

**Влияние партий на законотворчество в российском парламенте
(выступление на Международной конференции «Политические партии в
демократическом обществе: правовые основы организации и
деятельности» 27-28 сентября 2012 г. в Конституционном суде РФ)**

В размышлениях по данной теме позволю себе особое внимание сосредоточить на тех трудностях, которые приходится преодолевать оппозиционным партиям на различных стадиях законотворчества в Государственной Думе Российской Федерации.

1. В нашей стране существует два подхода к вопросу о приоритетах в партийной деятельности. Одни считают, что законотворчество – это ключевой фактор в деятельности политических партий, другие отдают приоритет внепарламентским формам, агитационно-массовым и пропагандистским методам работы (см. Ю.Нисневич. Законодательная деятельность как ключевой фактор в деятельности политической партии. Власть, 2003, №7, с.42-47).

В условиях демократии и правового государства законодательную деятельность следует рассматривать как основной вид практически значимой для общества публичной деятельности политической партии (см. Ю.Нисневич, указ.соч., стр.44-45). Вследствие невозможности осуществлять такую деятельность по результатам выборов, партии уходят на периферию политического процесса, а зачастую и вовсе в подполье.

Особое положение в законотворческом процессе Государственной Думы РФ принадлежит политической оппозиции. В литературе справедливо отмечается, что политическая оппозиция – одновременно право и обязанность общественно-политических сил и «национальное достояние» демократического государства (см. Васильева С. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии // Сравнительное конституционное обозрение, 2009, №3, стр.15).

Ученый-юрист Ю.С.Гамбаров в начале XX века писал, что «система парламентаризма есть представительство партий...он (парламентаризм) предполагает лишь объединение существующих партий для совместного политического действия в две противостоящие коалиции, из которых одна должна управлять, а другая контролировать» (цитировано по указ. соч. Салихова Д.Р.).

Современные авторы отмечают, что «политическая система устойчива и сильна тогда, когда сильная власть ограничена сильной оппозицией, оппозицией, которая имеет шанс прийти к власти» (см. Костюков А.Н. Конституционное обеспечение политической конкуренции // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: материалы междунар. науч. конф./ отв. Ред С.А.Авакьян, 2010, С.97).

Ученые-юристы нередко высказывают мнение о том, что «в настоящее время свободное обсуждение законопроектов, при котором депутат высказывает свою точку зрения независимо от мнения партии, проводится очень редко. Чаще всего депутат связан партийной дисциплиной и вынужден голосовать в соответствии с установкой, заранее данной партийной фракцией» (см. Ерыгина В.И. Политические партии как участники правотворческого процесса». Конституционное и муниципальное право», 2006, №7, С.38).

Полагаю, что такие сетования неуместны. Каждый депутат вправе свободно высказывать свое мнение по поводу законопроекта на заседании фракции, на партийных собраниях, пленумах, съездах, но голосовать в Думе он обязан с учетом партийной программы и тех установок, которые определяет партийное большинство того органа, где законопроект обсуждался. Однако, такое допустимо лишь в тех случаях, когда в партии, при решении тех или иных вопросов доминирует не руководство партии, а рядовые ее члены и партийный депутатский корпус.

Партии могут участвовать во всех стадиях законотворчества, в том числе при выявлении потребностей принятия закона; при подготовке закона; при использовании партиями права законодательной инициативы; при обсуждении, прохождении и принятии закона в палатах парламента и даже при подписании закона Президентом. Особо актуальной является деятельность по выявлению потребностей принятия законов, а также процедура прохождения законопроектов в палатах парламента.

2. Партии активно участвуют в изучении, анализе общественных явлений и процессов для установления потребностей правовой регламентации. Выявление таких потребностей происходит в период избирательных компаний, в ходе встреч избранных депутатов и членов партии с избирателями, при рассмотрении письменных обращений граждан и т.д. В

этих же целях используются опросы населения (референдумы), демонстрации, митинги, шествия и другие подобные акции. Наибольшую активность здесь проявляет КПРФ.

В 2011 году компартия во всех регионах России провела Народный референдум – это своеобразный опрос граждан по семи ключевым социально-экономическим вопросам. В течение года в нем приняли участие 9,5 млн. человек. Вопросы предусматривали выявление общественного мнения по поводу принятия законов, касающихся национализации важнейших отраслей экономики, ограничения затрат населения с невысокими доходами на жилищно-коммунальную сферу, повышения ответственности государства за продовольственную безопасность населения, бесплатного здравоохранения и образования, введения прогрессивной шкалы налогов и др. Эти результаты активно используются фракцией КПРФ в законотворческой работе.

Право оппозиционных депутатов на общение с избирателями постоянно натывается на противодействия со стороны исполнительных органов власти районного и областного уровня.

Расскажу о собственном депутатском опыте. Как и все депутаты в соответствии с распоряжением Председателя Государственной Думы одну неделю в месяц я провожу в регионе. Один день занимаюсь приемом населения в областном центре, а 3-4 дня встречаюсь с избирателями и веду прием в различных городах и поселках. В большинстве районов отношение исполнительных органов власти к депутату-коммунисту, мягко говоря, недружелюбное. Информацию о том, что депутат Синельщиков в такой-то день проводит встречу с избирателями и прием населения в газетах публиковать отказываются, а вывешенные на столбах объявления незамедлительно срываются. Не раз отмечал про себя: отремонтировать дорогу в райцентре или крышу у администрации нет средств и времени, а вот сдирать такие объявления есть и время и средства. Я не раз встречался с такими явлениями, когда запланированная встреча депутата с гражданами в местном доме культуры переносилась в сквер или на стадион в связи с тем, что на клубе появлялся замок, хотя ранее с администрацией были достигнуты соответствующие соглашения о проведении собрания. Приезд в район я всегда начинаю с визита к первому руководителю. Однако, примерно в двух случаях из трех эти руководители в назначенное время оказываются вдали от райцентра «по срочным делам».

Почти все депутаты фракции КПРФ с явлениями, описанными мною выше, встречаются регулярно.

Отношение к оппозиции на местах презрительно-насмешливое. Как-то в одном из райцентров разговорился с руководителем администрации, бывшем секретарем райкома КПСС. «Как это ты, бывший прокурор с ними связался - спрашивает он меня - ведь среди оппозиции в России сегодня в основном «отморозки», душевно-больные люди, они ничего не делают, а лишь мешают нам строить и жить!». Такие высказывания я не раз слышал от должностных лиц самого разного уровня.

Не складывается диалог с действующей властью у оппозиционных депутатов и на самом верху. Со стороны думского большинства и Правительства в последнее время предпринимаются попытки воздействия на оппозицию правовыми средствами, для использования которых однако нет оснований. Примером тому состоявшееся 6 июля 2012 года постановление Государственной Думы РФ о даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении депутата-коммуниста Бессонова В.И. Думское большинство посчитало Бессонова виновным в причинении телесных повреждений двум сотрудникам ростовской полиции, не взирая на то, что оба полицейских, ранее знавшие Бессонова, первоначально заявляли, что царапины и кровоподтеки им причинили в толпе неизвестные лица. На Бессонова они указали лишь спустя несколько дней после долгих собственных раздумий, либо с чьей-то подсказки.

Второй пример печального недоразумения – это лишение депутатских полномочий депутата фракции «Справедливая Россия» Гудкова, который, по мнению думского большинства, занимался предпринимательской деятельностью, что несовместимо со статусом депутата. На пленарном заседании 14 сентября 2012 года, где обсуждался этот вопрос так и не было установлено, действительно ли депутат занимался предпринимательством. Но дело в данном случае не только в этом. Главное то, что ни один закон не предусмотрел право думского большинства принудительно лишить народного избранника его статуса. Примечательно, что Гудков являлся самым задиристым, бескомпромиссным и популярным политиком среди неформальной оппозиции.

И это, судя по всему, только начало внутридумской войны. Думские партии как с одной, так и с другой стороны обнаруживают все новый и новый компромат на своих коллег-противников, который направляют «для дачи

правовой оценки» то в Генеральную прокуратуру, то в Следственный комитет, то в соответствующие комиссии Государственной Думы. Это, разумеется, не лучшим образом сказывается и на законотворчестве.

3. Самой ответственной, и вместе с тем проблемной, является стадия прохождения проекта закона в Федеральном Собрании РФ и прежде всего в его нижней палате. Здесь проблемы возникают, главным образом, из-за существующего у нас в стране полного слияния правящей партии (а значит и ее фракции в Госдуме) с Правительством. Это правящее страной мощное объединение лишает парламент возможности учета мнения думской оппозиции, а значит и мнения значительной части населения, если не сказать его большинства (я здесь не касаюсь проблемы фальсификации последних выборов в Государственную Думу РФ, т.к. это большая самостоятельная проблема).

Одна из бед – это манипуляции думского большинства с законопроектами оппозиции. Здесь прослеживаются попытки заволокететь прохождение законопроекта, либо зарубить его что называется «на корню» без «лишних» обсуждений независимо от того, хорош этот закон или плох.

Нами проанализирована законотворческая практика Госдумы за последний месяц весенней сессии, т.е. с 15 июня по 15 июля 2012 года. В этот период было рассмотрено 227 законопроектов, лишь 30 % из которых являлись законопроектами оппозиции, остальные приходятся на фракцию «Единая Россия», Правительство, Совет Федерации, законодательные органы субъектов (в которых большинство принадлежит «Единой России») и Президента. Причем из рассмотренных оппозиционных законопроектов 75% были отклонены, в то время как среди законопроектов «Единой России» был отклонен лишь 41%.

Мне могут сказать, что такая разница является нормой в условиях, когда одна партия правящая, а вторая оппозиционная. Однако я обращаю внимание на эту статистику в связи с тем, что правящее большинство ни в одном случае отклонения законопроекта оппозиции даже не попыталось ее (оппозицию) понять, выслушать, попытаться отыскать с меньшинством компромисс. Повторяю, ни в одном случае!

На 20 сентября 2012 года в Государственной Думе находились 692 законопроекта, внесенных четырьмя фракциями, работа над которыми не завершена. Так вот, из этого остатка свыше 2/3 приходится на

законодательные инициативы оппозиционных депутатов. Остаются нерассмотренными 89 законопроектов фракции КПРФ, внесенных в Государственную Думу предыдущих созывов и посвященных актуальным вопросам социальной, правовой, экономической и иных сфер. В их числе законы, касающиеся ратификации статьи 20 Конвенции ООН против коррупции и введения уголовной ответственности за незаконное обогащение, ограничения льгот Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, совершенствования законодательства об образовании, введения прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц, отнесения к категории ветеранов Великой Отечественной войны граждан, родившихся в 1928-1945 гг., создания высшего совета для защиты нравственности в телевидении и радиовещании и другие.

Совсем недавно процедура рассмотрения законопроектов, внесенных в Думу в прошлые созывы предельно упрощена. Если такой законопроект при рассмотрении его в профильном комитете, был рекомендован к отклонению, то Госдума заслушивает доклад представителя ответственного комитета продолжительностью до трех минут, после чего без какого-либо обсуждения вопрос о принятии законопроекта в первом чтении выносится на голосование. Понятно, что такая трехминутная расправа ждет большинство заволокиченных думским аппаратом законопроектов оппозиции. Напомню: большая часть законов в Думе проходит через те комитеты, которые возглавляют депутаты «Единой России», а судьба закона будет решаться именно в комитете.

Самим думским большинством законы зачастую принимаются вопреки интересам общества и даже государства. Одним из образцов такого поспешного и непродуманного законотворчества является Федеральный закон № 87 от 5 июня 2007 года, которым был образован Следственный комитет при Прокуратуре РФ, а главное существенно ограничен (если не сказать разрушен) прокурорский надзор за предварительным расследованием. Закон был принят в интересах чиновников Министерства внутренних дел.

Авторами законопроекта значились депутаты правящей партии, бывшие генералы и полковники МВД РФ. Докладчиком по законопроекту в первом чтении выступил один из этих генералов. Вот выдержки из выступления этого депутата – «могильщика прокуратуры»: «По-нашему мнению, эти (*прокурорские* – Ю.П.) функции несовместимы, а их концентрация создает условия для многочисленных нарушений прав граждан и

юридических лиц. Часть статей УПК, которые данным законопроектом предлагается исключить, избыточны для прокуратуры, очень затратны при их исполнении, строго говоря, их просто невозможно исполнить (если было бы время, я бы привел некоторые примеры), либо они обременительны для граждан и коррупционны. Мы предлагаем освободить прокурора от ряда уголовно-процессуальных действий. Проект закона направлен на повышение самостоятельности руководителей всех звеньев следственных подразделений. Предлагаемыми изменениями в УПК расширяется процессуальная самостоятельность следователей и дознавателей» .

Разумеется, в зале были слышны и иные мнения. Громче всех возражали Илюхин В.И. и Хинштейн А.Е., а также Горячева С.П., Езерский Н.Н., Савельев А.Н. и другие. Вот выдержка из выступления Илюхина В.И.: « ...Я почему говорю о том, что законопроект разрушительный? Ведь вывеска какая? Создать Следственный комитет. А на самом деле что под этой вывеской? Ограничить полномочия прокуратуры, а по сути дела, урезать прокурорский надзор донельзя и превратить его в бумажного змея». Однако противники таких «перемен» оказались в меньшинстве. В первом, втором и третьем чтении законопроект набирал необходимое большинство голосов. Нельзя не отметить, что в этих обсуждениях лишили слова саму прокуратуру. Руководство Генпрокуратуры РФ даже не пригласили на заседание Думы.

Из-за происшедшего в 2007 году ослабления прокурорского надзора, положение дел с законностью в уголовном процессе резко ухудшилось. Об этом свидетельствуют многочисленные статистические отчеты прокуратуры и других правоохранительных органов, а также высказывания экспертов, адвокатов, судей, прокуроров и следователей. Однако я приведу независимые цифры – статистику по жалобам, поступающим в Государственную Думу РФ. Удельный вес жалоб по вопросам деятельности правоохранительной системы после июня 2007 г. существенно возрос. Так, если в период работы Госдумы четвертого созыва (2003-2007 гг.) такие жалобы составляли лишь 12%, то в период работы Думы пятого созыва (2007-2011 гг.) уже 31%. В январе-июле текущего года такие обращения составили 35% от всех поступивших.

Завершая свои размышления об участии партий в прохождении законопроектов в Федеральном Собрании, не могу не отметить, что члены оппозиционных партий никак не участвуют в процедуре прохождения законов в Совете Федерации. Этот беспартийный орган, фактически являясь однопартийным, одобряет практически все поступившие к нему

законопроекты. По справедливому замечанию некоторых авторов, верхняя палата российского парламента «в целом отражает не столько региональные интересы, сколько интересы отдельных элитных группировок: олигархов, корпораций и губернаторского корпуса, федеральной исполнительной власти» (см. Медушевский А.Н., Совет Федерации: эволюция статуса и функций/ отв. ред. Смирнягин М., Институт права и публичной политики, 2003, С.413).

4. На вопрос «что делать?» коротко я бы ответил так: «Представить оппозиции в российском парламенте такой правовой статус, который заставил бы правящую партию считаться с нею. На сегодня это особенно важно в связи с тем, что оппозиция в широком смысле этого слова на декабрьских выборах 2011 года набрала больше голосов, чем партия, находящаяся у власти.

Оппозиция в российском парламенте должна иметь гарантии. В ряде стран (Франция, Португалия, Соединенное Королевство) оппозиционная деятельность признается на конституционном уровне. Так, в Соединенном Королевстве в парламентских процедурах прослеживается логика «правящая партия – оппозиция». При обсуждении законопроекта во втором чтении после министра, выступающего с одобрением законопроекта и характеристикой целесообразности его принятия, обязательно выступает представитель оппозиции, речь которого рассматривается не только как официальное заявление, но и как мнение оппозиции в целом.

Невзирая на попытки оппозиции, до сих пор не принят закон об основных гарантиях оппозиционной деятельности. Попыток сделать это с 1996 года было три, но ни одна из них не увенчалась успехом. Один из законопроектов, будучи принятым Государственной Думой и одобренным Советом Федерации в 1997 году, был отклонен Президентом.

В России назрела не только потребность в создании системы гарантий для оппозиции, но и, возможно, неких ограничений для правящих сил. Эта своеобразная система «сдержек и противовесов» должна реально работать. Только при этом условии демократия в России способна стать реальностью, а не ориентиром развития (см. Салихов Д.Р., указ. соч.).

Интересна в этой связи Резолюция ПАСЕ 1601 (2008), которая призывает страны искать механизмы институционализации оппозиции. В ней говорится: «Представление парламентской оппозиции статуса, наделяющего ее

определенными правами, способствует эффективности представительной демократии и уважению политического плюрализма, обеспечивая, таким образом, поддержку граждан и их доверие к нормально функционирующим институтам» (п.5). Ассамблея предлагает парламентам определить статус оппозиции в парламенте, опираясь на приведенные в этом документе принципы. Особого внимания для нас заслуживают следующие из них:

- представители оппозиции обладают преимуществом в течение времени, отведенного на вопросы к правительству (в частности, они имеют право задавать правительству больше вопросов, чем представители большинства);

- представители оппозиции имеют право через определенные промежутки времени составлять повестку дня пленарных заседаний и выбирать темы для обсуждения, включая законопроекты, внесенные представителями оппозиции, контроль действий правительства и оценка государственной политики и расходов;

- представители оппозиции имеют право потребовать создания комитета по расследованию и войти в его состав; такое решение принимается при наличии кворума в одну четверть членов; представитель оппозиции назначается председателем или докладчиком каждого такого комитета по расследованию;

- председательство в комитетах и комиссиях, отвечающих за мониторинг деятельности правительства по бюджету и финансам, по надзору за деятельностью служб безопасности и разведки, аудиторской комиссии должно предоставляться представителю оппозиции;

- представители оппозиции имеют право требовать проведения анализа конституционным судом законопроектов или иных парламентских актов на предмет их соответствия конституции до их принятия;

- представители оппозиции должны иметь беспрепятственный и приемлемый доступ к средствам массовой информации, включая государственные радио- и телевизионные каналы, а также к источникам информации.

Российские эксперты указывают также и на необходимость установления права второй фракции в Государственной Думе формировать теневой кабинет, в обязанность которому вменялась бы разработка законопроектов, альтернативных правительственным (см. Алебастрова И.А. Проблемы профессионализации институтов народного представительства // Российская

государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы. Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление-2008», ч.1, отв. ред. С.И.Некрасов, М.2008, С.73).

Высказываются заслуживающие внимания предложения об установлении следующего правила. Если фракции, составляющие меньшинство, единогласно выступают против предлагаемого большинством решения, то последнее не может считаться принятым, даже при наличии простого и (или) квалифицированного большинства голосов парламентариев. Эта процедурная мера направлена на побуждение депутатов, состоящих в доминирующей по численности фракции, продолжать искать компромисс, проводить согласительные переговоры с политическим меньшинством (см. Васильева С.В. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии/ С.В. Васильева // Сравнительное конституционное обозрение, 2009, № 3, С. 14-21).

Депутаты оппозиции должны обладать расширенным правом критики министров и других должностных лиц исполнительной власти. Пределы допустимой критики в отношении Правительства должны быть шире, чем в отношении рядового гражданина. Правительство должно отвечать на неоправданные нападки оппонентов не уголовным преследованием, а другими средствами (см. Кузьминых Н.В. Проблемы реализации права на оппозиционную деятельность // Российский юридический журнал, 2008, № 2, С.74). С момента занятия государственной должности чиновник сознательно ставит себя в такое положение, при котором его профессиональная деятельность становится предметом обсуждения и оценки депутатов и иных граждан. Ограничение свободы политической дискуссии должно допускаться только в тех случаях, когда затрагиваются вопросы частной жизни публичных деятелей (см. Емшанов И.С. Диффамационные споры: позиции Европейского суда по правам человека при их рассмотрении // Влияние международного права на национальное законодательство. Материалы заседания международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 24-26 мая 2007 г.// Отв. ред. Т.Я.Хабриева и Ю.А.Тихомиров, М., 2007, С. 60-63).

Решение перечисленных проблем позволит совершенствовать правовые основы организации и деятельности политических партий и их фракций в парламенте в целях демократизации общества.

