

местного самоуправления. Федеральный закон Российской Федерации от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» дал определение всех форм манифестаций, называя их публичными мероприятиями. Акты, регулирующие институт манифестаций, принимаются и в субъектах Российской Федерации.

Однако отсутствие механизма учета мнения участников публичных мероприятий в работе органов представительной власти уменьшает результативность их проведения.

Консультативный референдум — это способ выявления мнения населения, постоянно или преимущественно проживающего на определенной территории, в границах муниципального образования, результаты которого имеют рекомендательное значение.

В законодательстве субъектов Федерации институт консультативного референдума в чистом виде встречается крайне редко. В основном, происходит смешение двух институтов — консультативного референдума и опроса.

В чем схожесть и различие консультативного референдума и института опросов.

Опрос граждан также является формой выявления мнения населения соответствующей территории по сходным вопросам. Результаты опроса носят консультативный характер и учитываются органами власти при разработке правовых и нормативных актов, а также в разъяснительной работе среди населения.

Различия между этими институтами в форме проведения.

Опрос может проводиться на собраниях жителей, на участках проведения опроса либо по месту жительства участников опроса в форме закрытого или открытого голосования.

Голосование при опросе может быть поименным и проводиться по опросным листам или опросным спискам как на участках опроса, так и членами комиссии по проведению опроса по месту жительства участников опроса. Голосование при опросе может быть и тайным. Тайное голосование проводится по опросным листам на участках опроса. В этом случае различий между институтом опроса, проводимом при тайном голосовании, и консультативным референдумом нет.

В законодательстве субъектов Российской Федерации так же встречается смешение этих двух институтов. Например, в соответствии с Законом Республики Коми от 14.10.2002 (ред. от 23.06.2003) «О выборах, референдумах, опросах и отзыве в Республике Коми»<sup>1</sup> местный опрос граждан может проводиться тайным голосованием по бюллетеням опроса на участках проведения опроса. В этом случае, думается, институт опроса трансформируется в консультативный референдум.

Закон г. Москвы от 25 июня 1997 г. «О консультативном опросе граждан в районе города Москвы»<sup>2</sup> устанавливает, что консультативный опрос граждан является формой привлечения населения к управлению делами района города Москвы и города. Законом (ст. 8) устанавливается возможность проведения консультативного опроса путем тайного голосования. По сути, указанным законом закрепляется консультативный референдум.

Анализ форм сотрудничества и взаимодействия избирателей и органов представительной власти позволяет сделать вывод о том, что прослеживается тенденция к более тесному сотрудничеству представительных органов с избирателями именно на муниципальном уровне.

<sup>1</sup> «Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми», 25.02.2003, № 2, ст. 2404.

<sup>2</sup> «Вестник мэрии Москвы», № 25, декабрь 1997 г.; № 16, апрель 2001 г.

## РЕГЛАМЕНТ — ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА РОССИИ

Дмитриев Ю.А.<sup>1</sup>

**В**сякий юбилей — не только основа для подведения некоторых итогов, но и для оценки сегодняшнего и будущего состояния страны. Применительно к теме нашей конференции — оценка роли Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представляется актуальным показать значение Регламента Государственной Думы<sup>2</sup>. Необходимо отметить, что роль этого документа менялась в зависимости от изменения роли и значения в жизни российского общества того представительного органа, чью деятельность он регулировал.

Регламент первых Государственных Дум, как известно, разрабатывался самими депутатами в виде Наказа Государственной Думы, основанного на ст. 62 Манифеста Государя-императора от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка». Что интересно, работа над регламентом Думы начала прошлого столетия сопровождалась всеми недостатками и проблемами, которые присущи работе над регламентом действующей Государственной Думы. Во-первых, вплоть до роспуска последней, дореволюционной IV Государственной Думы, Наказ не был до конца сформирован и носил временный характер. Во-

<sup>1</sup> Дмитриев Юрий Альбетович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Академии труда и социальных отношений.

<sup>2</sup> По материалам конференции, прошедшей 3 марта в ЦИК РФ.

вторых, ряд его статей был признан Правительствующим Сенатом не соответствующими Манифесту, но поскольку Дума Сенату не подчинялась, они продолжали действовать. В-третьих, депутатам так и не удалось разработать сколь-нибудь приемлемую схему работы в Думе партийных фракций. Как известно, даже в последней, дореволюционной, наиболее реакционной по составу Думе, так и не сформировалось устойчивое партийное большинство, а коалиции в силу различной политической направленности фракций были не возможны. Таким образом, регламентация внутреннего устройства и деятельности первого российского парламента так и осталась незавершённой. Причём досрочный роспуск Государственной Думы не единственная и не главная тому причина.

Следующая попытка решения этих вопросов осуществлялась уже после Октябрьского переворота и создания СССР. Как известно, Верховные Советы СССР и РСФСР были в большей степени «парадными» нежели рабочими органами, поэтому регламент их деятельности имел лишь формальное значение. Впервые он приобрёл реальное значение лишь в работе последних составов Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. Не случайно, именно на их заседаниях впервые встал вопрос о правовой природе и повышении статуса регламента парламента Российской Федерации до закона.

Действительно, вопрос это не простой, не нашедший, на мой взгляд, адекватного решения в действующей Конституции России. Буквальное толкование нормы ст. 101 Основного закона, устанавливающей право каждой палаты принимать свой регламент, приводит нас к заключению, что регламент – это корпоративный акт, имеющий внутриорганизационное значение и не обладающий статусом нормативно-правового акта. Возможно, этого было бы достаточно, если бы юридическая сила его норм распространялась исключительно на депутатов Государственной Думы и её структурные подразделения. Однако, как известно, в соответствии с регламентом на заседания Думы приглашаются министры для участия в так называемом «правительственном часе», создаются двух- и трёхсторонние комиссии с участием членов Совета Федерации и представителей Президента, реализуются иные полномочия Государственной Думы, установленные ст. 103 Конституции и касающиеся формирования органов иных ветвей государственной власти. Следовательно, предписания норм регламента Государственной Думы в той или иной мере затрагивают права и полномочия иных лиц и органов, находящихся за пределами данной палаты парламента и ей не подчинённых. А это означает, что нормы регламента в той или иной мере приобретают нормативно-правовой характер. Возникает вопрос – какова нормативно-правовая природа акта, их содержащего?

Если это подзаконный нормативно-правовой акт, то действия органа, его принявшего, могут быть оспорены в суде. Однако проблема состоит в том, что Государственная Дума не обладает статусом юридического лица и её действия не могут быть обжалованы в судебном порядке. Таким статусом обладает лишь Федеральное Собрание в целом, но оно не может отвечать за регламенты, принимаемые его палатами. К тому же преимущественно раздельная работа палат вообще делает проблематичной перспективу судебного спора с федеральным парламентом.

В любом государстве, именуя себя правовым, нормативно-правовой акт, изданный уполномоченным на то органом государственной власти, может быть проверен на предмет его конституционности. Однако ни сама Конституция, ни Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не разъясняют, относят ли они регламент палаты парламента к числу нормативно-правовых актов, подлежащих проверке на этот предмет. Наверное, выяснить это можно только опытным путём. Но что любопытно: ни один орган государственной власти или физическое лицо, чьи права были или могли быть нарушены регламентом Государственной Думы, не предприняли попытки обращения в Конституционный Суд с подобным запросом. Хотелось бы надеяться, что этот пробел будет восполнен членами Общественной палаты Российской Федерации.

Однако вопрос о толковании юридической природы регламента Государственной Думы не снимает с повестки дня ещё ряд вопросов, касающихся его содержания. И один из них – это зависимость содержания регламента от политического состава конкретной Государственной Думы. Учитывая постоянно возникающие в каждом новом составе Думы споры по вопросу руководства комитетами, такое обстоятельство не учитывать нельзя. На мой взгляд, придание регламенту статуса Федерального закона, позволит не только решить проблему

юридической природы этого акта, но и устранил его зависимость от политических предпочтений и кадровых споров депутатов нижней палаты.

Противники этой идеи ссылаются на большое количество изменений, постоянно вносимых в регламент нижней палаты парламента. Полагаю, что это – следствие «болезни роста» нашего по сути юного Парламента и тех самых политических предпочтений, о которых шла речь выше. К тому же пример государств с большим парламентским опытом – таких как Великобритания – свидетельствует: в Регламент палаты Общин, имеющий силу закона, за полтора века его действия внесено более двухсот поправок, но они не изменили его существа как демократического органа власти, основанного на принципе парламентского большинства.

И вот здесь возникает ещё одна проблема, касающаяся статуса нижней палаты отечественного парламента. Как известно, новая Государственная Дума должна формироваться на основе 100% пропорциональной избирательной системы. И это обстоятельство должно найти адекватное отражение в её регламенте. Сегодня доминирующая роль в законодательном процессе принадлежит так называемым «профильным» комитетам, формируемым с учётом профессионального опыта народных избранников. Однако новая Дума, очевидно, приобретёт ярко выраженный партийно-политический характер, а законодательный процесс в ней – борьбы между парламентским большинством и меньшинством. Это предполагает повышение и даже выдвигание на первую роль в этом процессе партийных фракций или их коалиций. Разумеется, это не отрицает роли профильных комитетов, но превращает их в факультативные, некие экспертные структуры, дающие оценку разумности того или иного проекта, но лишённые возможности определить свою судьбу, как это происходит в большинстве случаев сейчас.

**Ни сама Конституция, ни Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не разъясняют, относят ли они регламент палаты парламента к числу нормативно-правовых актов, подлежащих проверке на этот предмет.**

В этой связи возникает ещё один немаловажный вопрос, который не может быть решён только в рамках регламента Государственной Думы, во всяком случае в его современном виде. Это вопрос партийной дисциплины и связи между депутатской фракцией и сформировавшей её партией. Что касается дисциплины, то, как показывает опыт зарубежных государств с меньшим стажем парламентской деятельности: чем меньше этот стаж, — тем жёстче внутрипартийная дисциплина. Например, в Парламенте Республики Индия депутат, проголосовавший против решения, поддержанного его фракцией, лишается депутатского мандата. Переходы из фракции во фракцию в зарубежных парламентах запрещены вообще, либо санкционируются партийным большинством. К сожалению, в нашем парламенте подобные переходы не редкость.

Исходя из негативного опыта коммунистической диктатуры, мы в действующем законодательстве отказались от регламентации связи между депутатской фракцией и сформировавшей её партией, провозгласив принцип свободного мандата. Полагаю, что свободный мандат более приемлем для так называемых «независимых» депутатов, выдвигаемых и избираемых населением непосредственно по одномандатным избирательным округам. Что же касается кандидатов, выдвигаемых политическими партиями по спискам, думается, для них абсолютно свободный мандат вряд ли приемлем. Сегодня в России складывается иная ситуация. При всём желании отдельных недалёковидных политиков восстановить диктатуру одной партии — это вряд ли возможно. Даже если стремиться к идеалу — доминированию двух политических партий, формирования блока нескольких фрак-

ций и наличия оппозиции избежать не удастся. Это позволит сохранить в обществе политический плюрализм, оказывающий воздействие и на решения парламента. При этом необходимо отметить, что только внесением изменений в Регламент Государственной Думы названные процессы исчерпаны быть не могут. Соответствующих изменений потребует избирательное законодательство и закон о политических партиях. Избежать коллизий между перечисленными актами, на наш взгляд, возможно только при повышении статуса регламента до закона.

**Иными словами, Дума вполне может вместо федерального закона принять федеральный конституционный закон, а вместо постановления предложить проект федерального закона о регламенте.**

Естественно возникает вопрос: как это сделать без нарушения Конституции России? На этот счёт есть два соображения. Во-первых, лингвистический анализ приводит к выводу о том, что в отношении регламента (ст. 101) и федерального закона (ст. 105) Конституция использует один и то же оборот «Государственная Дума принимает». Но это обстоятельство не исключает последующего участия Совета Федерации в одобрении или неодобрении закона, а Президента — в его подписании или отклонении. Во-вторых, исходя из положений общей теории права, очевидно, что правоприменитель не может при решении конкретного вопроса понизить статус нормативно-правового акта, но это не лишает его возможности повысить этот статус. Иными словами, Дума вполне может вместо федерального закона принять федеральный конституционный закон, а вместо постановления предложить проект федерального закона о регламенте.

Разумеется, эти предложения могут быть реализованы только при наличии доброй воли депутатов нового состава Государственной Думы и развития России по пути строительства демократического правового государства.

## ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Гуринович А.Г.<sup>1</sup>

**Н**ачиная с 1996 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации предпринимались усилия по рассмотрению законопроекта «О нормативных правовых актах Российской Федерации». Проект был внесён в установленном порядке 2 июня 1996 года депутатами Государственной Думы второго созыва — членами Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе — и принят в первом чтении 10 ноября 1996 года. После неоднократ-

ного обсуждения в комитете законопроект был представлен к процедуре второго чтения 29 октября 1999 года, а затем возвращён в комитет на доработку.

К очередному рассмотрению законопроекта палата вернулась 12 мая 2004 года и по предложению Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству его отклонила и сняла с дальнейшего рассмотрения.

21 сентября 2005 года намерение разработать свой вариант проекта федерального закона «О нормативных

<sup>1</sup> Гуринович Александр Георгиевич — доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника отдела аналитического обеспечения законодательной деятельности Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.