

лосования и, если таковые есть, предлагает им устно выразить свое отношение к вопросу, поставленному на голосование. Устные заявления депутатов заносятся в протокол и учитываются при подведении итогов голосования.

К сожалению, депутаты нередко злоупотребляют данным положением. То и дело на каждом заседании оказываются депутаты, забывшие свои карточки для голосования дома. Перед каждым голосованием председательствующий вынужден спрашивать, есть ли в зале депутаты без карточек и желают ли они проголосовать: «Уважаемые депутаты, я ставлю на голосование просьбу депутата о включении в порядок работы. Определитесь с голосованием. Кто без карточки и хотел бы проголосовать? Депутаты Славный, Коломейцев, Ромашкин — за»¹. Более того, были случаи, когда депутатов уличали в том, что они голосовали два раза: первый раз — магнитной карточкой, второй раз — устно. В качестве примера можно привести голосование о принятии в первом чтении законопроекта «О нефти и газе»².

Думается, отмена указанной нормы позволила бы не только сэкономить ценное рабочее время, но и повысить депутатскую дисциплину. «Так ли уж трудно иметь вовремя при себе карточку для голосования? Ведь такая карточка — необходимое «орудие труда» для депутата»³.

Хронической болезнью Государственной Думы стали многочисленные переголосования по одним и тем же вопросам. К этому методу чаще всего обращаются в тех случаях, когда до принятия решения палата не добывает необходимое число голосов. Показателен в этой связи следующий диалог. Депутат: Уважаемые коллеги, я предлагаю все же вынести еще раз на голосование поправку 104, потому что я знаю, что часть депутатов не проголосовали только пото-

му, что они ориентировались на позицию Правительства, они против тех поправок, которые направлены против Правительства. Но эта поправка необходима, и поэтому я прошу вынести ее на голосование снова. — Председательствующий: ...это будет третье голосование. Ну что же это такое! — Депутат: Да, я понимаю...но это сложный вопрос. Поэтому здесь, конечно, люди запутались⁴.

Между тем в части 8 статьи 87 Регламента установлено следующее: «Если зафиксированы сбои и неточности в работе абонентского устройства депутата, то по предложению председательствующего палата большинством голосов от принявших участие в голосовании может возвратиться к повторному голосованию. Если не зафиксирована техническая неисправность абонентского устройства депутата, то результаты голосования после их объявления пересмотру не подлежат. Таким образом, возможность возвратиться к повторному голосованию предусмотрена только в случае технической неисправности абонентского устройства депутата, во всех же иных случаях подобная практика является недопустимой. Прямое запрещение возврата к голосованию по одним и тем же вопросам, во-первых, способствовало бы большей дисциплинированности депутатов, во-вторых, позволило бы рассмотреть за то же время гораздо большее число законопроектов».

Представляется, что реализация указанных предложений позволила бы в какой-то мере повысить эффективность участия депутатов Государственной Думы в законодательном процессе и, следовательно, улучшить состояние законодательства, которое на сегодняшний день оценивается в целом учеными и практиками как неудовлетворительное.

Савушкина О. В.⁵

ПАРЛАМЕНТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ (часть 2)

В нынешней Государственной Думе 6 фракций и 3 депутатские группы. Количественный состав депутатских объединений, сложившаяся партийно-политическая структура Государственной Думы Федерального Собрания третьего созыва представлены следующим образом (табл. 2).

Одним из наиболее показательных и достоверных методов оценки роли депутатских объединений в законотворческой деятельности, их конкретных позиций по обсуждаемым проблемам является анализ итогов голосования на пленарных заседаниях как по партийным фракциям и депутатским группам в целом, так и внутри них.

При всей условности такой анализ позволяет наглядно представить динамику законодательного про-

цесса и в то же время с достаточной долей вероятности судить о возможностях различных депутатских объединений и группы депутатов, не входящих ни в какие объединения, влиять на его результаты.

Как известно, работа законодателей включает в себя решение множества вопросов, в том числе процедурного, организационного, технического порядка, поэтому в основу анализа будут положены результаты голосования, только по проблемам общественно значимого характера или по проблемам непосредственно затрагивающим интересы представленных в парламенте партийно-политических сил.

Имея в виду фракционный характер нынешней Государственной Думы, обобщенным показателем, характе-

¹ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 214 (356). 11 ноября 1998 г. М., 1998. С. 10.

² См.: Дрейшев Б.В. Проблемы законотворчества в новых условиях // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1994. № 5—6. С. 63.

³ Алейник А.А. Проблемы статуса и профессионализации деятельности депутатов в современный период. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 171.

⁴ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 137 (585). 19 декабря 2001 г. Часть 1. С. 36.

⁵ Савушкина Ольга Владимировна — помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

ризующим внутренний мобилизационный потенциал депутатских объединений, может служить уровень внутригрупповой солидарности.

Таблица 2

Наименование депутатского объединения	2000	2001	2002	2003
Фракция «Единство»	84	82	83	82
Фракция КПРФ	86	85	82	83
Фракция «Отечество-Вся Россия»	45	44	52	54
Фракция «Союз правых сил»	32	27	32	32
Фракция «Яблоко»	19	19	17	17
Фракция ЛДПР	16	12	12	13
Депутатская группа «Народный депутат»	61	59	56	53
Депутатская группа «Регионы России (Союз независимых депутатов)»	44	45	47	47
Агропромышленная депутатская группа	42	42	43	43
Вне депутатских объединений	15	18	21	18

Этот показатель представляет собой средний процент солидарных (т.е. отражающих позиции большинства членов фракции или группы) голосований за определенный промежуток времени (месяц, сессия, год).

В период весенней сессии 2002 года фракция «Единство» сохранила один из наиболее высоких среди депутатских объединений уровень внутригрупповой солидарности, который составил около 90 процентов.

Таблица 3

**Результаты голосований:
уровень внутригрупповой солидарности¹**

	КПРФ	Единство	ОВР	СПС	ЛДПР	Яблоко	АЛДГ	Народный Депутат	Регионы России
май–июнь	85,0	93,3	96,1	81,5	93,5	84,6	83,6	85,1	82,5
Сессия в целом	84,7	90,4	94,5	83,8	93,5	87,5	83,2	84,4	79,9
по состоянию на 11.06.03	84,6	96,6	96,6	89,2	97,6	89,9	84,0	88,2	86,1

По сравнению с осенней парламентской сессией 2002 года у большинства депутатских объединений изменения этого параметра оказались незначительными, в пределах 3 процентов в ту или иную сторону. Несколько больше этот показатель вырос только у фракции «Союз правых сил» и депутатской группы «Регионы России» — на 4 и 5 процентов соответственно (рис. 2).

Однако исчисляемый в среднестатистических величинах этот показатель дает все же довольно приблизительно-

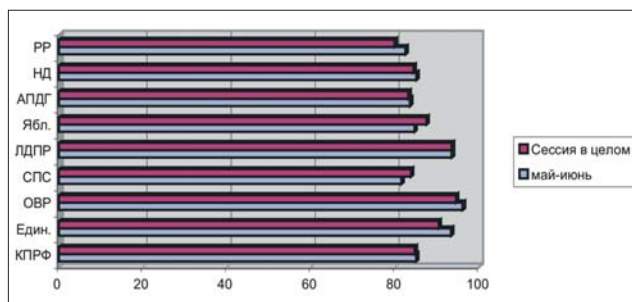


Рис. 2. Показатели внутригрупповой солидарности

ную картину голосования, не учитывающую всего спектра мнений членов фракции или группы, поэтому другим важным показателем внутреннего состояния депутатских объединений является структура голосования внутри самих объединений. В конечном счете, именно это разнообразие мнений и делает возможным нахождение компромиссов и соглашений в законодательной работе. Иначе при партийно-политическом раскладе в российской парламенте она была бы обречена на бесконечную конфронтацию. С этой точки зрения представляет интерес не только число голосовавших «за» или «против», но и количество воздержавшихся, а также не участвовавших в голосовании, включая и отсутствовавших, поскольку отказ от голосования тоже можно рассматривать как выражение определенной позиции. Согласно принятому порядку подсчета голосов (от списочного состава депутатов) такой способ волеизъявления, если и не означает еще отрицательного голосования, то во всяком случае может существенно сузить возможности для получения положительного результата.

Для примера приводим данные о распределении голосов внутри и между депутатскими объединениями при голосовании по ряду принципиальных вопросов в период прошедшего парламентского месяца с 16 мая по 11 июня 2003 года

1) проект федерального закона № 315096-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (23 мая 2003 г., 1-е чтение);

2) федеральный закон № 332277-3 «О внесении изменения в статью 36 федерального закона «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (06.06.2003 г., 3-е чтение);

3) проект федерального закона № 323887-3 «О признании утратившими силу положений законодательных актов Российской Федерации в части налогового контроля за расходами физических лиц» (06 июня 2003 г., 1-е чтение);

4) проект федерального закона № 314634-3 «О внесении изменений в статью 241 Налогового Кодекса Российской Федерации» (в части снижения размеров базовых налоговых ставок единого социального налога и изменения шкалы регрессии) (06 июня 2003 г., 1-е чтение);

5) проект федерального закона № 280514-3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (11 июня 2003 г., 2-е чтение).

Результаты голосования — распределение голосов внутри депутатских объединений отражены в Таблице 4².

¹ Информационно-аналитический бюллетень о деятельности Государственной Думы. — № 6. — 2003. — Государственная Дума. — 2003.

² См.: Информационно-аналитический бюллетень о деятельности Государственной Думы. — 2003. — № 6. — Государственная Дума. — 2003.

Таблица 4

Депутатское объединение	«За»					«Против»					«Воздержалось»					Не голосовало				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Единство	79	81	80	81	80	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	2	1	2	1	2
КПРФ	—	—	—	5	—	28	—	31	18	77	1	—	—	—	—	54	83	52	60	6
ЛДПР	13	13	13	13	13	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
ОВР	45	54	51	50	37	—	—	—	2	—	—	—	1	—	—	8	—	2	2	17
СПС	28	—	32	31	5	—	—	—	—	27	—	—	—	—	—	3	32	—	1	—
«Яблоко»	13	1	17	15	1	—	—	—	—	14	—	—	—	2	—	4	16	—	—	2
АПДГ	—	—	—	—	—	14	—	12	10	43	—	—	—	—	—	29	43	31	33	—
Народный Депутат	52	50	32	16	53	—	—	—	12	—	—	—	1	—	—	1	3	20	25	—
Регионы России	34	45	40	40	33	4	—	1	1	8	—	—	—	—	—	9	2	6	6	6
Вне фракций	5	6	6	7	9	—	—	—	1	2	—	—	—	1	—	13	12	12	9	7
Итого	269	250	271	258	231	46	—	44	44	171	2	—	2	3	—	123	192	125	137	40

Важное значение для понимания механизма взаимодействия депутатских объединений, характера временных и более или менее устойчивых связей между ними имел анализ итогов голосования под углом зрения совпадения позиций отдельных фракций и групп по обсуждавшимся вопросам.

Итоги 565 наиболее значимых (без процедурных, технических и пр.) голосований на пленарных заседаниях палаты в период весенней сессии 2003 года выявили следующую картину (в процентах) межфракционного взаимодействия депутатских объединений (за основу подсчета в данном случае берется совпадение позиций большинства (50 процентов + 1 голос) членов одного депутатского объединения с позицией большинства другого объединения). В нижней левой части таблицы приводятся количественные показатели изменений этого параметра по сравнению с предыдущей парламентской сессией (табл. 5).

В каждой клетке приведенной таблицы указан процент совпадения позиций большинства членов одного депутатского объединения с позицией большинства членов другого объединения (для удобства пользования данные в двух частях таблицы по диагонали повторяются). Понятно, что применяемый при этом чисто количественный подход не отражает в полной мере всего многообразия межгрупповых связей и отношений, но общее представление о складывающихся тенденциях, о намечающихся коалициях и соглашениях он все же дает.

Анализ голосований депутатских объединений по тематическим блокам по вопросам государственного строительства, экономической, социальной, внешней политики, проблемам бюджета, финансов, налогов, обороны подтверждает в целом выводы относительно партийно-фракционного профиля законотворческой работы Государственной Думы.

Состав и законотворческая работа Государственной Думы третьего созыва выявляет как различия, связанные с динамикой политической борьбы, эволюцией политических настроений и идей в обществе, которые представляют депутаты Государственной Думы, так и общие моменты, подтверждающие развитие в нижней палате парламента традиций, норм и механизмов межпартийного, межфракционного взаимодействия.

Раздробленная структура, наличие формально равноправных и независимых депутатских объединений заставили депутатов разных объединений создавать коалиции для обеспечения эффективности законотворческого процесса.

Открытием Государственной Думы нового века стала законодательная деятельность фракции «Единство», изначально созданной для выравнивания лояльности Государственной Думы. Преобладание политического вектора обеспечило наличие у депутатского корпуса обобщенной политической позиции.

2002 год стал годом формирования парламентского централизма и законодательного обеспечения повышения

Таблица 5

Результаты голосования: межфракционное взаимодействие

	Единство	КПРФ	ЛДПР	ОВР	СПС	Яблоко	АПДГ	Народный Депутат	Регионы России
Единство	*	52,9	89,9	100,0	79,0	67,2	50,4	95,8	96,6
КПРФ	— 0,8	*	49,6	52,9	56,3	48,7	95,0	51,3	56,3
ЛДПР	+ 4,5	— 4,1	*	89,9	74,0	64,7	49,6	87,4	86,6
ОВР	+ 5,4	— 3,9	+ 4,5	*	79,0	67,2	50,4	95,8	96,6
СПС	+ 5,2	+ 7,0	+ 4,6	+ 4,2	*	69,8	55,5	78,2	78,2
Яблоко	— 0,2	— 10,5	+ 1,4	— 2,9	+ 5,8	*	47,1	69,8	65,6
АПДГ	— 3,7	+ 1,2	— 4,8	— 6,7	+ 5,8	— 12,4	*	50,4	53,8
Народный Депутат	+ 6,0	— 8,2	+ 6,1	+ 2,6	+ 5,4	— 0,3	— 9,5	*	92,4
Регионы России	+ 9,9	— 2,5	+ 8,4	+ 6,5	+ 5,4	— 4,8	— 5,4	+ 1,6	*

роли партий в политическом процессе. Принятые в период весенней сессии 2002 г. законы о гражданстве, об альтернативной гражданской службе, о противодействии экстремизму и другие усиливают роль государства настолько, что делают ее малоотличимой от той, которую отводят государству ультраправые.

Завершившуюся весеннюю сессию Государственной Думы 2003 г. можно охарактеризовать, как «сессию решения конкретных проблем». Впервые Государственная Дума решала вопросы, которые беспокоят общество, так были снижены налоги, увеличена нагрузка на газодовиков и нефтяников — изъята сверхприбыль. В течение шести месяцев удалось решить очень важные социальные проблемы, в том числе выделены средства на повышение заработной платы бюджетников, стипендии для студентов увеличены в два раза. На заключении у Правительства РФ находится законопроект, решающий проблемы возврата нестраховых периодов. В случае его одобрения прибавка к пенсиям составит порядка 70–140 рублей в месяц. В осеннюю сессию основное внимание уделено проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2004 год.

На наш взгляд, законодательная деятельность политических партий обусловлена рядом обстоятельств:

отношением к самой Государственной Думе, ее месту и роли в политической жизни России;

программными установками политических партий, системой взглядов на политическое и социально-экономическое развитие России;

видением предназначенных задач партии, ее идейных, политических и организационных основ, состава и деятельности.

В Государственной Думе сформировалось пропрезидентское, проправительственное большинство. Но было бы иллюзией называть его «устойчивым». Те решения, которые Правительство РФ проводит через нижнюю палату, становятся результатом не политического процесса, а переговорного.

Тем не менее сложилась коалиция депутатских объединений, прагматически оценивающих ситуацию в стране в целом и благодаря этому понимающих, какие законы действительно необходимы.

Парламент имеет решающее слово в принятии законов и распределении бюджетных средств, что делает его одной из основных арен лоббистской активности, как региональной так и отраслевой. Принципы, которыми руководствуются депутатские объединения, голоса за тот или иной законопроект, далеко не всегда имеют политический характер, т.е. определяются политической позицией депутатов. В итоге «отсев» законопроектов осуществляется как по политическим, так и по лоббистским основаниям.

Практическая законотворческая работа стала проверкой сплоченности и влияния фракций и депутатских групп на принятие решений в Государственной Думе.

Реальное влияние фракций в Думе зависит от их количественного состава, численности, сплоченности, дисциплинированности, солидарности при голосовании. Еще одно условие влияния партийных фракций на принятие решений — участие в постоянных и временных коалициях.

Силами образованного в Государственной Думе «альянса четырех» теперь можно провести через Государственную Думу любой законопроект. Для прохождения законопроекта достаточно 226 голосов (исключая конституционные законы, где необходимо не менее 300 голосов). Помимо собственных 235 голосов практически всегда можно рассчитывать еще на 12 голосов фракции ЛДПР, так как теперь программные установки «партии власти» ничем не противоречат идеологическим установкам ЛДПР.

Яркой иллюстрацией вышесказанного является «продавливание» Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» (второе чтение). Представляет интерес четырехкратное изменение итогов голосования «за» и «против».

время: 19:53:32 — **«за» — 217** (48,2 процента); **против — 63** (14,0 процента); не голосовали — 170 (37,8 процента); всего — 450;

результат — не принято;

время: 19:55:56 — **«за» — 221** (49,1 процента); **против — 60** (13,3 процента); не голосовали — 169 (37,6 процента);

результат — не принято;

время: 20:01:38 — **«за» — 221** (49,1 процента); **против — 34** (7,6 процента); не голосовали — 195 (43,3 процента);

— не принято.

время: 20:11:29 — **«за» — 227** (50,4 процента); **против — 35** (7,8 процента); не голосовали — 188 (41,8 процента);

результат — **принято**.

Реальное влияние фракций в Думе зависит от их количественного состава, численности, сплоченности, дисциплинированности, солидарности при голосовании. Еще одно условие влияния партийных фракций на принятие решений — участие в постоянных и временных коалициях.

Чтобы быть сильным политическим институтом, парламент должен обладать широкими законодательными правами.

Регламент Государственной Думы предоставляет фракциям и депутатским группам широкий круг полномочий.

Вопросы, связанные с контрольными полномочиями или касающиеся публичной политики, а именно: решения об утверждении кандидатов на пост премьер-министра или вынесении Правительству РФ вотума недоверия, а также принятие различных деклараций, обращений, заявлений Государственной Думы от начала и до конца «ведутся» депутатскими объединениями.

Наряду с этим существуют положения о ряде фракций. Несмотря на широкие полномочия в сфере законодательного процесса, определяемые Регламентом Государственной Думы, нужно сказать, что регламент — не закон, а подзаконный акт. По мнению автора, чтобы выявить проблемные области в российском законодательстве, заполнить существующие правовые пробелы, существует необходимость принятия закона о фракциях и депутатских группах с четко зафиксированными правами фракций и депутатских групп, особенно в законодательном процессе.