

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

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

В правовом демократическом государстве, которым Конституция РФ (статья 1) провозглашает Российскую Федерацию, доминирующее положение в системе разделения властей занимает законодательная власть, выполняющая функцию и наделенная полномочиями по формированию правовой системы государства, обеспечению нормативного правового регулирования общественных отношений. Доминирующее, но не абсолютно главенствующее положение законодательной власти определяется не только тем, что она формирует законодательство, предметом регулирования которого является весь комплекс социальных, экономических, политических, информационных и иных общественных отношений, но и тем, что в форме законодательных установлений эта власть определяет нормативные правовые правила деятельности всех ветвей и органов власти.¹

В действительно правовом государстве деятельность законодательной власти должна быть направлена на обеспечение абсолютного приоритета и главенства в организации всех сфер жизнедеятельности общества и государства прав и свобод человека и гражданина путем создания законов, обеспечивающих защиту таких прав и свобод. Именно этот принцип Конституция РФ (статья 18) провозглашает в качестве основного принципа деятельности законодательной власти в современной России, устанавливая, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной власти.

Система органов законодательной власти в федеративном государстве, которым в соответствии с Конституцией РФ (статья 1) является Российская

¹ *Нисневич Ю.А.* Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007. С.37.

Федерация, представляет собой иерархическую по уровням компетенции конструкцию, на вершине которой находится парламент страны, а ее сетевую основу образуют законодательные (представительные) органы субъектов федерации. Организованный таким образом институт законодательной власти является единственным среди всех институтов государства, который должен не только формироваться, но и действовать на основе политической конкуренции. В рамках этого института избранные всеобщим голосованием политические представители различных социальных слоев и групп общества призваны проводить публичное и конкурентное обсуждение текущих и перспективных целей, задач, проблем развития общества и государстве, а также методов их решения и придавать тем из них, которые поддерживаются большинством общезначимый статус в качестве закона.

Парламент страны играет центральную роль в системе органов государственной власти, так как при всех представительных формах правления – это единственный орган общенародного представительства, что определяется как принципами его формирования, так и принципами его функционирования. Парламент целиком или одна из его палат обязательно формируется при непосредственном участии всех граждан страны на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании, что предопределяет его функционирование как механизма представительства интересов всего народа.²

Именно парламент как политический и государственный институт реализует механизм постоянного включения и участия общества через его регулярно и 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 обществу.

² Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. М.: Аспект Пресс, 2007. С.58.

Эта цепь включает: партийную систему, которая должна обеспечивать политическое структурирование гражданского общества в форме автономных объединений граждан – политических партий; избирательный механизм, который, опираясь на партийную систему, должен обеспечивать регулярное проведение свободных и честных выборов представителей всего народа, прежде всего, в парламент и другие органы государственной власти; парламент как общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в формировании законодательства, обеспечивающего защиту и соблюдение прав и свобод человека и гражданина и являющегося основополагающим инструментом государственного управления. Только в том случае, когда все звенья этой единой и неразрывной цепи функционируют в полном соответствии с принципами современной представительной демократии и обеспечивают выполнение возложенных на них функций социально-политического регулирования, народ реально участвует в управлении государством, а государственная власть действительно находится под контролем общества и подотчетна народу.³ Только при этих условиях народ действительно является единственным источником власти и носителем суверенитета как это установлено Конституцией РФ (статья 3).

Полномочия и принципы деятельности Федерального Собрания – парламента Российской Федерации устанавливает Конституция РФ, которая определяет Федеральное Собрание как представительный и законодательный орган (статья 94) и наделяет его рядом контрольных полномочий (статья 101, часть 5; статья 102, 103, 114).

В соответствии с федеративной формой политико-территориального устройства Конституция РФ (статья 95) определяет, что Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, а Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

³ Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С.59.

В Российской Федерации представительную функцию осуществляет Государственная Дума, депутаты которой избираются тайным голосованием граждан страны на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права. При установленном действующим законодательством порядке формирования Совета Федерации граждане страны непосредственного участия в его формировании не принимают.

Представительство как основа деятельности парламента выражается в обязанности парламентариев отражать в своей работе 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 важные и актуальные проблемы социальной, экономической, общественной и политической жизни страны.

Законодательная функция – это ключевая и наиболее объемная по своему значению и содержанию функция парламента. Результатом реализации этой функции 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 страны и тех законов, которые обеспечивают потребности развития общества и государства во всех сферах их жизнедеятельности. При этом следует особо подчеркнуть, что законодательство непосредственно является инструментом формирования и реализации стратегии и тактики такого развития.

В рамках законодательной деятельности полномочия Федерального Собрания состоят в рассмотрении и принятии следующих законодательных актов: федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы

Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации⁴. В форме указанных законов Федеральным Собранием принимаются также изменения и дополнения в уже действующие законы.

Из предусмотренных Конституцией РФ 16 федеральных конституционных законов в настоящее время принято 13, а также еще 34 федеральных конституционных закона о внесении изменений и дополнений в эти 13 действующих законов.⁵ Непринятыми остаются федеральные конституционные законы об изменении статуса субъекта РФ (в связи с отсутствием таких прецедентов), о Верховном Суде РФ и системе федеральных судов общей юрисдикции, о Конституционном Собрании.

Основную массу законодательных актов, рассматриваемых и принимаемых Федеральным Собранием, составляют федеральные законы. В соответствии с Конституцией РФ (статья 76) федеральные законы принимаются по предметам ведения Российской Федерации и по предметам ее совместного ведения с субъектами федерации. Федеральные законы не могут противоречить Конституции РФ и федеральным конституционным законам.

Конституция РФ (статья 104) устанавливает, что право законодательной инициативы по федеральным конституционным и федеральным законам принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ, а также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения.

Конституция РФ устанавливает, что федеральные конституционные и федеральные законы имеют прямое действие на всей территории Российской

⁴ Этот особый правовой акт был установлен Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 года №12-П по делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №45, ст.4408).

⁵ Данные системы Консультант Плюс www.consultant.ru.

Федерации (статья 76) и подлежат официальному опубликованию, неопубликованные законы не применяются (статья 15).

Контрольная функция парламента заключается в том, что в условиях демократически организованной системы разделения властей, прежде всего, конституция наделяет парламент правом в том или ином объеме контролировать деятельность других ветвей власти, их органов и должностных лиц. Объектом парламентского контроля чаще всего выступает исполнительная власть, но контроль может в отдельных случаях распространяться на главу государства, судебную власть, местное самоуправление, вооруженные силы и др.⁶ Характер и объем контрольной функции парламента во многом определяет специфику государственного режима и взаимоотношений институтов государственной власти.

Конституция РФ прямо не устанавливает институт парламентского контроля и наделяет Федеральное Собрание лишь ограниченным набором контрольных полномочий.

К ним относится право Совета Федерации и Государственной Думы совместно образовывать Счетную палату для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, отчет об исполнении которого Правительство РФ должно предоставлять Государственной Думе (статья 101, часть 5; статья 114, часть 1). К формам контрольных полномочий российского парламента в рамках конституционной системы сдержек и противовесов можно отнести: право Совета Федерации отрешать от должности Президента РФ и право Государственной Думы выдвигать обвинение против Президента РФ для отрешения его от должности; право Совета Федерации назначать и освобождать от должности Генерального прокурора РФ; право Государственной Думы решать вопрос о доверии Правительству РФ и ее право назначать и освобождать от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации.

⁶ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Том 1-2. Общая часть / Отв. ред. проф. *Б.А.Страшун*. М.: БЕК. С.468.

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

Мировая парламентская практика показывает, что наиболее действенным механизмом осуществления парламентского контроля является квазисудебное парламентское расследование, следствием которого может стать отставка правительства или отдельных должностных лиц, в отношении которых в результате подобного расследования может быть возбуждено судебное разбирательство.⁷

После длительных и острых политических дискуссий, продолжавшихся с момента принятия Конституции РФ в 1993 году, институт парламентского расследования был, наконец, введен Федеральным законом от 27 декабря 2005 года №196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

Однако, как представляется, данный закон не столько способствует проведению полноценного парламентского расследования, сколько только декларирует наличие такого института, превращая парламентское расследование в сложно осуществимую и в значительной мере фиктивную процедуру. В частности, в соответствии с этим законом не подлежит парламентскому расследованию деятельность Президента РФ, а также органов дознания и предварительного следствия. Но именно эти органы, как показывает российская практика, достаточно часто в процессе своей деятельности склоны к различным нарушениям прав и свобод человека и

⁷ Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность. С.61.

гражданина, защита которых провозглашается законом первоочередной целью парламентского расследования. При этом парламентское расследование не проводится, а, следовательно, и прекращается в отношении тех фактов и обстоятельств, дело по которым в порядке уголовного или административного судопроизводства принято к производству судом общей юрисдикции, арбитражным судом или мировым судьей. Таким образом, грубые и массовые нарушения прав и свобод человека, которые очевидно влекут за собой возбуждение уголовного дела, выпадают из сферы парламентского расследования. Более того, для того, чтобы такое расследование не проводилось достаточно заявления любого гражданина в суд, например, об обжаловании действия (бездействия) должностного лица или органа власти, причастного к произошедшим событиям.

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

Принцип федерализма реализуется в установленной Конституцией РФ двухпалатной структуре Федерального Собрания. Одна из палат – Государственная Дума – избирается непосредственно всеми гражданами страны и представляет народ страны в целом. Другая палата – Совет Федерации – состоит из представителей субъектов Российской Федерации, по два от каждого субъекта. Таким образом, даже при существующих различиях в территориальном отношении и по численности населения в деятельности Совета Федерации реализуется принцип равного представительства субъектов федерации.

На принципе политического многообразия и многопартийности должно основываться формирование и деятельность Государственной Думы. В соответствии с действующим избирательным законодательством 450 депутатов Государственной Думы избираются раз в четыре года по

избирательной системе, основным актором которой являются политические партии – добровольные политические объединения граждан. По результатам выборов происходит политическое структурирование Государственной Думы, формируются депутатские фракции. При этом конкуренция политических проектов и партийных программ, которая должна начинаться в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы, должна продолжаться и в процессе деятельности депутатских фракций в этой палате российского парламента.

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

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

Во-вторых, право принимать федеральные законы принадлежит исключительно Государственной Думе (статья 105, часть 1). По отношению к федеральным законам Совет Федерации имеет право одобрить или не одобрить в форме отлагательного вето федеральный закон принятый Государственной Думой (статья 105, части 4, 5).

В-третьих, в обязательном порядке рассмотрению в Совете Федерации подлежат не все федеральные законы, а лишь федеральные законы, определенные Конституцией РФ (статья 106).

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

В процессе принятия федеральных конституционных законов и законов о поправках к главам 3-8 Конституции РФ палаты Федерального Собрания играют в основном равнозначную роль. Такие законы также вносятся только

в Государственную Думу, но считаются принятыми, если они последовательно одобрены обеими палатами.

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

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; отдельная работа палат.

Принцип законности (легитимности) деятельности Федерального Собрания вытекает непосредственно из того, что в Конституцию РФ включена глава 5 «Федеральное Собрание», которая определяет легитимность существования в Российской Федерации двухпалатного парламента с конкретными полномочиями, закрепленными за каждой палат.

Принцип постоянной деятельности палат устанавливается Конституцией РФ (статья 99) и означает, что Федеральное Собрание является постоянно действующим органом и 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 (статья 100, часть 2) означает, что заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми, все граждане должны иметь возможность наблюдать работу палат парламента и избранных ими парламентариев. Только в особых случаях, предусмотренных законами и регламентами палат, они вправе проводить закрытые заседания.

Принцип коллегиальности (статья 102, часть 3; статья 104, часть 3; статья 105, части 2, 4; статья 108, часть 2) означает, 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 палат (статья 100, часть 1) вытекает непосредственно из принципа разграничения их полномочий. Руководствуясь этим принципом, Конституция РФ (статья 101, часть 4) предписывает каждой палате принимать собственный регламент и самостоятельно решать вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

При этом Конституция РФ (статья 100, часть 3) 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.

Конституция РФ (101) устанавливает и некоторые основы внутренней организации работы палат Федерального Собрания, в частности определяет, что Совет Федерации и Государственная Дума избирают из своего состава Председателя Совета Федерации и Председателя Государственной Думы и их заместителей, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палат. Таким образом, Конституция РФ наделяет руководителей палат только организационными и распорядительными полномочиями. Конституция РФ определяет также и три основные организационные формы работы палат

парламента: заседания палаты; заседания комитетов и комиссий; парламентские слушания.

Насколько действенно и в соответствии с буквой и духом Конституции Федеральное Собрание реализует свои представительные, законодательные и контрольные полномочия определяется политическими процессами формирования и порядком организации деятельности палат парламента.

Порядок избрания депутатов Государственной Думы установлен Федеральным законом от 18 мая 2005 года №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Деятельность основных акторов избирательного процесса – политических партий регулируется Федеральным законом от 11 июля 2001 года №95-ФЗ «О политических партиях». В оба указанных закона с момента их принятия уже внесены многочисленные и существенные изменения и дополнения.

Закон о политических партиях законодательно закрепил и запустил в действие механизм огосударствления российской партийной системы, обеспечивающий широкие возможности для административного, властно-принудительного регулирования процессов создания, деятельности и ликвидации политических партий.

Прежде всего, этот закон установил по факту разрешительный, а не декларируемый заявительный принцип создания и государственной регистрации политических партий на основе бюрократической процедуры, включающей двухэтапную регистрацию. Как показывает уже существующая практика применения закона, такая процедура позволяет достаточно просто, используя административное давление на федеральный регистрирующий орган и его региональные подразделения, препятствовать созданию и регистрации новых партий, а также ликвидировать партии, по тем или иным причинам неудобные правящему политическому режиму. Последние примеры 2007 года – отказ в регистрации партии «Великая Россия», ликвидация Республиканской партии России.

Ключевое значение для развития российской партийной системы имеет тот факт, что закон исключил возможность создания региональных и межрегиональных политических партий и установил жесткие требования к минимальным количественным параметрам, как общенациональной структуры партии, так и структуры ее региональных отделений. Такие параметры включают: общее минимально необходимое количество фиксированных на основании личного письменного заявления о вступлении членов партии (50000); количество зарегистрированных региональных отделений партий (более чем в половине субъектов РФ – не менее 45); минимально необходимое количество фиксированных членов регионального отделения (500). Указанные территориальные и количественные ограничения представляют собой существенное препятствие для постепенного «выращивания снизу» новых политических партий путем создания сначала региональных и небольших по численности партий, в чем, как показывает мировая практика, и состоит современная тенденция в развитии и совершенствовании многопартийных политических систем.⁸ При этом именно законодательно установленные требования к количественным параметрам партийной структуры создают бюрократические рычаги для административно-принудительного регулирования партийной системы.

Кроме того, закон навязал политическим партиям необходимость хотя бы формально иметь строго иерархическую и вертикально-централизованную организацию партийной структуры по типу «демократического централизма» в КПСС. Такая структура была распространена в XX веке, прежде всего, в массовых партиях тоталитарной и авторитарной ориентации⁹, а в современной российской политической практике удобна и органична для «партии власти», создаваемой сверху административными методами.

⁸ Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С.49-51.

⁹ Дюверже М. Политические партии. М.: Академический Проект, 2000. С.122-123.

Следует также отметить, что закон ввел избирательное (по результатам выборов в Государственную Думу и Президента РФ) финансирование политических партий из средств федерального бюджета, т. е. за счет всех налогоплательщиков вне зависимости от их политических предпочтений, что еще более приближает российские партии к элементам государственного механизма и создает дополнительные возможности для государственного контроля за их деятельностью. При этом законодательно установленный уровень такого государственного финансирования является недостаточным для обеспечения нормального функционирования партии и практически никак не сказывается на решении важнейшей проблемы партийной системы России - непрозрачности финансирования политических партий.

Результатом применения закона о политических партиях в действующей редакции стало резкое сокращение их количества - до 16¹⁰, притом, что такая псевдомногопартийная система и ее политико-идеологическая стратификация явно не отражает весь спектр реальных политических настроений в российском обществе.¹¹

Такая партийная система, которая базируется на административно ограниченном числе лояльных правящему политическому режиму партий с вертикально-централизованным построением их организационных структур, несет угрозу демократии как форме построения политических порядков. Она не предназначена для выполнения функции структуризации политического представительства общества во власти, роли «корневой системы» в основной политической цепи взаимосвязи и подотчетности государственной власти гражданскому обществу. Происходит огосударствление, бюрократизация политических партий, в результате которой, как отмечал М.Острогорский, они «соединяются с государством с сомнительной пользой для

¹⁰ По данным Федеральной регистрационной службы www.rosregistr.ru на 1.09.2007 г.

¹¹ Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С.95-100.

общественного блага и в ущерб элементарным принципам, регулирующим взаимоотношения между государством и гражданами»¹²

В соответствии с действующим законом о выборах депутаты Государственной Думы избираются по единому федеральному округу, который включает в себя всю территорию страны, пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов. Выдвигать федеральные списки кандидатов имеют право только политические партии, официально зарегистрированные Федеральной регистрационной службой.

Закон о выборах депутатов устанавливает, что федеральный список кандидатов должен быть разбит на региональные группы кандидатов, соответствующие субъекту, группе субъектов или части субъекта РФ. Число региональных групп кандидатов не должно быть менее 80 и может в соответствии с установленным законом порядком их образования достигать 153. При этом в общефедеральную часть списка может быть включено не более трех кандидатов.

Закон о выборах депутатов определяет, что выборы депутатов Государственной Думы признаются состоявшимися вне зависимости от того, какое количество избирателей, включенных в списки избирателей, приняло участие в выборах. К распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 60% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если хотя бы одно из этих двух условий нарушается, то дополнительно к распределению депутатских мандатов могут допускаться федеральные списки кандидатов, не преодолевшие 7%-ный барьер, в порядке убывания числа поданных за них голосов избирателей и в количестве, необходимом для одновременного выполнения обоих указанных условий.

¹² *Острогорский М.Я.* Демократия и политические партии. М.: РОССПЭН, 1997. С.544.

Избирательную систему, установленную действующим законом о выборах депутатов, можно лишь очень условно и исключительно по внешним признакам (голосование только за партийные списки кандидатов и распределение депутатских мандатов пропорционально поданным за такие списки голоса) назвать пропорциональной избирательной системой. По сути, эта система противоречит смыслу и целям пропорциональной избирательной системы. Основное преимущество пропорциональной системы состоит в том, что она лучше, чем мажоритарная, обеспечивает прохождение в парламент новых, политических партий и тем самым способствует более широкому представительству в парламенте различных социальных слоев и групп и формированию реальной многопартийной системы. Это преимущество реализуется при пороговом барьере не выше 3-5%, а более высокий барьер является в этом смысле запретительным.

Запретительный 7%-ный барьер приводит не только к увеличению числа голосов избирателей, которые теряются при распределении депутатских мандатов, но и к существенным искажениям волеизъявления граждан и адекватности представления их политических интересов в парламенте, в результате чего интересы отдельных социальных групп могут оказаться вообще не представленными. Подобным искажениям способствует и исключение возможности создания партиями избирательных блоков, что представляет собой один из значимых путей развития современных многопартийных систем, а также отмена ранее существовавшего права избирателей голосовать против всех участвующих в выборах партий.

Последнее приобретает особую значимость с учетом того, что закон ставит в явно неравные условия политические партии, уже представленные в Государственной Думе, и не представленные в ней, прежде всего, оппозиционные партии. Партии, представленные в Государственной Думе, имеют право регистрировать свои списки кандидатов без сбора подписей избирателей или внесения избирательного залога. Остальные партии должны собрать не менее 200 тысяч подписей избирателей, причем не менее чем в 20

субъектах РФ или внести, как представляется, сознательно завышенный избирательный залог в размере 60 миллионов рублей. При сборе подписей должны быть соблюдены предельно бюрократизированные процедуры и правил их сбора, оформления, заверения и представления в Центральную избирательную комиссию. Проверку подписей осуществляет ЦИК, решение которой о признании тех или иных подписей недостоверными или недействительными, как показывает практика, оспаривать практически невозможно и бесполезно. Если при такой проверке будет выявлено всего лишь 5% недостоверных и недействительных подписей, то партия получает отказ ЦИК в регистрации своего списка кандидатов и не допускается до участия в выборах.

Такая избирательная система заметно нарушает избирательные права российских граждан, и, как следствие, их конституционное право на осуществление своей власти через органы государственной власти. Эта система и далекая от демократической российская избирательная практика¹³, как представляется, способна породить при выборах в декабре 2007 года Государственной Думы пятого созыва серьезную проблему не формально юридической, а политико-правовой легитимности этой палаты российского парламента, которая возникает только при условии признания гражданами демократичности и рациональности тех процедур, на основании которых формируется этот орган государственной власти.¹⁴

Первым публичным политическим действием Государственной Думы очередного созыва является формирование ее внутренней организационной структуры, которое включает избрание Председателя Государственной Думы и его заместителей, составляющих выборную администрацию палаты, а

¹³ Интернет-мониторинг выборов 2003-2004 годов в России. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004; Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 года. Итоговый доклад. Центр Антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р». М.: ПравИздат, 2004.

¹⁴ Нисневич Ю.А. Модель парламентских выборов 2007 и функция российских политических партий, 2007, www.transparency.org.ru.

также председателей комитетов, комиссий и их заместителей, формирование и регистрацию депутатских фракций, распределение депутатов по комитетам и комиссиям.

В 2005 году в законодательство, регламентирующее деятельность депутатов Государственной Думы, были внесены изменения, которые определяют жесткое политическое структурирование этой палаты и заметно ограничивают свободный мандат депутатов Государственной Думы, лишив их одного из существенных для современного парламентаризма права – права свободного входа и выхода из состава депутатского объединения. В соответствии с этими изменениями все депутаты Государственной Думы обязаны входить в партийные депутатские фракции, и каждый депутат обязан входить в состав депутатской фракции только той политической партии, по списку которой он был избран. Несоблюдение этих требований, а также выход депутата по личному заявлению из состава той фракции, в которой он обязан состоять, влечет прекращение полномочий депутата Государственной Думы, т.е. лишение его депутатского мандата. Таким образом, эти законодательные положения вводят элементы партийного императивного мандата, характерного для политических систем и партий тоталитарного и авторитарного типа.¹⁵

Результаты выборов депутатов Государственной Думы во многом, но далеко не однозначно определяют распределение выборных должностей между депутатскими фракциями. Такое распределение наиболее явно выражает расстановку политических сил, составы парламентского большинства и меньшинства, которые в рамках результатов выборов формируются уже в стенах самой Государственной Думы.

В начале работы Государственной Думы четвертого созыва (2003-2007) в регламент палаты было внесено существенное изменение, в соответствии с которым если на должность Председателя ГД избран руководитель депутатской фракции, то он вправе совмещать обе эти должности. До этого

¹⁵ Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С.160.

подобное совмещение должностей, которое противоречит мировой парламентской практике, не допускалось. В парламентах демократических стран должность председателя парламента или одной из его палат носит исключительно организационно-распорядительный характер. В парламентах некоторых государств, например, Великобритании, даже принято, что председатель парламента (палаты парламента) после избрания на должность официально приостанавливает свое членство в политической фракции или даже партии.

В процессе формирования организационной структуры все депутатские фракции стремятся получить для своих представителей как можно больше выборных руководящих должностей. Наличие у членов депутатской фракции руководящих должностей позволяет ей более действенно влиять на работу парламента и, в первую очередь, на его законодательную и контрольную деятельность.¹⁶ Однако такое стремление, как показывает практика, приводит к функционально необоснованному и гипертрофированному увеличению числа руководящих должностей в Государственной Думе. Так в Государственной Думе четвертого созыва число депутатов-руководителей составляло 236 человек, т.е. более 50% от общего числа депутатов. Для того чтобы хоть как-то ограничить подобное устремление депутатов, и в первую очередь, входящих в депутатские фракции парламентского большинства, в регламент было внесено положение о том, что число депутатов Государственной Думы, избранных по представлению одной депутатской фракции на выборные должности, не может превышать 50% от общего числа депутатов фракции.

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

¹⁶ Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность. С.76.

В состав Совета Государственной Думы первого, второго и третьего созывов входили руководители депутатских объединений и Председатель ГД. В таком составе Совет Государственной Думы представлял собой орган политического представительства структурированного по фракциям и группам депутатского корпуса палаты, предназначенный для выработки компромиссных решений и согласования позиций депутатских объединений по вопросам организации, прежде всего, законодательной деятельности. Кроме того, этот орган обеспечивал коллегиальный контроль со стороны всех депутатских объединений за деятельностью выборной администрации Государственной Думы в лице ее Председателя и его заместителей, а также аппарата ГД по организации работы палаты и за их административным влиянием на все аспекты ее деятельности.¹⁷

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

Очевидно, что целью произошедшей в Государственной Думе четвертого созыва реорганизации руководящих органов палаты являлось формирование жесткой административной системы руководства ее деятельностью, подчиненной единолично Председателю ГД, занимающему одновременно и должность руководителя фракции парламентского большинства. При этом Государственная Дума во многом утратила черты политического института всенародного представительства и приобрела организационный характер административно-исполнительного, а не законодательного органа государственной власти.

¹⁷ Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность. С.78.

Порядок формирования Совета Федерации установлен Федеральным законом от 5 августа 2000 года №113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно данному закону член Совета Федерации – представитель законодательного органа субъекта РФ избирается самим этим органом на срок его полномочий. Член Совета Федерации – представитель исполнительного органа власти субъекта РФ назначается высшим должностным лицом субъекта РФ на срок его полномочий, но указ о назначении может быть отменен законодательным органом субъекта РФ двумя третями голосов его депутатов. Однако таких прецедентов в российской политической практике пока еще не было.

Следует обратить особое внимание на следующий факт, имеющий принципиальное значение не только для деятельности Совета Федерации, но и в аспекте реализации конституционного принципа народовластия. После отмены в 2005 году прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ российские граждане лишились возможности не только прямого, но даже и делегированного участия в формировании половины состава Совета Федерации. Действительно, половина членов Совета Федерации фактически назначается в качестве личных представителей высших должностных лиц субъектов РФ, которые в свою очередь, как показывает практика, назначаются непосредственно Президентом РФ. В такой процедуре никаким образом не предусматривается учет и реально не учитывается мнение граждан, проживающих в субъектах федерации.¹⁸

В соответствии с регламентом Совета Федерации решение о подтверждении начала или прекращении полномочий члена Совета Федерации должно приниматься на заседании палаты без обсуждения большинством членов Совета Федерации и оформляется постановлением палаты. Законодательно не установлены обстоятельства, при которых Совет Федерации имеет право отказать в подтверждении начала полномочий представителя субъекта РФ. Однако для того, чтобы новый член Совета

¹⁸ Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. С.173.

Федерации мог официально приступить к исполнению своих обязанностей, соответствующий вопрос должен быть внесен в повестку дня заседания палаты, проект которой формирует Председатель СФ. Эта, на первый взгляд, исключительно процедурная формальность позволяет Председателю СФ неограниченно затягивать вопрос о подтверждении полномочий, не внося соответствующий вопрос в повестку дня, и оказывать давление на органы власти субъекта РФ с целью принудить их отозвать своего представителя, неугодного по тем или иным причинам Председателю СФ. Действующий Председатель СФ неоднократно использовал такой прием, в частности в отношении представителей Ленинградской (А.Кох), Читинской (Г.Томчин) и Ульяновской (Р.Шиянов) областей.

До 2005 года полномочия члена Совета Федерации могли быть досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом власти субъекта РФ в том же порядке, в котором осуществлялось его избрание (назначение), т.е. законодательно был установлен институт отзыва, и имела место императивная зависимость членов Совета Федерации от органов власти субъектов РФ. Прецеденты такого досрочного отзыва членов Совета Федерации неоднократно имели место.

В декабре 2004 года в законодательство, регулирующее деятельность членов Совета Федерации, были внесены поправки, лишаящие органы власти субъектов РФ права произвольно отзываться и менять своих представителей. Такое решение можно было бы приветствовать и рассматривать как укрепление независимости членов Совета Федерации, если бы ни одно «но». Одновременно было внесено положение о том, что прежний порядок досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации может быть, тем не менее, использован, но уже только по представлению Председателя СФ. Таким образом, императивная зависимость членов Совета Федерации фактически сохранилась, при чем в существенно большей степени от Председателя СФ, который в любой момент может внести представление о досрочном прекращении полномочий любого члена

палаты, чем от органов власти субъектов РФ. В российских политических реалиях практическую суть такой зависимости не меняет законодательно установленное право органа власти субъекта РФ не рассматривать представление Председателя СФ и установленная регламентом палаты возможность обсуждать на ее заседании решение о досрочном прекращении полномочий членов Совета Федерации.

Таким образом, Председатель СФ имеет процедурные возможности влиять на состав Совета Федерации, которые его действующий председатель активно использует. В частности, весной 2006 года Председатель СФ организовал «кадровую чистку», заставив в добровольно-принудительном порядке досрочно прекратить свои полномочия четырех членов палаты.

Порядок формирования Совета Федерации, его вертикально-централизованная организационная структура и регламент предоставляют Председателю СФ широкие возможности для того, чтобы он мог практически единолично руководить и определять характер деятельности этой палаты парламента.¹⁹ При этом в 2003 году из регламента было исключено положение о том, что Председатель СФ может быть избран на должность не более чем на два срока подряд.

Регламентный запрет на политическое структурирование Совета Федерации и индивидуальный срок полномочий его членов исключают возможность организации членами этой палаты переговорно-договорных процессов по согласованию кандидатуры на должность Председателя СФ и формированию выборной администрации палаты. Фактически Председатель СФ назначается по указанию Президента РФ, и такое назначение лишь официально оформляется регламентной процедурой его выборов палатой.

Следует также отметить, что действующий состав Совета Федерации в существенной мере не соответствует его предназначению представлять интересы субъектов РФ при формировании федерального законодательства.

¹⁹ Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность. С.93-101.

По данным на начало июля 2005 года из 176 членов Совета Федерации 87 (49,5%) не имели очевидной связи с субъектами РФ, интересы которых они должны представлять. Такими «варягами», как правило, являются отставные чиновники как федерального, так и регионального уровня и представители различных политико-экономических групп, которым по сути все равно какой регион представлять.²⁰ Такие члены Совета Федерации, прежде всего, осуществляют лоббирование различных корпоративных интересов в федеральных органах исполнительной власти.

Таким образом, действующий Совет Федерации во многом также как и Государственная Дума имеет организационный характер административно-исполнительного, а не законодательного органа государственной власти.

С сожалением можно констатировать, что сегодня в России происходит фактическое искажение, в том числе и посредством законодательства, всех звеньев основной политической цепи взаимосвязи и подотчетности государственной власти обществу, их функций в социально-политическом регулировании, обеспечивающих реализацию представительной демократии. В результате таких искажений деятельность российского парламента во многом не соответствуют букве и духу Конституции РФ. Это находит отражение в принимаемых российским парламентом законах, которые в большей степени выражают интересы и цели правящих политико-экономических групп, чем решают социально-экономические и политические задачи, решение которых необходимо для стабильного демократического развития российского общества и государства.

²⁰ Не место для дискуссий. Аналитический доклад: «Демократический аудит деятельности Государственной Думы и Совета Федерации с января 2004 по июль 2005 гг.». М.: Институт «Общественная экспертиза», 2005. С.238.