того, что экспертное заключение представляется для обсуждения на заседании депутатского объединения, оно должно быть лаконичным, в объеме, как правило, не более 1–2 страниц и должно обязательно содержать краткое описание сути законопроекта (ключевых поправок к ним) и мотивированную рекомендацию по условной или безусловной поддержке данного законопроекта или его отклонению. При этом суть профессионально-специализированной экспертизы, в зависимости от содержания конкретного законопроекта, состоит в анализе возможных социально-экономических, общественно-политических, правовых или иных последствий его принятия, влияния на дальнейшее развитие ситуации в области регулируемых им общественных отношений, а также возможной специфики его реализации и правоприменительной практики, с учетом взаимосвязей с действующим законодательством. Экспертные заключения возвращаются в экспертный центр депутатского объединения, где вносятся в соответствующую информационную базу и постоянно хранятся в режиме «горячего» резерва до момента подписания соответствующего закона Президентом РФ или окончательного его отклонения.

Такая методика организации экспертизы в режиме тотального мониторинга имеет ряд особенностей, которые необходимо учитывать при ее практической реализации.

Во-первых, часть законопроектов, прежде всего юридико-технического содержания, не требует дополнительной экспертизы, кроме осуществляемой Правовым управлением Аппарата ГД. Следует отметить, что обязательные на всех этапах рассмотрения законопроекта в соответствии с Регламентом ГД заключения Правового управления необходимо учитывать при выработке решений на заседаниях депутатского объединения. В целом профессионально-специализированной экспертизе подлежит не более 60–70% законопроектов. Соответствующая фильтрация с целью оптимизации объема работы может осуществляться при входном анализе папки Совета Государственной Думы.

Во-вторых, так как объем законодательной работы у разных комитетов Государственной Думы существенно различается, то распределение экспертной работы по направлениям с более или менее равномерной информационно-аналитической нагрузкой и подбор соответствующих экспертов или экспертных структур целесообразно осуществить не по принципу соответствия структуре комитетов Государственной Думы, а

по укрупненным функционально значимым законодательным направлениям, которых, в зависимости от располагаемого ресурсного обеспечения, можно выделить от 10 до 20.

В-третьих, если депутатское объединение на этапе рассмотрения законопроекта в первом чтении, на котором обсуждается его концепция, принимает согласованное решение об отклонении законопроекта (голосовании против его принятия), то в дальнейшем проводить экспертизу такого законопроекта, как правило, не имеет смысла. Кроме того, для депутатского объединения не имеет смысла профессионально-специализированная экспертиза на этапе рассмотрения законопроекта в третьем чтении, на котором осуществляется окончательная юридико-техническая доработка его текста. Тем не менее экспертный центр депутатского объединения должен отслеживать материалы Совета Государственной Думы на всех этапах рассмотрения законопроекта ввиду возможности возникновения различных процедурных и политических коллизий, в результате которых может потребоваться дополнительно оперативно провести экспертизу законопроекта.

Для коллективной выработки решения об отношении депутатского объединения к законопроекту с учетом мнения не только экспертов, но и депутатов, ориентированных на работу в соответствующей области законодательства, а также для получения информации о процессе рассмотрения данного законопроекта в Государственной Думе, включая информацию о позициях различных депутатских объединений, Президента РФ, Правительства РФ, Совета Федерации, других активных участников законодательного процесса и о результатах его обсуждения и согласования позиций в ответственном комитете, целесообразно реализовывать экспертизу в режиме тотального мониторинга по двухканальной схеме «экспертный центр — депутаты объединения». Такая схема обеспечивает взаимное дополнение и рациональное дублирование информации, необходимой для принятия решения депутатским объединением.

Экспертную работу депутатов объединения следует организовывать в основном аналогично работе экспертного центра. Руководство этой работой, включая анализ папки Совета Государственной Думы и профессионально-специализированное распределение информационно-аналитической нагрузки между депутатами, должен осуществлять один из руководителей депутатского объединения (председатель или его заместитель), на которого возлагается ответственность за законодательную работу объединения. Информационно-технологическое обеспечение экспертной работы депутатов, как и подготовки заседаний объединения, возлагается на его аппарат в качестве одной из его основных задач. В отличие от экспертного центра распределение экспертной работы между депутатами целесообразно осуществлять по принципу максимального соответствия

структуре комитетов Государственной Думы, в зависимости от численности объединения и распределения его членов по комитетам и комиссиям, с учетом всего круга законодательных интересов каждого депутата. При этом вполне допустимо и полезно назначение более одного ответственного депутата по существенно значимым законопроектам. Задача ответственного депутата — изучить законопроект и сопровождающие его материалы и доложить на заседании объединения свою оценку законопроекта и рекомендации о возможной позиции объединения по отношению к данному законопроекту и ходу его рассмотрения. В случае невозможности личного присутствия на заседании результаты экспертной работы депутата могут быть представлены в письменном виде.

Заседания объединения для коллективной выработки решений по законопроектам целесообразно проводить регулярно, по вторникам и четвергам, накануне дня очередного пленарного заседания, после окончания заседания Совета Государственной Думы. При этом на обсуждение должны выноситься законопроекты, включенные в проект порядка работы очередного пленарного заседания, предлагаемого Советом Государственной Думы.

По законопроектам, уже обсуждавшимся на заседаниях объединения, представляется информация о ранее принятых решениях. Работа над вновь представленными законопроектами начинается с сообщения ответственного депутата и изучения заключения экспертного центра. Далее происходит коллективное обсуждение законопроекта, в котором все в нем участвующие имеют право свободно задавать вопросы, необходимые для понимания законопроекта, и высказывать свое мнение.

Если большинство депутатов, участвующих в заседании, приходит к единому мнению, то голосованием может приниматься решение о согласованной позиции объединения по данному законопроекту в форме рекомендации голосовать на пленарном заседании за или против принятия законопроекта в соответствующем чтении либо воздержаться при голосовании. Такое решение может считаться принятым, если за него проголосует более половины присутствующих на заседании членов объединения. При этом депутатам, имеющим иное мнение, целесообразно предоставить право голосовать по их усмотрению, если они публично высказали свое особое мнение на заседании объединения. По принципиально значимым для объединения законопроектам может приниматься решение об обязательном солидарном голосовании на пленарном заседании Государственной Думы. Такое императивное решение должно приниматься большинством не менее чем в две трети от числа присутствующих на заседании членов объединения.

После принятия решения о солидарном голосовании предпочтительно, чтобы все члены депутатского объединения голосовали в соответствии с этим решением, вне зависимости от имеющегося особого мнения. В случаях, когда на заседании объединения не удастся прийти к более или менее согласованному мнению по не столь принципиально значимым законопроектам, может приниматься решение о свободном голосовании на пленарном заседании Государственной Думы. Все решения по законопроектам, принимаемые на очередном заседании объединения, должны оформляться в виде сводной таблицы рекомендаций по законодательным голосованиям на соответствующем пленарном заседании Государственной Думы и постоянно храниться в информационной базе рекомендаций в режиме «горячего» резерва.

Все результаты экспертизы и решения депутатского объединения должны интегрально накапливаться в информационных базах профессионально-специализированных экспертных ресурсов и рекомендаций (позиций) депутатского объединения по голосованиям на пленарных заседаниях Государственной Думы.

ЛИТЕРАТУРА

Абрамова А. И. Понятие и формы осуществления законодательной инициативы // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды 53. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 1993. С. 119–131.

Абрамова А. И. Совершенствование процедуры законодательной деятельности // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды 53. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 1993. С. 61–73.

Автономов А. С. Актуальные проблемы законодательного процесса в Российской Федерации // Проблемы парламентского права России. М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1996. С. 7–23.

Автономов А. С. Правовая онтология политики (К построению системы категорий). М.: ООО Фирма «Инфограф», 1999.

Адарчева Л. С. О совершенствовании законодательной деятельности Государственной Думы // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 42–47.

Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999.

Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. М.: Статут, 2000.

Алексеев С. С. Тайна права: его понимание, назначение, социальная ценность. М.: Норма, 2001.

Баглай М. В. Конституционное право России. М.: Норма, 1998.

Бергель Жан-Луи. Разработка правовых норм // Очерки методологии законодательства. Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. Льеж (Бельгия), 9–11 сентября 1993 г. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996. С. 27–38.

Бережнов А. Г. Политика и права человека // Политология. Учебник для юридических вузов / Под ред. М. Н. Марченко. М.: МГУ, 1997.

Всеобщая Декларация прав человека. М.: Плакат, 1989.

Гаврилов О. А. Право и политика в посттоталитарный период // Теория права: новые идеи. Вып. 2. М.: Институт государства и права, 1992. С. 3–18.

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

Гостев Р., Миронов О. Правовой статус депутатов Федерального Собрания Российской Федерации // Власть. 1994. №12. С. 14–20.

Государственная Дума второго созыва (1996–1999). Информационно-аналитический бюллетень. Вып. 2. М.: Издание Государственной Думы, 1999.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва. М.: Издание Государственной Думы, 1996.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва. 2000–2003 / Под общ. ред. Г. Н. Селезнева. М.: ВЭЛТИ, 2000.

Гузнов А. Г., Кененов А. А., Рождественская Т. Э. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия // Смоленский гуманитарный университет. Смоленск: ТРАСТ-ИМАКОМ, 1995.

Даль Р. О демократии / Пер. с англ. М.: Аспект Пресс, 2000.

Деревнин А. А., Петрушев В. А. К новому пониманию права // Проблемы правотворчества и совершенствования законодательства. Сб. науч. тр. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1996. С. 3–22.

Дрюри Г. Политические институты с точки зрения права // Политическая наука: новые направления. М.: Вече, 1999.

Дубов И. А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования // Государство и право. 1993. № 10. С. 26–34.

Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. М.: Академический Проект, 2000.

Елчев В. А. Аппарат Государственной Думы и законодательский процесс. М.: Памятники исторической мысли, 1999.

Жуйков В. М. Права человека и власть Закона. М., 1995.

Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю. А. Тихомирова. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Городец, 2000.

Законодательный процесс в России: граждане и власть. Практические советы / А. С. Автономов, Л. Н. Завадская, А. А. Захаров и др.; Международный Республиканский Институт, Фонд развития парламентаризма в России. М.: АИА-Принт, 1996.

Законодательный процесс. Понятия. Институты. Стадии / Сост. А. А. Алейник. М.: Юриспруденция, 2000.

Законотворчество в Российской Федерации / А. И. Абрамова, Т. В. Губаева и др.; Под ред. А. С. Пиголкина. М.: Формула права, 2000.

Зарубежный опыт регулирования правового положения парламентариев. Аналитический вестник. Вып. 17. Серия: Зарубежный опыт парламентской деятельности. М.: Издание Государственной Думы, 2000.

Злотникова Т. Основные этапы законодательного процесса в РФ // Нефть, газ и право. 1999. № 1. С. 16–18.

Зотова З. М. Становление российской государственности // Политическое управление: теория и практика / Под общей ред. З. М. Зотовой. М.: РАГС, 1997. С. 3–17.

Иванченко Л. А. Организационно-правовое обеспечение приоритетов регионального развития // Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. М., 2000.

Ивлиев Г. П. Оценка законопроектов с учетом решений Совета Европы и Европейского Суда по правам человека // Оценка законов и эффективности их применения. Материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 г., г. Рязань. М.: Издание Государственной Думы, 2003. С. 59–63.

Игнатенко В. В. Опыт нормативного моделирования закона о правотворческой деятельности // Проблемы правотворчества и совершенствования законодательства. Сб. науч. тр. Иркутск: ИГЭА, 1996. С. 35–60.

Из опыта работы фракций в парламентах мира (Информационный материал) // Государственная Дума Федерального Собрания РФ: Парламентская библиотека, Отдел по работе с комитетами, комиссиями, фракциями и депутатскими группами Аппарата ГД. М., 1994.

Ильин В. В., Ахиезер А. С. Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. М., 1997.

Ильина Н. В. Оценка законопроектов и эффективности их применения в ходе федерального законодательного процесса в части законодательных инициатив, внесенных

в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Оценка законов и эффективности их применения. Материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 г., г. Рязань. М.: Издание Государственной Думы, 2003. С. 75–89.

Исаков В. Б. Подготовка и принятие законов в правовом государстве: российские проблемы и решения // Российская юстиция. 1997. № 7. С. 13–15.

Карпен У. Необходимость оценки роли законодательства в обеспечении фундаментальных прав человека // Оценка законов и эффективности их применения. Материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 г., г. Рязань. М.: Издание Государственной Думы, 2003. С. 52–57.

Карпен У. Правоприменительная практика // Очерки методологии законотворчества. Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. Льеж (Бельгия), 9–11 сентября 1993 г. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996. С. 39–49.

Керимов А. Д. Парламентские группы в Национальном собрании современной Франции // Государство и право. 1993. № 12. С. 114–124.

Керимов Д. А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. М.: НОРМА-ИНФРА, 1998.

Козлов А. Депутатские фракции в парламентах // Российская Федерация. 1994. № 1. С. 59–61.

Козлов А. Е. Политические партии в парламентском процессе // Конституционный строй России. М., 1995. Вып. II. С. 40–57.

Козлов П. А. Региональная политика современной России: институализация форм федерального вмешательства: Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. М., 2004.

Колдаева Н. П. Некоторые проблемы законотворчества и его эффективности // Подготовка и принятие законов в правовом государстве. Материалы международного семинара. Москва, Государственная Дума, 28–29 апреля 1997 г. М.: Издание Государственной Думы, 1998. С. 357–365.

Конституции государств Европейского Союза. М., 1997.

Конституции зарубежных государств. М.: Юрлитинформ, 2001.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 1–2. Часть общая / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 2000.

Коргунюк Ю. Г. Современная российская многопартийность. М., 1999.

Коргунюк Ю. Г., Заславский С. Е. Российская многопартийность (становление, функционирование, развитие) / Под ред. Ю. Г. Коргунюка. М.: Индем, 1996.

Котенков А. А. Проблемы «финансово-емких» законопроектов в законодательной процедуре // Государство и право. 1998. № 11.

Краснов М. А. Парламентская ответственность депутата // Конституционный строй России. М., 1995. Вып. II. С. 94–107.

Лапаева В. В. Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999.

Лапаева В. В. Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентского процесса // Адвокат. 1998. № 4. С. 107–121.

Лившиц Р. З. О противоречивой двуединой природе права // Подготовка и принятие законов в правовом государстве. Материалы международного семинара. Москва, Государственная Дума, 28–29 апреля 1997 г. М.: Издание Государственной Думы, 1998. С. 282–293.

Лившиц Р. З. Современная теория права. М., 1992.

Любимов А. П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (Антикоррупционный проект). М.: Издание Государственной Думы, 2000.

Любимов А. П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998.

Любимов А. П. Политическое право и практика лоббизма (Антикоррупционный проект). М.: Издание Государственной Думы, 2001.

Любимов А. П. Соотношение законодательных предложений (обращений) граждан и профессиональных лоббистов // Журнал российское право. 1999. № 1. С. 72–78.

Мадер Л. Законодательная процедура и качество законодательства // Очерки методологии законотворчества. Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. Льеж (Бельгия), 9–11 сентября 1993 г. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996. С. 50–60.

Мадер Л. Оценка законодательства — вклад в повышение качества законов // Оценка законов и эффективности их применения. Материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 г., г. Рязань. М.: Издание Государственной Думы, 2003. С. 25–35.

Макаренко Б. Партийная система в России: эволюция, нынешнее состояние и перспективы. Доклад. Московский Центр Карнеги, 2001.

Медведева В. К. Региональные интересы и политика. М., 2003.

Мизес Людвиг фон. Либерализм в классической традиции. М.: Экономика, 2001.

Мизес Людвиг фон. Теория и история: Интерпретация социально-экономической эволюции. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001.

Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Белые альвы, 2000.

Монтескье Ш. О духе законов // Избранные произведения. М., 1956.

Морозова Е. Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М.: РОССПЭН, 1998.

Надеев Р. К. Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы. М.: Издание Государственной Думы, 1997.

Надеев Р. К. Принятие законов Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации. М.: МГУ, 1998. С. 37–44.

Николаева Л. А. Проблемы разработки научной концепции законопроектной деятельности государства // Вестник межпарламентской ассамблеи. 1995. № 1. С. 18–22.

Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Вопросы философии. 1989. № 3–4.

Острогорский М. Я. Демократия и политические партии. М.: РОССПЭН, 1997.

Очерки парламентского права (зарубежный опыт). М., 1993.

Павлов А. В. Депутатские объединения в Государственной Думе: статус, проблемы законотворческой деятельности (политологический анализ): Автореф. дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. РАГС. М., 1997.

Парламентаризм в России. Федеральное Собрание 1993–1995 гг. V Государственная Дума, Совет Федерации второго созыва. М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1996.

Парламентаризм в России. Федеральное Собрание 1996–1999 гг. М.: Фонд развития парламентаризма в России, 2000.

Парламентаризм и многопартийность в современной России. К десятилетию двух исторических дат / Общ. ред. В. Н. Лысенко. М.: ИСП, 2000.

Парламентское право России / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой; Ин-т государства и права РАН. М.: Юристъ, 2000.

Парламенты зарубежных стран. Справочник. М.: Издание Государственной Думы, 2001.

Парламенты мира: Сб. М.: Интерпракс, 1991.

Первалов В. Д., Югов А. А. Проблемы теории и практики законотворческого процесса в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1993. №2. С. 5–14.

Петрова М. Г. Регулирование парламентской деятельности политических партий (российский и зарубежный опыт) // Политическое управление: теория и практика / Под общ. ред. З. М. Зотовой. М.: РАГС, 1997. С. 116–124.

Пиголкин А. С. Проблемы развития российского законодательства // Оценка законов и эффективности их применения. Материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 г., г. Рязань. М.: Издание Государственной Думы, 2003. С. 136–146.

Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н. Вопросы методики подготовки законопроектов // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды 53. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 1993. С. 83–102.

Платон. Законы. М.: Мысль, 1999.

Платонов В. М. Законодательный процесс в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. М.: Институт государства и права РАН, 1996.

Поленина С. В. Развитие представительной и непосредственной демократии в условиях формирования правового государства // Теория права: новые идеи. Вып. 2. М.: Институт государства и права, 1992. С. 19–27.

Политическая энциклопедия: В 2 т. / Нац. обществ.-науч. фонд; Рук. проекта Г. Ю. Семигин. М.: Мысль, 2000.

Постзападная цивилизация. Либерализм: прошлое, настоящее и будущее / Под общ. ред. С. Н. Юшенкова. М.: Новый фактор, Минувшее, 2002.

Похмелкин В. В. В царство свободы дорога. Очерки либеральной футурологии. М.: ЛИЦ, 2001.

Похмелкин В. В. Соотношение политических и правовых начал в законодательном процессе // Оценка законов и эффективности их применения. Материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 г., г. Рязань. М.: Издание Государственной Думы, 2003. С. 46–51.

Пятая Государственная Дума. М.: Издание Государственной Думы, 1994.

Размустов В. Становление российского парламентаризма: политико-правовой аспект // Проблемы парламентского права России. М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1996. С. 101–116.

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2000.

Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М.: Издание Совета Федерации, 2000.

Российское законодательство: проблемы и перспективы. М.: БЕК, 1995.

Рыжков В. А. Законодательная практика современной Думы // Государственная служба. 1999. № 3. С. 79–86.

Рыжков В. А. Четвертая республика. Очерки политической истории современной России. М.: Ad Marginem, 2000.

Рябов А. В. Перспективы российской многопартийности в новом политическом контексте // Брифинг. Московский Центр Карнеги, 2001. Т. 3. Вып. 8. С. 1–6.

Савельева Е. М. Предложения к организации экспертизы законопроектов в Государственной Думе // Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, 1997. Вып. 22.

Семенов И. А. К вопросу о правотворчестве в России: законодательная техника // «ЧиновникЪ». Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. 2001. № 3(13). С. 42–45.

Скурко Е. В. Эффективность информационного обеспечения законодательной деятельности: методы оценки // Научно-техническая информация. Сер. 1. ВИНТИ, РАН, 2001. № 3. С. 33–37.

Соловьев А. И. Взаимоотношения законодательной и исполнительной власти в современном российском обществе: проблемы и перспективы. Московский Центр Карнеги, 2001. Вып. 3.

Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии. М.: Аспект Пресс, 2001.

Справочник. Критерии качественного законотворчества. Комиссар Совета Государств Балтийского Моря. Копенгаген, 2003.

Степанов И. М. Парламентская демократия и выбор формы правления // Конституционный строй России. М., 1995. Вып. II. С. 16–25.

Степанов И. М. Российское парламентское право: сущностные регулятивно-целевые ориентиры формирования // Государство и право. 1994. № 11.

Столяров М. В. Компетенция власти: разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования. М., 2005.

Тихомиров Ю. А. Закон: от принятия до реализации // Законность. 1995. № 1. С. 2–4.

Тихомиров Ю. А., Петухов В. Н., Игнатюк Н. А. Законопроектная деятельность федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 1997. № 5.

Федеральное Собрание. Совет Федерации. Государственная Дума: Справочник / Автор-сост. Г. В. Белонучкин. М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1995.

Федеральное Собрание. Совет Федерации. Государственная Дума: Справочник / Автор-составитель Г. В. Белонучкин. М.: Фонд развития парламентаризма в России, 2000.

Справочник. Издание третье / Автор-составитель Г. В. Белонучкин. М.: Панорама, 2000.

Хайк Ф. А. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 10, 11.

Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: В 2 т. /Пер. с нем. М.: Международные отношения, 1998.

Шохин А. Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М.: Наш дом — L'Age d'Homme, 1997.

Шохин А. Н. Шестая Государственная Дума: законотворчество и политика. М., 1999.

Югов А. А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 1999.

Юдин Ю. А. Политические партии и право в современном государстве. М.: ФОРУМ — ИНФРАМ-М, 1998.

Яковлев И. Законодательная власть в России: соотношение сил и распределение интересов // Власть. 1994. № 12. С. 8–13.