

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра конституционного и муниципального права

ДОПУЩЕНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК
И ПРОВЕРЕННО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ

Заведующий кафедрой

д-р. юрид. наук, профессор

 Г.Н. Чеботарев

09.12. 2016г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕПУТАТСКОЙ ФРАКЦИИ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

40.04.01 «Юриспруденция»

«Магистерская программа «Правовая организация
деятельности органов публичной власти»

Выполнил
Студент 3 курса
Заочной формы обучения



Л.А.Ткач.

Научный руководитель
д-р.юрид.наук., профессор



А.П. Сунцов.

Рецензент
к.ю.н.



Ю.И. Воронина

Тюмень 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Список принятых сокращений.....	5
ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. Депутатские объединения в высшем законодательном органе России, история вопроса.....	10
1.1. Понятие и конституционное – правовой статус фракций и депутатских групп.....	10
1.2. История возникновения фракций и депутатских групп в России.....	20
ГЛАВА 2. Депутатские объединения в теории и практике РФ.....	31
2.1. Порядок образования и внутренняя структура депутатских объединений.....	31
2.2. Компетенция депутатских объединений в Государственной Думе.....	36
ГЛАВА 3. Особенности реализации компетенции фракций и депутатских групп в законодательных органах государственной власти.....	47
3.1. Роль депутатских объединений в работе Совета Государственной Думы.....	47
3.2. Участие фракций и депутатских групп в законотворческом процессе.....	52
3.3. Особенность деятельности депутатской фракции «Единая Россия» в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Тюменской области).....	60
Заключение.....	74
Список источников и литературы.....	77

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ВЦИК – Всероссийский центральный исполнительный комитет.

КПСС - Коммунистическая партия Советского Союза.

ПЛСР - Партия левых социалистов-революционеров.

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика.

СЗ РФ- Собрание законодательств Российской Федерации.

СНК - Совет народных комиссаров.

СССР – Союз Советских Социалистических Республик.

ЦК ВКП – Центральный комитет Всероссийской коммунистической партии.

КПРФ – Коммунистическая партия Российской Федерации.

РФ – Российская Федерация.

РСДРП – Российская социал – демократическая рабочая партия.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Деятельность Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов. Политические партии, ориентирующиеся на работу в представительных органах государственной власти, с демократической точки зрения стали неотъемлемым институтом конституционной жизни в современном мире. Многопартийность - существенная характеристика демократического правового строя. Более того, политические партии для того и создаются, чтобы посредством выборов своих сторонников в законодательные органы участвовать в управлении государством.

По мнению многих ученых, у каждой страны свой путь к демократии, парламентаризму и многопартийности.

В многопартийных государствах парламент всегда является партийным по своему составу. В современных парламентах либо вообще нет независимых кандидатов в депутаты (например, в странах, избирательное законодательство которых предоставляет политическим партиям монопольное право на выдвижение кандидатов), либо их число ничтожно. Известное положение: «без политических партий нет парламентаризма», верно как в отношении способа формирования парламента — путем выборов на многопартийной основе, так и его организации и деятельности, решающая роль в которых принадлежит парламентским организациям партий, которые стали обязательной структурной частью парламента¹.

На укрепление демократии, становление многопартийности в современной России направлено и введение смешанной пропорционально - мажоритарной избирательной системы со значительной долей пропорционального представительства, когда половина депутатов Государственной Думы избирается по партийным спискам.

¹ Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. -М., 2013 С. 217.

Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, из числа депутатов создаются фракции и депутатские группы.

Современное парламентское право, как считают большинство ученых, признает данные депутатские объединения важнейшим структурным элементом парламента и предоставляет им ряд прав и привилегий, реализация которых обеспечивает их активное участие в организации и деятельности палаты.

Работа депутатских объединений, безусловно, упорядочивает деятельность парламента, поскольку позволяет депутатам объединиться, сформировать и коллективно отстаивать свою политическую позицию, в связи с чем весьма актуальной представляется предпринятая попытка исследовать конституционно-правовой статус фракций и депутатских групп в Государственной Думе.

В Регламенте Государственной Думы регулированию правового статуса и деятельности фракций и депутатских групп посвящена отдельная глава. Однако в ней содержатся лишь общие нормы о депутатских объединениях, и этот вопрос нуждается в более детальной регламентации. Подлежат более точному определению понятия «фракция», «депутатская группа» и «депутатское объединение», особенно в связи с принятием ряда новых законов, в частности ФЗ «О политических партиях» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

На основе анализа конституционно-правового статуса депутатских объединений в Государственной Думе сформулированы их определения.

«Депутатское объединение» - это выступающая в виде фракции или депутатской группы организационная форма совместной деятельности депутатов Государственной Думы, преследующих схожие политические цели и интересы, образуемая для выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, и подлежащая регистрации.

«Фракция» - это организованная группа депутатов Государственной Думы, избранных по федеральному избирательному округу и представляющих в Государственной Думе выдвинувшую их политическую партию (избирательный

блок), а также депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам и пожелавших участвовать в работе фракции, созданная в целях выражения интересов соответствующей политической партии или избирательного блока в Государственной Думе и зарегистрированная в установленном порядке.

«Депутатская группа» - это организованная группа депутатов Государственной Думы, не вошедших ни в одно другое депутатское объединение, созданная в целях выражения групповых интересов и зарегистрированная в установленном порядке, минимальная численность которой установлена Регламентом Государственной Думы.

Степень разработанности темы и круг источников. При формировании теоретической основы был использован обширный материал в области положения политических партий, содержащийся в работах советских и современных ученых: Автономова А.С., Авакьяна С.А., Безобразова В.П., Боголюбова С.А., Водовозова В.В., Владиславлева И.К., Гамбарова Ю.К., Голубцова С.А., Зайченко Н.С., Зотовой З.М., Заславский С.Е., Златопольский А.А., Иванов Н.Н., Катенина П.Н., Краснова В.Н., Коргунюк Ю.А., Лукьянова А.И., Лодыгина А.Л., Львов-Рогачевского В.Л., Левина К.Н., Ленина В.И., Лазарева Б.М., Мартова Л.А., Марченко М.Н., Пуришкевича В.М., Фарукшина М.Х., Холодковского К.Г., Щиглика А.И., Энтина Л.М., Юдина Ю.А.

Большой вклад в исследование истории образования и деятельности фракций в российских дореволюционных Государственных Думах внесли работы таких авторов, как В.А. Демин, О.А. Исхакова, В.А. Козбаненко, Н.И. Лазаревский, О.Г. Малышева, В.А. Патентов, Д.В. Петрова и др.

В данной работе использовались материалы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Объектом данного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе образования и функционирования депутатских объединений в Российской Федерации.

Предметом данного исследования являются конституционно-правовой статус фракций и депутатских групп; порядок их формирования; состав, структура и внутренняя организация данных депутатских объединений; основные направления деятельности, а также их место в теории и практике российского парламентаризма.

Цели и задачи данного исследования. Целью исследования является комплексный анализ конституционно-правового статуса фракций и депутатских групп в Государственной Думе как важного структурного элемента нижней палаты парламента Российской Федерации призванных в своей деятельности осуществлять функции Государственной Думы. На основе анализа законодательства и практики реального функционирования парламента РФ, обобщение положений теории и практики конституционного права, отечественного и зарубежного опыта предпринята попытка разработать предложения по совершенствованию норм, определяющих конституционно-правовой статус фракций и депутатских групп в Государственной Думе.

Глава 1. Депутатские объединения в высшем законодательном органе России, история вопроса.

1.1. Понятие и конституционно – правовой статус фракций и депутатских групп.

Парламентские организации политических партий традиционно являются структурной частью любого парламента в государствах с многопартийной системой. В законодательстве и мировой парламентской практике нет единого подхода к названию подобных объединений. Они именуются либо фракциями, либо парламентскими группами. В Великобритании, США и ряде других стран, например, фракции приобретают статус так называемых "парламентских партий". Эти депутатские объединения отличаются фактической независимостью от внепарламентских партийных органов, обладают большой степенью самостоятельности в действиях, что делает их определяющей силой партии. Именно они определяют политику данной политической партии в стране. По своей сути указанные депутатские объединения являются организованными группами членов политических партий, проводящих их политику в парламенте, что общепризнанно именуется фракцией.

Как показывает практика, объединения парламентариев по партийным признакам создаются почти везде в нижних палатах парламента и нередко - в верхних. Наряду с фракциями в структуре высших законодательных органов государственной власти функционируют и иные объединения депутатов - парламентские группы, группировки, союзы. Они образуются как независимыми депутатами, так и депутатами различных партий, не сумевшими образовать собственные фракции. В некоторых парламентах (как в нижних, так и в верхних палатах) создаются парламентские группы по территориальному признаку, целью которых является координация деятельности в интересах регионов.

Российский парламентаризм, используя опыт демократических государств с развитой парламентской системой и, основываясь на собственном историческом опыте, также следует традициям построения одной из палат парламента -

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по фракционному принципу. Сам принцип формирования Государственной Думы, основанный на участии в выборах политических партий, предопределяет особенность внутренней структуры этого государственного органа. Наряду с фракциями в Государственной Думе существует и другая самостоятельная форма объединения депутатов - депутатские группы, куда входят депутаты, избранные в одномандатных избирательных округах и не являющиеся членами фракций.

Правовое положение и организационное строение депутатских объединений (далее - фракций) в парламентах многих стран схожи, что позволяет провести обобщенный анализ элементов их статуса, а именно: природы фракций, места в системе общественных отношений и субъектов права, прав и обязанностей, а также форм их реализации.

Природу фракции, исходя из общепризнанного понимания этого термина, следует, прежде всего, рассматривать в совокупности с понятием и признаками политической партии.

Существование, формирование и внутренняя организация высшего представительного (законодательного) органа государства самым тесным образом связаны с характером осуществляемой в данном обществе политической власти, развитостью производных от нее политических отношений, участниками которых выступают государство и общество. Общество в данном случае выступает в виде отдельных граждан, а также в виде элементов, образующих политическую систему общества - политических партий и движений. Говоря словами Б.Н.Чичерина, "...как скоро в государственный механизм вводится представительное начало, так необходимым орудием деятельности становятся партии"². Их целью является участие в политической жизни и в осуществлении государственной власти. Не будучи носителями государственной власти, эти образования, тем не менее выполняют функции посредников между обществом и государством, иначе говоря

² Чичерин Б.Н. О народном представительстве/ Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. Под ред. Мухаева Р. Т. - М., 2013. С. 323.

представляют интересы граждан в сфере государственной жизни³. Именно наличие в политической системе государства партий - характерная черта развитого гражданского общества.

По словам немецкого государствоведа В.Грэйэ, "если демократия есть проводимая по определенным правилам борьба за ведущее положение в политике, то партии являются необходимыми формациями, предотвращающими хаотическую борьбу каждого против всех и придающими борьбе за ведущее положение порядок и форму". Признание многопартийности и правовое регулирование статуса политических партий являются неотъемлемым признаком демократического государства.

Конституционными нормами регулируются гарантии образования и деятельности партий, а также ограничения на их создание и деятельность.

Законодательное регулирование статуса этого вида общественных объединений касается юридических признаков политических партий, порядка создания, регистрации партий, структуры и внутренней деятельности политических партий, порядка их финансирования и контроля государства в этой сфере, а также порядка приостановления и прекращения деятельности партий. Законы конкретизируют конституционные основы создания и деятельности политических партий.

Конституционные положения о партиях развиваются так же в избирательном законодательстве и в нормах парламентского права.

Главным признаком партий как особого вида общественных объединений считается их участие в избирательных кампаниях, выражение и формирование политической воли народа. Поэтому избирательные законы регулируют вопросы, касающиеся участия политических партий и движений в выборах в органы государственной власти, содержат ряд условий, при которых такое участие возможно. Как правило, это связано с наличием факта регистрации партии (легализации ее статуса), наличия соответствующей записи о праве партии

³ Стешенко Л.А., Шамба Т.М. История государства и права России. Академический курс. В 2 т. Т. 2: XX в. М., 2013. С. 239.

выдвигать кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в уставе партии и другими условиями. Так как участие в формировании органов власти является для политических партий одной из главных задач, законодательство некоторых стран содержит на этот счет специальные предписания. Среди функций политических партий одной из главных является участие партии в формировании и контроле за деятельностью органов власти. В связи с этим парламентская деятельность политических партий рассматривается как важный объект правового регулирования. Представители политических партий, сформированных самими гражданами по идеологическим признакам, получают возможность реализовывать программы своих объединений, а значит отстаивать интересы определенной части населения в парламенте, влиять на принятие важнейших государственных решений, в целом на политику, проводимую государством. Эффективность такого влияния возрастает, когда представители одной партии или "родственных по духу" партий объединяются в парламентские фракции - особые формы депутатских объединений, где состоят депутаты парламента, "объединенные в отдельную группу для организованного проведения политики своей партии"⁴.

Деятельность депутатов во фракциях непосредственно связана с проблемой их взаимоотношений с политической партией, которую следует рассматривать во взаимосвязи с системой депутатского мандата, признаваемой государством.

В связи с этим, нормы Регламента Государственной Думы, касающиеся формирования и деятельности фракций, а именно возможности участия во фракции депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам, в некоторой степени не соотносятся с изначальной природой и предназначением этого института - проведением депутатами политики партии в парламенте. Анализируя определение фракции с точки зрения общепринятого понимания этого термина, представляется сомнительной возможность проведения линии конкретной партии, а также защиты и отстаивания партийных интересов по существу любым депутатом, пожелавшим участвовать в работе данного депутатского объединения.

⁴ Джанда К. Сравнение политических партий: исследования и теория // Современная сравнительная политология. М., 2013. С. 84-143

Было бы логичным, если бы Регламент Государственной Думы при определении фракции содержал указание на одноименную (с избирательным объединением, на основе которого формируется фракция) партийную принадлежность депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам - в этом случае во фракцию могли бы вступать лишь депутаты- одномандатники, выдвинутые на выборах в округах от политической партии, которая впоследствии формирует фракцию в Государственной Думе, либо ее члены. Однако Регламент позволяет депутатам самим определять свою принадлежность к какому-либо объединению, независимо от его политической принадлежности, тем самым фактически лишая понятие фракции своего внутреннего содержания, и оставляя при этом, на наш взгляд, лишь формальный принцип построения фракции - на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную Думу по федеральному избирательному округу. А основой при этом может послужить любое количество депутатов, которое, очевидно, должно быть не менее половины от прошедших в Государственную Думу по спискам данного избирательного объединения. Как показывает парламентская практика Российской Федерации, в состав фракций входили и входят депутаты, прошедшие в Государственную Думу по спискам других избирательных объединений⁵.

С точки зрения соотношения теоретического "предназначения" фракции и ее практического воплощения интересна новелла, в качестве которой выступила недавно введенная норма Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации": в соответствии со статьей 40 данного Федерального закона политическая партия вправе выдвигать в составе федерального списка кандидатов лиц, не являющихся членами данной политической партии. Таким образом, членами фракции в случае победы политической партии на выборах, становятся в том числе и не члены политической партии. При этом возникает вопрос: должны ли они подчиняться

⁵ Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции/ С.В Васильева.- М.: Институт права и публичной политики, 2014.- 12 с

требованиям партийной дисциплины, неизбежно присутствующей в деятельности фракций (это и право выхода из фракции, и солидарное голосование и т.д.).

Статьей 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" закреплено, что "в случае досрочного выбытия депутата, избранного в результате распределения депутатских мандатов между федеральными списками кандидатов, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации передает его депутатский мандат зарегистрированному кандидату из того же федерального списка кандидатов в соответствии с пунктом 10 статьи 6 настоящего Федерального закона". Однако данное положение не применяется в случае досрочного выбытия депутата, занимавшего на момент заверения федерального списка кандидатов одно из первых трех мест в общефедеральной части списка, без вынуждающих к тому обстоятельств в период менее одного года со дня избрания Государственной Думы. В этом случае депутатский мандат передается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации другому федеральному списку кандидатов из числа допущенных к распределению депутатских мандатов в данном созыве Государственной Думы в соответствии с пунктом 9 статьи 86 настоящего Федерального закона. Обстоятельствами, вынуждающими к выбытию депутата Государственной Думы, являются замещение государственной должности, предусмотренной Конституцией Российской Федерации, а также обстоятельства, указанные в пункте 13 статьи 52 настоящего Федерального закона (признание зарегистрированного кандидата судом недееспособным, тяжелая болезнь и т.д.). Кроме того, федеральный список кандидатов, лишившийся депутатского мандата в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, утрачивает право на получение депутатских мандатов, освободившихся в результате досрочного выбытия депутатов, занимавших одно из первых трех мест в общефедеральной части федеральных списков кандидатов⁶.

На практике переход депутата из фракции, созданной на основе избирательного объединения, по спискам которого депутат прошел в

⁶ Ерыгина В.И. [Политико-правовые тенденции](#) возрастания роли политических партий в избирательном процессе/ В.И. Ерыгина //Конституционное и муниципальное право. 2014. - № 19. - С. 14.

Государственную Думу, в другую фракцию не считается "выбытием". Таким образом, депутаты прекращающие свое членство во фракциях и поменявшие или утратившие принадлежность к своему избирательному объединению, продолжают исполнять полномочия депутатов Государственной Думы. Существование такой практики ставит под сомнение, и такой важный аспект как волеизъявление народа. Голосование на выборах за ту или иную кандидатуру, а в данном случае - за то или иное избирательное объединение или избирательный блок - это, прежде всего, проявление воли избирателя. Именно посредством воли избирателей кандидаты в депутаты Государственной Думы, включенные в список избирательного объединения, становятся депутатами. И выход депутата из фракции по его желанию в связи с переходом в другую фракцию, как представляется, косвенно затрагивает конкретно выраженную волю избирателя. В данном случае показательна норма Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Согласно ст. 8 депутат Государственной Думы, избранный по общефедеральному избирательному округу, поддерживает связь с избирателями в субъекте Российской Федерации, определенном соответствующей фракцией в Государственной Думе, созданной избирательным объединением, по списку которого он был избран. Как видно, Федеральный закон недвусмысленно соотносит парламентскую деятельность депутата с "его" избирательным объединением.

Существует, однако, и иной аспект, связанный с проблемой переходов из депутатских объединений.

Нельзя не согласиться с тем, что депутат не должен и не может являться "заложником" своей партии. Сила взаимосвязи между партией и ее представителями, по сути, должна иметь место только на этапе подготовки проведения выборов в представительный орган⁷. Однако, с момента получения депутатского мандата непосредственно от избирателей лицо, избранное членом представительного органа

⁷ Алебастрова И. В. Оппозиция: политическая тень как средство от политического мрака / И.В. Алебастрова// Сравнительное конституционное обозрение.- 2011.- №1.- С. 67

власти, должно служить, прежде всего, общенародным интересам⁸. Иными словами, на этой стадии происходит смена статуса - представитель партии становится представителем всего народа, а не отдельной его части. И в этом случае взаимоотношения с партией должны иметь для депутата второстепенное значение. Ничто не должно мешать депутату в свободном выборе условий своей деятельности в парламенте, он должен руководствоваться собственными убеждениями и желаниями. И с этой точки зрения переход или выход депутата из фракции, представляется естественным. Здесь следует пояснить, что уход депутата из фракции сам по себе, без смены партийной принадлежности не должен рассматриваться как выбытие. Вполне возможна ситуация, при которой депутат, покинув фракцию своего избирательного объединения, тем не менее, остается членом партии (движения) и при этом не вступает в другую фракцию, проводящую соответственно политику другой партии⁹. При этом, как представляется, соблюдается некий баланс между независимостью, свободным волеизъявлением депутата и "верностью" своему избирательному объединению, а следовательно и избирателям, проголосовавшим за него. Таким образом, ограничение должно касаться только смены депутатом фракции. Теоретически переход депутата в группу не должен рассматриваться как "разрыв со своим избирательным объединением", поскольку группы в общепринятом понимании имеют другой статус - они не проводят политику конкретных партий как фракции. Имеется в виду то, что выйдя из фракции, депутат не должен становиться членом какой-либо фракции или депутатской группы, а быть вне депутатского объединения¹⁰. Что касается правовых гарантий свободы парламентских фракций от партийного влияния, то в качестве их специалистами называются: закрепление в законодательстве статуса депутата как представителя всего народа.

⁸ Соколова А.А. Социальные аспекты понятия "правообразование"/А.А. Соколова // Государство и право.- 2013. -№ 7. -С. 79 - 83.

⁹ Авдеенкова Н.П. Конституционное право Российской Федерации/ Н.П. Авдеенкова, Ю.А. Дмитриева.- Курс лекций. Часть 1. М., 2013.- 279 с.

¹⁰ Бачило И.Л. Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: Колл. монография / Под общ. ред. И.Л. Бачило.- М.: Издательство "Юрайт", 2013.- 200 – 204 с.

Согласно регламентным нормам в Государственной Думе формируются фракции и группы, которые охватывают практически весь депутатский корпус. Именно существование в Государственной Думе фракций как отделений партий в парламенте позволяет говорить о партийном представительстве в этой палате. По данным Аналитического управления Аппарата Государственной Думы количество депутатов, не входящих во фракции в Государственной Думе первого созыва (по состоянию на 11.01.94 г.) составило 108 человек по отношению к общему числу депутатов - 444, в Государственной Думе второго созыва (по состоянию на 16.01.97 г.) - 139 к 450 соответственно, в Думе третьего созыва из общего числа депутатов (450) не охваченными фракционной деятельностью оказались 153 депутата (по состоянию на 19.01.2000 г.). Это объясняется тем, что в состав фракций вошли и депутаты - сторонники данного депутатского объединения, избранные по одномандатным округам, а также депутаты-одномандатники, "продублированные" в округах, но не прошедшие по спискам своего избирательного объединения. Кроме того, принадлежность депутата к фракции считается приоритетным по сравнению с независимостью депутата по ряду факторов: как явных, упоминаемых в Регламенте - по вопросам полномочий по формированию руководящих органов парламента, в сфере законотворческого процесса, по решению вопросов, входящих в соответствии с Конституцией в компетенцию Государственной Думы и т.д., так и косвенных - по перспективам участия в следующей избирательной кампании по спискам данного избирательного объединения¹¹.

Говоря о порядке формирования фракций, следует отметить, что в большинстве стран существует четкий порядок их образования. Как правило, для того, чтобы не допускать "дробления" парламента на мелкие группы, устанавливается нижний порог численности депутатского объединения в процентном или численном выражении (5% депутатов от одной партии - Германия, 20 депутатов - Франция). Но в некоторых парламентах этот показатель сведен к

¹¹ Граждан В.Д. Гражданское общество как система негосударственного управления/ В.Д. Граждан // Власть.- 2013.- №3.-С.34

минимуму - количество депутатов, необходимое для образования фракции колеблется от 1 до 5 (Норвегия, Япония, Аргентина, Австрия и др.).

Официальное признание фракции (обычно, это регистрация в соответствующих органах палаты) необходимо для реализации ею прав как по формированию органов парламента, так и иных процедурных вопросов.

Следует отметить, что и в организационном, и в содержательном отношении фракции повторяют структуры, сложившиеся в парламенте в целом. В них как в объединениях равноправных членов имеются высший руководящий орган - собрание и высший представитель - председатель фракции. В секциях и рабочих группах фракции происходит проработка позиций объединения в комитетах, на пленарных заседаниях, а также подготовка ее собственных решений и инициатив¹².

Статус фракций определяется также и их ролью в парламенте, а точнее теми правами и обязанностями представительного, процедурного и организационно-технического характера, которые закреплены в законах или регламентах палат. Это и представительство в комитетах и иных органах парламента, и приоритет в выступлениях по законопроектам, и обязанность депутатских объединений информировать председателя палаты о своих решениях, и предоставление помещений и финансовых средств и.т.п. В целом же анализ зарубежной и отечественной парламентской практики показывает, что *полномочия* фракций сводятся к следующим блокам: организационно-технические (формирование руководящих органов парламента, подготовка и решение процедурных вопросов), полномочия в сфере законотворческого процесса, полномочия связанные с реализацией компетенции палаты, определенной Конституцией, а также иные полномочия (например, деятельность по участию в предвыборных кампаниях).

Формами деятельности депутатских объединений, посредством которых реализуются их полномочия, следует признать: работу в комитетах и комиссиях палаты, межфракционных депутатских объединениях, взаимодействие с представителями иных органов государственной власти, с избирателями, участия в

¹² Радзиховский Л.В. Единая российская элита/ Л.В. Радзиловский // Независимая газета.- 2014.- 7 марта.

различных публичных мероприятиях - "круглых столах", семинарах, конференциях, международное парламентское сотрудничество и др.

Вывод: Анализируя сложившуюся парламентскую практику (международную и российскую) следует констатировать, что в государствах с многопартийной политической системой партийное представительство в высших законодательных органах государственной власти реализуется путем создания в их структурах депутатских объединений. Данные парламентские образования "несут" в себе как частнопартикулярное, так и общегосударственное начала. Исходя из анализа природы депутатских объединений применительно к принципам народного представительства и свободного мандата, достаточно сложно увязать народное представительство в буквальном смысле с проводимой в парламенте политикой партий, а понятие фракции с принципами деятельности парламента и статусом депутата в демократическом государстве как представителя всего народа.

1.2. История возникновения фракций и депутатских групп в России.

В конституционной жизни России парламентские фракции впервые возникли после образования Государственной Думы в 1906 г. и первый отечественный опыт существования парламентских фракций связан с их деятельностью в дореволюционной России в Государственных Думах I - IV созывов (1906- 1917 гг.).

Принципиальные положения об устройстве Государственной Думы, ее функциях и думской процедуре содержались в таких актах, как «Учреждение Государственной Думы» и «Основные государственные законы», принятых в 1906 г.. Впоследствии Государственная Дума выработала Наказ, определявший «подробности внутреннего распорядка» и «предметы ведомства» Думы в соответствии с наработанной практикой.

При этом ни Учреждение Государственной Думы, ни ее Наказ в соответствии с мировой практикой того времени не предусматривали образования в ней никаких

депутатских объединений¹³. Вместе с тем, как отмечал А.Ф. Смирнов, Наказ Думы все же допускал выступления по мотивам голосования от имени групп депутатов.¹⁴

Однако члены Государственной Думы как любого многопартийного парламента, принадлежащие к одной партии, образовывали партийную фракцию¹⁵. И уже в I Государственной Думе, как свидетельствуют историки, оформились фракции, возглавляемые лидерами соответствующих партий.

Таким образом, первые российские политические партии, созданные в 1905 - 1906 г.г., сразу же встали на путь создания своего парламентского представительства. И в этой деятельности они использовали опыт западных парламентариев. Поэтому, благодаря активной деятельности политических партий, Государственная Дума сразу стала структурироваться по политическому признаку. Как отмечал Председатель I Государственной Думы С.А. Муромцев, «Первая Дума впервые придала неорганизованному, наполовину стихийному движению народа формы организованные, в стенах Государственной Думы партии, встретившись между собой, впервые поняли, что пора сойти с почвы митинга и встать на почву организованного собрания»¹⁶.

Имели место случаи, когда ряд партий, идеологические и политические установки которых в основном совпадали, образовывали общую фракцию¹⁷. Вместе с тем, в IV Государственной Думе одна политическая организация (Союз 17 октября) образовала сразу 2 фракции: фракцию земцев-октябристов и группу - Союз 17 октября.

Работа партий по формированию собственных фракций в I Государственной Думе представляет собой первый опыт образования думской фракционной системы, так как до этого не было ни фракций, ни самой Думы. В дореволюционных

¹⁴Смирнов А.Ф. Государственная Дума Российской империи 1906-1917 г.г.: Историко-правовой очерк. - М., 2013 С. 604.

¹⁵Текст Наказа не определял формирование и деятельность фракций, в нем даже не использовался этот термин, однако, вместе с тем, не существовало и запрета на их образование.

¹⁶ Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции/ Р.В. Енгибарян.- М.: Норма, 2013.- 179 с.

¹⁷ Демин В.А. Государственная Дума России (1906 - 1917 гг.): механизм функционирования: Дисс.... канд. историч. наук. -М., 2013. С. 293.

Государственных Думах объединения членов парламента могли именоваться по-разному: фракциями, группами, а объединение польских националистических партий, например, называлась «польское коло».

Всего в Государственной Думе I созыва к моменту ее роспуска было 8 фракций, II созыва - 11 фракций, III созыва - 11-12 фракций одновременно. Государственная Дума IV созыва начала свою работу с 11 фракциями, к 1917 г. их число достигло 16.

Партийный состав I Государственной Думы (1906 г.) был достаточно «пестрым», в него входили представители самых разных политических партий. Самой многочисленной фракцией были кадеты — 179 депутатов; внушительную фракцию составляли представители аграрной трудовой партии России («трудовики») - 97 депутатов; социал-демократы насчитывали 18 депутатов, а октябристы - 16; разного рода национальные группировки заняли в общем 63 места; беспартийных было 105 депутатов¹⁸.

Члены II Государственной Думы (1907 г.) по партийным фракциям распределились следующим образом: трудовая группа и фракция Всероссийского крестьянского союза - 104 депутата, конституционно-демократическая фракция — 98 депутатов, социал-демократическая фракция - 65 депутатов, группа беспартийных — 50, польское коло — 46, фракция «Союз 17 октября» и группа умеренных - 44, группа социалистов-революционеров — 37, мусульманская фракция - 30, казачья группа - 17, народно-социалистическая фракция — 16, группа правых и монархистов - 10 депутатов¹⁹.

В III Государственной Думе (1907-1912 г.г.) фракции распределились следующим образом: крайне правые - 50 депутатов, националисты - 26, умеренно правые - 70, октябристы и примыкавшие к ним - 155, «польское коло» -18, трудовики - 13, мусульманская группа - 8, социал-демократы - 20.

¹⁸ Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. Т. 9 / Под отв. ред. О.И. Чистякова. - М., 2013. С. 21.

¹⁹ Граждан В.Д. Гражданское общество как система негосударственного управления/ В.Д. Граждан // Власть.- 2013.- №3.-С.34

Из-за слабости партийной системы и особенностей избирательного закона (многоступенчатых выборов, правила о выборах только из среды избирательной коллегии, а также мажоритарной системы на всех уровнях) в Государственную Думу избиралось много беспартийных депутатов. Они не всегда вступали в партийные фракции или оставались вне фракций и могли образовывать свои объединения. Таким образом, в партийные фракции могли вступать также и депутаты, не входившие до выборов в соответствующую партию (партии), беспартийные или члены мелких партий. В некоторых фракциях такие депутаты или некоторые из них получали статус неполноправных членов (примыкающих).

Необходимо отметить, что дореволюционных Думах ряд фракций и групп формировались не по политическим, а по профессиональным, конфессиональным или территориальным принципам, что в значительной степени отражало сословный характер российского общества.

При формировании собственных фракций во II Думе (как впоследствии и в III - IV Думах) политические партии учитывали опыт организационного становления I Думы, благодаря чему процесс образования и организационного становления партийных фракций имел сравнительно более планомерный и целенаправленный характер, особенно у тех партий, которые имели свои фракции в I Думе (прежде всего это относится к партийным фракциям кадетов, социал-демократов, трудовиков, которые немало внимания уделяли вопросам внутрифракционной дисциплины).

Согласно сложившейся с самого начала практике, членом фракции мог быть депутат, подчиняющийся партийной дисциплине, регулярно посещающий собрания фракций, принимающий участие в работе ее структурных подразделений и официально записавшийся в нее. Обязательным условием выдвигалось требование признания депутатами программы и устава данной партии. Фракции заявляли о своем образовании Собранию Думы, которое регистрировало эти заявления. Начиная со II Думы сведения о фракциях стали публиковаться в официальных справочниках Государственной Думы.

Подавляющее большинство думских фракций не зависело от центральных партийных органов. Исключение составляли фракции Партии народной свободы и

Российской социал-демократической рабочей партии, многие из членов которых были обязаны депутатскими мандатами не собственному влиянию (как большинство членов Думы), а партийной принадлежности.

Обязательность решений фракций для их членов была неодинаковой в разных фракциях. В группах хорошо организованных партий (РСДРП, ПНС), а также во фракциях по многим вопросам, противостоящих думскому большинству (трудовая группа III и IV Дум, фракция правых), существовала достаточно жесткая дисциплина, в других же ее практически не было и члены фракций голосовали как угодно. Установление в них обязательного голосования было практически невозможным. Подобные фракции были неустойчивыми и довольно часто распадались. Многие депутаты часто переходили из одной такой фракции в другую.

С самого начала функционирования дореволюционной Государственной Думы, в ней развернулась острая борьба между партиями по насущным социально-экономическим и политическим проблемам²⁰. В Государственной Думе никогда не было однопартийного большинства. Это вызывало необходимость взаимодействия думских фракций, создания их блоков (коалиций) и заключения временных соглашений. Какого-либо аппарата, содержащегося за счет государственного казначейства, думские фракции не имели. Как правило, фракции имели «свои аппараты», которые содержали за счет собственных средств, образующихся в основном из членских взносов²¹. Поэтому они были небольшими и осуществляли чисто технические функции.

Фракциям, предоставлялись помещения для заседаний. Все фракции были представлены в Совете старейшин палаты — коллегиальном органе Государственной Думы. В зале заседаний депутаты размещались по фракциям. С учетом фракций избирались думские комиссии, а также представители Думы в различных административных коллегиях. Фракции обсуждали важнейшие законопроекты до их рассмотрения комиссиями Думы, а также другие вопросы.

²⁰ Баранов П.П. Институты гражданского общества в правовом пространстве современной России: Дис. канд. юрид. наук/ П.П. Баранова.- Ростов-на-Дону, 2014.-69 с.

²¹ Байкова Т.К. Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации. Дис. канд. юрид. наук/ Т.К. Байкова.- Москва, 2014.-45 с.

Деятельность фракций заключалась, прежде всего, в подготовке мероприятий, необходимых для осуществления законодательного механизма. Хотя в отчетах о парламентской процедуре можно лишь редко встретить упоминания о фракциях, на практике их роль была весьма значительной. Они не выпускали из виду наиболее важные вопросы, рассматривали вносимые правительством проекты, готовили собственные.

Как отмечает большинство авторов, степень официального признания существовавших в Российской империи политических партий или тех групп, которые внутри Государственной Думы имели свое представительство, далеко не соответствовала той важной роли, какую эти организации играли в общественной жизни и государственных делах. Они не имели конституционного статуса, так как ни в одной редакции Основного закона, ни в законодательных актах об учреждении Государственной Думы о политических партиях, также как и о создании ими партийных фракций, нет ни одного упоминания²². Однако, несмотря на это, политические группы являлись неотъемлемой частью парламентской практики Государственной Думы.

Можно сделать вывод, что партийные фракции были тесно связаны с развитием и функционированием зачатков парламентской демократии в Российской империи. Они составляли основу парламентской деятельности партий и являлись инструментом в политической борьбе за государственную власть. Однако в своей деятельности фракции оказались не способными в тот момент повлиять на политику правительства и царскую власть. Тем не менее, их деятельность явилась интересным и своеобразным опытом отечественного парламентаризма, который может послужить полезным историческим материалом, освещающим различные аспекты этого этапа в развитии представительной демократии российского государства.

²² Головин А.Г. О влиянии требований к численности политических партий на электоральные процессы/А.Г. Головин, Т.Ю. Головина, М.В. Гришина, В.Е. Чуров // Журнал российского права. -2014.- № 9.- С.23

После установления в России однопартийной системы в начале 20-х гг., фракции прекратили свое существование в представительных и законодательных государственных органах.

Однако для совместной работы депутаты Советов народных депутатов РСФСР могли объединяться в депутатские группы. Существовало два вида таких групп: территориальные и производственные.

Территориальные группы формировались из избранных от смежных избирательных округов депутатов, чаще всего поселковых, сельских, районных в городах Советов. Создание территориальных депутатских групп из депутатов районных Советов в одних республиках (например, РСФСР) не предусматривалось законодательством, в других (Грузинская ССР, Литовская ССР) - предусматривалось²³. При этом депутатские группы из числа депутатов только краевых, областных Советов, а также высших органов власти обычно не создавались. Как правило, территориальные группы образовывались на добровольной основе для организации их совместной работы по осуществлению своих полномочий в избирательных округах, повышения активности и развития инициативы депутатов, обеспечения более тесных связей Советов с населением.

Возможность создания и деятельность территориальных депутатских групп была предусмотрена Законом о статусе депутатов, законами о местных

Советах, а также Положениями о депутатских группах, принятых в союзных и автономных республиках.

В производственную депутатскую группу объединялись депутаты различных Советов, работающие в одном трудовом коллективе. Такие группы были более распространены в городах на относительно крупных предприятиях. Большинство таких групп составляли депутаты одного, обычно низового, Совета, но в нее входили и все другие депутаты, избранные в вышестоящие Советы, включая и высшие органы власти.

²³ Советы народных депутатов: Справочник / А.И. Лукьянов, С.А. Авакьян, П.П. Гуреев и др. - М., 2013. С. 119.

Создание депутатских групп происходило следующим образом: депутаты принимали решение об объединении в группу; после этого Совет, депутаты которого составляют в нем большинство, принимал решение об образовании групп, утверждал их состав и председателей. Депутатскую группу нельзя было считать органом определенного Совета, так как в одной группе могли быть депутаты двух и более Советов. Это была своеобразная форма самостоятельности депутатов, объединения их усилий, взаимной помощи, поддержки в делах, которые необходимо было решать в интересах избирателей в округах или в тех коллективах, в которых депутаты работают. Для проведения заседаний и приема граждан, депутатским группам предоставлялись помещения.

При этом необходимо отметить, что Советы народных депутатов не являлись собраниями профессиональных политиков и о каких-либо фракциях депутатов на тот момент не могло быть и речи²⁴. Их появление вновь (почти после 70 летнего перерыва) в высших представительных органах в период 1989-1993 г.г. на Съездах народных депутатов и в Верховном Совете СССР и РСФСР было связано с зарождением на тот период в политической системе СССР многопартийности и с развитием парламентаризма.

Возникновение многопартийности в нашей стране связано с массовым образованием в 1986-1988 г.г. так называемых неформальных объединений и политических клубов. В конце 1987 г. стали создаваться народные фронты в поддержку перестройки, союзы, демократические движения, ставившие своей целью повышение эффективности проводимых реформ и, как отмечает А.Е. Козлов, эти массовые движения быстро политизировались. И с 1989 г. начали формироваться политические партии со своими программными целями и задачами. Супермонополия КПСС в вопросах общественно-политического и социально-экономического развития была разрушена.

В деятельности Верховных Советов РСФСР (РФ) 1990 - 1993 гг. фракции и депутатские группы не только получили правовой статус, но и стали играть важную

²⁴ Романов Р.М. Парламентаризм: теория, история и современность: Учебн. пособие. - М., 2013. С. 140.

роль в политических процессах, происходивших в нашей стране. При этом они действовали не только как представители тех или иных общественно-политических сил, но и становились относительно самостоятельными субъектами политической жизни, оказывая заметное влияние на политическую ситуацию в стране.

Образование фракций - новое явление для такого института как Съезд народных депутатов РСФСР. Изменения во Временном Регламенте Съезда отражают все возрастающую роль фракций в процессе принятия политических решений, образовании коллегиальных органов парламента, законотворческом процессе, фракции стали занимать значительное место в организации работы парламента.

Как отмечает В. Прибыловский, окончательно фракционная система оформилась лишь в период V Съезда народных депутатов России (1991 г.)²⁵. До этого не существовало особого статуса для политических фракций — все они считались депутатскими группами, такими же как группы, образованные по территориальному либо социально-профессиональному признаку. Первоначально депутат мог входить в состав сразу же нескольких депутатских групп (даже сильно отличавшихся по политической ориентации), что послужило внесению в начале 1992 г. в Регламент положения, согласно которому каждому депутату было разрешено входить лишь в одно зарегистрированное политическое объединение. По итогам регистрации в декабре 1992 г. были официально зарегистрированы 14 фракций.

Если говорить об объединении депутатов в группы (а Съезд народных депутатов РСФСР состоял из 1068 представителей), то в соответствии с временным Регламентом Съезда, народные депутаты могли объединяться в группы и фракции. Группы создавались по территориальному, профессиональному и иному неполитическому принципу. Фракции создавались по политическому принципу. Они могли объединяться в блоки.

²⁵Прибыловский В. Политические фракции и депутатские группы российского парламента. - М., 2014. С. 1.

В территориальную группу могли объединяться депутаты в пределах республики в составе РСФСР, автономной области, автономного округа, края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Территориальные группы, а также группы, создаваемые для защиты интересов малочисленных народов, регистрировались независимо от ее численности. Фракции, а также группы, созданные по иным принципам, должны были насчитывать не менее пятидесяти человек, причем депутат мог состоять только в одной фракции.

Каждая фракция могла делегировать своего представителя в любой орган Съезда народных депутатов РСФСР. В случае если Съездом принималось решение о формировании органа Съезда на паритетной основе, каждая фракция делегировала в этот орган своих представителей в количестве, зависящем от численности этой фракции, при этом каждая фракция делегировала равное, определенное Съездом количество от каждых 50 своих членов. Фракция не могла входить в состав нескольких блоков, в блоке должно было быть не менее трех фракций.

Группы, фракции и блоки не могли иметь одинакового названия. Пере-регистрация групп, фракций и блоков могла производиться только через год. Группы, фракции и блоки могли готовить материалы по любому вопросу, которые в обязательном порядке распространялись среди народных депутатов. Народные депутаты в обязательном порядке информировались о создании групп, блоков или фракций. Группы, блоки и фракции были вправе опубликовывать свои программы в «Российской газете» и других средствах массовой информации²⁶. В этой связи М.И. Пискотин отмечал, что депутатские группы, за некоторым исключением, пока сформированы не на чисто партийной основе, но тем не менее — это важный шаг на пути перехода к многопартийной системе в деятельности Верховного Совета²⁷.

²⁶ Кузьминых Н.В. Проблемы реализации права на оппозиционную деятельность / Н.В. Кузьминых // Российский юридический журнал. -2013. -№ 2. С. 74.

²⁷ Новикова Т.В. Демократизация правотворчества // Государство и право на рубеже веков. Проблемы теории и истории (Материалы Всероссийской конференции) / Т.В. Новикова. - М.: Наука, 2013.- 56 с.

Членство во фракциях не было связано для депутата ни с какими обязательствами по голосованию. Фракционная дисциплина в российском парламенте, отсутствовала.

Вывод: Опыт работы Верховного Совета РФ более чем убедительно показал, что парламент, не структурированный по партийному признаку, во многих отношениях не эффективен. В Государственной Думе первого созыва различные политические силы отчетливо осознавали, что регулирование взаимоотношений с исполнительной властью, а также и внутрипарламентских конфликтов, невозможно без парламентских партий. По мнению Г.В. Голосова и Ю.Д. Шевченко, «такая организация была необходима левым депутатам, находившимся в оппозиции к президенту и правительству. Но и их политические оппоненты понимали, что для совместной деятельности, связанной с противостоянием оппозиции и поддержкой правительства, необходима эффективная парламентская структура. Кроме того, сплоченные парламентские объединения отвечают электоральным интересам российских партий. Выборы по партийным спискам в общенациональном округе означают, что для преодоления 5%-ного барьера партии должны пользоваться более или менее равномерной поддержкой на всей территории страны. Поэтому им необходима структура, обеспечивающая координацию действий в общенациональном масштабе»²⁸. В связи с этим, сплоченные депутатские объединения стали важным звеном в партийной организации Государственной Думы.

²⁸ Автономов А.С. Правовая регламентация деятельности партий в капиталистических и развивающихся странах/ А.С. Автомонов // Советское государство и право.- 2014. -№6.-С.32

ГЛАВА 2 Депутатские объединения в теории и практике РФ.

2.1. Порядок образования и внутренняя структура депутатских объединений

Юридическим основанием начала работы Государственной Думы и образования в ней депутатских объединений являются итоги выборов депутатов Государственной Думы. Прежде чем приступить к анализу процесса формирования депутатских объединений, следует, прежде всего, рассмотреть принцип формирования палаты в целом. Характер депутатских объединений, их виды и состав во многом определяются характером избирательного законодательства и состоянием российской многопартийности.

Необходимо отметить, что, начиная с конца 1993 года, в России активизировался процесс формирования новой системы выборов, которая способствовала появлению политически организованного парламента и созданию в стране многопартийного механизма²⁹. В настоящее время выборы депутатов Государственной Думы регулируются, помимо Конституции РФ, целым комплексом федеральных законов, среди которых важнейшими являются следующие: ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (№ 67-ФЗ от 12.06.2002 г.) ; ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (№ 175-ФЗ от 20.12.2002 г.) ; ФЗ «О политических партиях» (№ 95-ФЗ от 11.07.2001 г.) ; ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва» (№ 9Э-ФЗ от 04.07.2003 г.) .

Несомненно, избирательная система, принятая в конце 1993 г. была, по-видимому, самой демократической за всю историю России. Однако, как справедливо отмечал А.Е. Козлов, она вместе с тем не была идеальной, и выборы показали уязвимость ряда положений президентских указов о порядке проведения выборов, в частности о выборах половины депутатов по партийным спискам. В то

²⁹ Авдеенкова Н.П. Конституционное право Российской Федерации/ Н.П. Авдеенкова, Ю.А. Дмитриева.- Курс лекций. Часть 1. М., 2013.- 279 с.

время как преимущества пропорциональной избирательной системы реализуются только в условиях развитой и стабильной многопартийной системы, которой в России на тот момент еще не было. При этом А. Козлов обращает внимание на то, что установленный порядок позволил некоторым малочисленным партиям при проведении выборов в Государственную Думу в 1993 г. неоправданно большие преимущества, сделавшие их привилегированными участниками избирательного процесса.

Можно сделать вывод, что новая система выборов в России должна была изменить сложившуюся у нас традицию непосредственной связи депутата и избирателя, добавив сюда элемент межпартийной борьбы за власть и связав депутата не столько с его избирателями, сколько с его политической организацией.

Практика проведения избирательных кампаний в различных зарубежных странах свидетельствует о том, что любые выборы - это выборы партий. Действительно независимые кандидаты, не связанные с политическими партиями и не выдвигаемые ими, практически не имеют реальных шансов быть избранными. И, конечно же, характер выборов зависит, прежде всего, не только от развитости существующей в стране партийной системы, но и, прежде всего, от избирательного законодательства страны³⁰.

С первых дней работы Государственной Думы и в обществе, и в политических сферах не прекращается весьма напряженная дискуссия о том, какая система выборов более приемлема для нашей страны - мажоритарная или пропорциональная. В связи с этим необходимо отметить, что вне зависимости от типа избирательной системы в парламентах стран с многопартийной системой неизбежно возникают фракции и группы.

Анализ итогов парламентских выборов 1993, 1995 и 1999 гг. в Государственную Думу позволяет сделать вывод, что новая пропорционально-мажоритарная система выборов способствовала усилению фракционного элемента в

³⁰ 2.14 Вебер М. Политика как призвание и профессия/ М. Вебер // Хрестоматия по теории государства и права.- М., 2013. -585 с.

деятельности депутатского корпуса Государственной Думы, формированию фракций и депутатских групп. Именно это позволило партиям и общественно-политическим движениям, победившим на выборах, играть решающую роль в деятельности Думы.

При оценке влияния избирательной системы на структурирование парламента, следует учитывать, что совершенной избирательной системы нет, каждая из них обладает определенным набором достоинств и недостатков. В каждой стране в зависимости от конкретных исторических условий, традиций и политических реальностей, устоявшейся партийной системы, используется та или иная избирательная система.

С принятием 14 июля 2001 года Федерального закона «О политических партиях» законодательно было закреплено положение, согласно которому политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты.

Фракции образуются на основе представителей партий и избирательных объединений, участвовавших в выборах, прошедших в Думу по общефедеральному списку или одномандатным округам³¹. Официальное оформление депутатских объединений происходит в первые дни заседаний Государственной Думы. Как и в большинстве зарубежных государств, в российском парламенте предусмотрен так называемый «явочно-регистрационный» порядок образования депутатских объединений. То есть депутатские объединения в Государственной Думе создаются свободно, без какого-либо разрешения, но вместе с тем приобретают легальный статус только путем регистрации в компетентном органе.

Таким образом, с одной стороны, депутатские объединения образуются, как и при явочном порядке, свободно, т.е. для совершения любых связанных с этими действиями (проведение собрания, выборов руководящих органов и т.п.) не требуется предварительного разрешения. В тоже время Регламент (ст.ст. 16-17)

³¹ Бекназар-Юзбашев Т.Б. Партия в буржуазных политико-правовых учениях/ Т.Б. Бекназар-Юзбашев. - М.: Юрайт, 2014.-123 с.

предусматривает необходимость регистрации для приобретения легального статуса. Обязательная регистрация предполагает предъявление к депутатским объединениям определенных требований, соблюдение которых необходимо для их регистрации.

Так, в ст. 17 Регламента Государственной Думы предусмотрено, что регистрацию фракции осуществляет Временный секретариат Государственной Думы на основании:

а) сообщения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу от соответствующего избирательного объединения;

б) письменного уведомления руководителя фракции об образовании фракции;

в) протокола организационного собрания фракции, включающего решение о целях ее образования, о ее официальном названии, списочном составе, а также о лицах, уполномоченных выступать от имени фракции и представлять ее на заседаниях палаты, в государственных органах и общественных объединениях;

г) письменных заявлений депутатов Государственной Думы о вхождении во фракцию.

Регистрацию депутатской группы также осуществляет Временный секретариат Государственной Думы на основании:

а) письменного уведомления руководителя депутатской группы об образовании депутатской группы;

б) протокола организационного собрания депутатской группы, включающего решение о целях ее образования, о ее официальном названии, списочном составе, а также о лицах, уполномоченных выступать от имени депутатской группы и представлять ее на заседаниях палаты, в государственных органах и общественных объединениях;

в) письменных заявлений депутатов Государственной Думы о вхождении в депутатскую группу.

Регистрация депутатских объединений производится не позднее двух рабочих дней со дня подачи во Временный секретариат Государственной Думы перечисленных документов³².

После прекращения полномочий Временного секретариата Государственной Думы регистрацию вновь образуемых депутатских групп, контроль за изменениями в составах депутатских объединений, а также принятие решения о прекращении деятельности депутатской группы осуществляет Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы. По поручению Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы Аппарат Государственной Думы вносит соответствующие изменения в Фонд информационных ресурсов Государственной Думы.

Таким образом, регистрация депутатских объединений в Государственной Думе является обязательным условием для признания их таковыми.

После регистрации депутатские объединения начинают свою деятельность, реализуя при этом программные задачи своего движения, объединения или партии.

Внутренняя организация депутатских объединений отличается и зависит, прежде всего, от их численности, связи с политическими партиями, от целей ради достижения в которых они образуются, и.т.д. Внутрифракционные и внутригрупповые отношения регулируются актами организационного характера (внутренний регламент, устав), которые принимаются фракцией или депутатской группой самостоятельно, в порядке реализации принадлежащего ей права на самоуправление (в отличие от структуры политических партий, структура депутатских объединений законодательно не установлена).

Регламент Государственной Думы закрепляет право каждого депутатского объединения самостоятельно принимать свой внутренний организационный документ (Положение либо Регламент фракции или депутатской группы), в которых

³² Граждан В.Д. Гражданское общество как система негосударственного управления/ В.Д. Граждан // Власть.- 2013.- №3.-С.34

они самостоятельно определяют свою структуру и организацию, порядок деятельности и принятия решений³³.

Определенный интерес вызывает порядок внутрифракционного устройства. Каждое депутатское объединение Государственной Думы имеет специфическую руководящую структуру. В каждом депутатском объединении имеется пост Председателя или Руководителя, который выступает от имени своей фракции или группы. Руководитель депутатского объединения весьма влиятельное лицо, как в Государственной Думе, так и, естественно, в партии. Помимо руководства самим объединением, он играет важную роль в деятельности Государственной Думы.

Избрание Председателя (руководителя) и основные решения принимаются на общем Собрании депутатского объединения. В большинстве депутатских объединений имеются коллегиальные органы управления Совет или Президиум.

Вывод: В порядке формирования Государственной Думы, российские законодатели учредили оптимальную модель выборов, в которой сочетаются пропорциональная и мажоритарная системы. Голосование по партийным спискам полностью соответствует Конституции РФ, где закреплено, что в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Существующая система выборов способствует формированию многопартийности в России, кроме того, избирателю легче и проще ориентироваться в названиях партий, чем в десятках фамилий, включенных в бюллетени по одномандатным округам.

2.2 Компетенция депутатских объединений в Государственной Думе

В большом юридическом словаре «компетенция» определяется, прежде всего, как «совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного органа или должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов». Применительно к парламенту Российской Федерации, ряд авторов¹ определяют «компетенцию» в общем виде как «совокупность предметов ведения и конкретных полномочий палат Федерального Собрания».

³³ Вебер М. Политика как призвание и профессия/ М. Вебер // Хрестоматия по теории государства и права. - М., 2013. -585 с.

При рассмотрении вопроса о компетенции депутатских объединений в Государственной Думе, как одного из элементов их конституционно- правового статуса, ставилась задача раскрыть конкретные направления и правовые основы их деятельности, а также права и обязанности как депутатских объединений в целом, так и каждого члена депутатского объединения в отдельности, в том числе положительные стороны объединения депутатов во фракции или депутатские группы.

Согласно ст.11 Конституции РФ Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) наряду с Президентом РФ, Правительством РФ и судами РФ осуществляет государственную власть (прежде всего законодательную) в нашей стране. Основы деятельности парламента Российской Федерации раскрывает глава 5 Конституции РФ. При этом каждая палата устанавливает порядок своей работы в самостоятельно принимаемом ею регламенте (ч. 4 ст. 101 Конституции). Статьей 103 Конституции РФ предусмотрен перечень вопросов, которые относятся к исключительному ведению Государственной Думы, а Регламентом Государственной Думы - целый раздел, посвященный данным вопросам.

Сразу же необходимо отметить, что Регламент специально не выделяет компетенцию депутатских объединений. Однако анализ его норм позволяет сделать вывод, что депутатские объединения, обладающие рядом преимущественных прав и гораздо более широких политических возможностей по сравнению с депутатами, не состоящими в депутатских объединениях (о чем речь пойдет позже), играют ведущую роль в деятельности Государственной Думы.

Участие депутатов и депутатских объединений в осуществлении задач парламента это не просто требования внутреннего распорядка работы представительного органа власти, а обязанности данных субъектов своими действиями реализовать компетенцию последнего³⁴. В связи с этим, прежде всего, необходимо определить основные направления деятельности парламента.

³⁴ Волобуева А.Н. Конституционно-правовые основы организации и деятельности политических партий в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук/ А.Н. Волобуева. - Саратов, 2014.- 218 с.

Применительно к парламенту Российской Федерации, в соответствии с Конституцией, среди основных функций Государственной Думы можно выделить следующие: участие в законотворческом процессе; утверждение государственного бюджета и отчета о его исполнении; участие в формировании других государственных органов и назначение на должность отдельных должностных лиц; решение вопроса о доверии Правительству РФ и выдвижение обвинения против Президента РФ.

При этом необходимо отметить, что функции Государственной Думы и депутатских объединений не совпадают полностью, так как к функциям депутатских объединений относятся также вопросы формирования руководящих и иных органов палаты и решения процедурных вопросов ее деятельности.

Объем полномочий депутатских объединений в Государственной Думе, которые предоставлены им Регламентом, достаточно велик и их можно было бы разделить на несколько групп в соответствии с предметами ведения:

1. Полномочия в сфере законотворческого процесса³⁵. Они выражаются прежде всего в том, что депутат либо группа депутатов - представителей депутатского объединения может внести на рассмотрение Государственной Думы законопроект по любому вопросу. Кроме того законопроект, поступивший в Государственную Думу от других субъектов права законодательной инициативы, и материалы к нему в обязательном порядке направляются в депутатские объединения для подготовки и представления отзывов и предложений. При рассмотрении законопроекта на заседании Государственной Думы заслушиваются прежде всего предложения и замечания депутатских объединений. Регламентом (ст. 125) предусмотрено, что законопроект, не принятый Государственной Думой в третьем чтении, дальнейшему рассмотрению не подлежит.

2. Полномочия по формированию руководящих органов палаты. Депутатские объединения вправе выдвигать кандидатов на должность Председателя

³⁵ Граждан В.Д. Гражданское общество как система негосударственного управления/ В.Д. Граждан // Власть.- 2013.- №3.-С.34

Государственной Думы и его заместителей³⁶. По представлению депутатских объединений палатой избираются председатели комитетов, комиссий и их заместители. В комитетах и комиссиях депутатские объединения располагают числом мест, пропорциональным их представительству в Государственной Думе. Вместе с тем только руководители депутатских объединений входят с правом решающего голоса в состав Совета Государственной Думы.

3. Полномочия по подготовке и решению процедурных вопросов. Депутатские объединения имеют право потребовать от Совета Государственной Думы созыва внеочередного заседания палаты с определением даты его проведения и подготовкой проекта порядка его работы; вносить предложения о проведении закрытого заседания, а также по составлению календаря рассмотрения вопросов на очередной месяц и т.п.

4. Полномочия по решению вопросов, входящих в соответствии с Конституцией РФ в компетенцию Государственной Думы. Депутатские объединения вправе вносить проекты постановлений по вопросам о даче согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, о недоверии Правительству РФ, о назначении на должность и освобождении от должности председателя Центрального банка РФ и по ряду других вопросов, отнесенных ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы. При обсуждении данных вопросов преимущественное право на выступления принадлежит представителям депутатских объединений. Состав специальной комиссии, образуемой палатой для дачи заключения на предложение о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации, формируется также с учетом пропорционального представительства депутатских объединений³⁷. А при решении вопроса о назначении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации депутатские объединения могут вносить предложения о кандидатах на эту должность.

³⁶ Там же.

³⁷ Там же

При рассмотрении полномочий депутатских объединений, хотелось бы отметить, что в целом депутаты, входящие в состав фракций и депутатских групп в Государственной Думе, имеют преимущественные права и гораздо более широкие политические возможности по сравнению с депутатами, не состоящими в депутатских объединениях³⁸.

Анализ норм Регламента Государственной Думы позволяет сделать вывод, что за фракциями и депутатскими группами закреплён целый ряд преимуществ перед так называемыми «независимыми» депутатами, например: при формировании Совета Государственной Думы (ч. 2 ст. 13); при формировании комитетов и комиссий (ч. 1 ст. 21) и соответственно - в процессе реализации этими органами своих полномочий; при избрании председателей и заместителей председателей комитетов и комиссий (ч. 2 ст. 22); при внесении предложений о созыве внеочередного заседания палаты (п. "д" ст. 14) и при подготовке проекта порядка его работы (ч. 4 ст. 43); при внесении предложений об изменении порядка работы Государственной Думы (ч. 4 ст. 50); при выступлении по мотивам голосования после принятия решения о прекращении прений (ч. 3 ст. 59); при организации совещаний, "круглых столов", семинаров, конференций и других мероприятий, связанных с законодательной деятельностью (ст. 72); в плане организационного обеспечения парламентской деятельности с помощью аппарата фракций и депутатских групп (ст. 80); при повторном рассмотрении федеральных законов, отклонённых Президентом РФ (ч. 2 ст. 135); при обсуждении кандидатур, предложенных на должность Председателя Счётной палаты РФ (ч. 1 ст. 160), Председателя и членов Совета директоров Центрального банка РФ (ч. 2 ст. 168, ч. 4 ст. 170), на должности членов Центральной избирательной комиссии (ст. 184); в ходе обсуждения предложений о недоверии Правительству РФ (ч. 2 ст. 150); при рассмотрении предложений о выдвижении обвинений против Президента РФ (ч. 3 ст. 179); при формировании специальной комиссии для оценки обоснованности

³⁸ Бекназар-Юзбашев Т.Б. Партия в буржуазных политико-правовых учениях/ Т.Б. Бекназар-Юзбашев. - М.: Юрайт, 2014.-123 с.

обвинений против Президента РФ (ч. 2 ст. 177); при формировании планов международных связей с парламентами других стран (ст. 199) и определении состава официальных парламентских делегаций (ч.1 ст. 205); при решении вопроса об обращении Государственной Думы с запросом или ходатайством в Конституционный Суд (ч. 1 ст. 214).

Таким образом, не вызывает сомнения, что члены депутатских объединений имеют существенные преимущества как в плане представительства в Совете Государственной Думы, комитетах и комиссиях, так и в очередности выступлений. Регламентные нормы предусматривают также преимущество фракций и депутатских групп при изложении своих позиций по обсуждаемым вопросам³⁹.

Регламентом Государственной Думы предусмотрено равноправие депутатских объединений - фракций и депутатских групп.

Однако при этом, политическая партия, у которой самая большая депутатская фракция, как правило, имеет больше шансов для избрания своих представителей на различные руководящие должности, шире участвует в работе Государственной Думы.

В связи с этим нельзя не согласиться с мнением, согласно которому, хотя фракции и депутатские группы формально обладают равными правами, положение их в парламенте в то же время не одинаково. Это проявляется, прежде всего, в неформальном процессе замещения руководящих должностей, поскольку все ключевые посты в Государственной Думе фракции и депутатские группы делят между собой в примерном соответствии с имеющейся у них поддержкой в палате в целом и кандидатуры утверждаются на пленарном заседании Думы, в связи с чем, при распределении руководящих постов интересы депутатских групп не всегда учитывались. На практике политическая партия, набравшая на выборах наибольшее количество голосов избирателей и имеющая в парламенте самую большую фракцию, имеет больше шансов для избрания своих представителей на различные руководящие должности в Государственной Думе, в формировании комитетов и

³⁹ Баранов П.П. Институты гражданского общества в правовом пространстве современной России: Дис. канд. юрид. наук/ П.П. Баранова. - Ростов-на-Дону, 2014. -69 с.

комиссий и т.п. В тоже время у избранных по одномандатным округам депутатов, решивших не входить ни в одно из депутатских объединений, еще меньше реальных возможностей влиять на процесс принятия решений в Государственной Думе⁴⁰.

Как уже отмечалось, одним из преимуществ депутатских объединений является предусмотренная Регламентом Государственной Думы возможность организационно-технологического обеспечения своей парламентской деятельности с помощью аппаратов фракций или депутатских групп, которые «полагаются каждому депутатскому объединению». Таким образом, в Государственной Думе, помимо работников Аппарата Государственной Думы, услугами которого могут пользоваться все депутаты, имеется еще и аппарат сотрудников, занимающихся исключительно обслуживанием депутатских объединений, формируемый самими депутатскими объединениями, пропорционально их численности и в пределах установленных квот и финансовых средств на его содержание. Аппараты депутатских объединений, согласно Регламенту Государственной Думы, входят в состав Аппарата палаты в качестве самостоятельного структурного подразделения. В своей работе аппараты депутатских объединений осуществляют правовое, организационное, информационно-аналитическое, документационное и иное обеспечение деятельности последних.

Аппарат фракции или депутатской группы формируется после регистрации в установленном порядке соответствующего депутатского объединения и осуществляет свои функции до момента прекращения его деятельности. Работники аппаратов депутатских объединений назначаются на свои должности распоряжением Руководителя Аппарата Государственной Думы по представлению руководителей фракций и депутатских групп. Таким образом, аппараты депутатских объединений формируются соответствующей фракцией или депутатской группой⁴¹. Депутатские объединения сами осуществляют подбор и расстановку кадров своих аппаратов, а также руководство и контроль за их

⁴⁰ Кузьминых Н.В. Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии федерального закона / Кузьминых Н.В. - // Современное право. 2013.- № 6.-45 с.

⁴¹ Зотова З.М. Политические партии и избирательный процесс/ З.М.Зотова.- М.,БЕК, 2013.- 10 с.

деятельностью. Кандидат на должность в аппарат фракции должен быть как минимум лоялен к политической линии этой фракции. И в этом нет ничего противоестественного. Сотрудник аппарата участвует в выработке политической позиции по отношению к законопроекту, а позиция эта пристрастна, тут уж о толерантности говорить не приходится». Однако, необходимо учитывать также и профессиональную подготовленность кандидатов на соответствующую должность⁴². Прежде всего это объясняется тем, что сотрудники аппаратов активно участвуют в разработке многих законодательных предложений, оценивают законы на предмет соответствия их Конституции РФ, составляют письменные и устные запросы депутатов, обеспечивают тесную, чаще всего информационную, связь между депутатскими объединениями и др.

Численность работников аппарата зависит прежде всего от наличия финансовых средств. Хотя необходимо отметить, что по договоренности лидеров фракций и групп, количество работников определялось по простой формуле: каждому объединению выделялось 12 штатных единиц плюс по одной единице дополнительно на каждые пять депутатов, вошедших в объединение. При этом, при изменении численного состава депутатских объединений приводится в соответствие и численный состав ее аппарата. Расходы на содержание аппаратов и материально-техническое обеспечение их деятельности предусматриваются в смете расходов на содержание Государственной Думы, и могут быть увеличены за счет привлечения средств политических партий и других общественных объединений, частных лиц.

В обязанности члена фракции входят следующие: соблюдать требования настоящего Положения; выполнять решения руководящих органов фракции и ее руководителя; отражать позицию фракции и голосовать в соответствии с решениями Собрания фракции. Решения Собрания обязательны для каждого члена фракции;

⁴² Масловская М.В. Избирательный процесс как разновидность социальной деятельности/ М.В. Маслова // Конституционное и муниципальное право. -2013. -№3. -С. 30 – 31.

информировать фракцию о своей работе в комитетах, комиссиях и иных органах Государственной Думы⁴³.

При этом член фракции имеет право: принимать участие в обсуждении всех вопросов, касающихся деятельности фракции, и высказывать по ним свое мнение; вносить проекты заявлений, постановлений, законов и иных документов на рассмотрение фракции; выступать от имени фракции только по поручению ее руководящих органов или руководителя фракции; участвовать в политических и общественных мероприятиях, проводимых фракцией или при ее содействии; предлагать кандидатуры, включая свою, в руководящие и иные органы Государственной Думы. В случае особого мнения по обсуждаемым вопросам, член фракции обязан заявить о нем и просить согласия фракции на голосование, отличное от принятого решения фракции⁴⁴.

Важным вопросом в деятельности депутатских объединений в Государственной Думе является характер их взаимоотношений с партиями (или иными избирательными объединениями и движениями), которые создали эти фракции или депутатские группы в парламенте. Кроме того, хотелось бы остановиться на взаимоотношениях депутатов, принадлежащих какому-либо депутатскому объединению с самим объединением (группой или фракцией), а также с партией, по федеральному списку которой данные депутаты по результатам выборов прошли в Государственную Думу.

Уставы ряда общественно-политических организаций (партий) определяют принципы формирования своих фракций в представительных органах и их связь с партийными органами. Так, например, в Уставе партии "КПРФ" подчеркивается, что «в представительных органах власти члены партии объединяются в соответствии с Регламентом в партийные фракции или группы для координации своей деятельности и проведения в жизнь предвыборной программы партий и пожеланий избирателей. Партийные группы (фракции) коммунистов взаимодействуют с

⁴³ Пиголкин А.С. Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина.- М.: Юрайт-издат, 2014.- 255 с.

⁴⁴ Там же

соответствующими партийными комитетами, получают от них помощь и поддержку, учитывают их решения и рекомендации». Тем самым подчеркивается неразрывная связь фракций коммунистов в представительных органах и соответствующих партийных организаций. В то же время КПРФ допускает определенную самостоятельность своих фракций в процессе принятия ими отдельных политических решений⁴⁵.

Нередки случаи, когда депутаты во фракциях или депутатских группах не являются членами соответствующих партий и движений, поэтому формально они не обязаны подчиняться их решениям, а должны подчиняться только решениям руководства своего депутатского объединения. Однако может случиться и так, что отдельные депутаты некоторых фракций и групп принадлежат к партиям и движениям, не имеющим своего депутатского объединения в Государственной Думе, при этом они должны не только подчиняться решениям руководства фракции, но и согласовывать свои действия с решениями своих партий и движений.

По важнейшим законопроектам, ключевым вопросам внутренней и внешней политики и другим принципиальным вопросам, выносимым на голосование в Государственной Думе, фракции и депутатские группы могут принять решение о солидарном голосовании. После принятия такого решения все члены фракции голосуют в соответствии с ним вне зависимости от имеющегося особого мнения депутата. Солидарное голосование означает, что в случае несогласия члена фракции или депутатской группы с принятой позицией депутатского объединения, депутат (член фракции или группы) не может голосовать иначе, но имеет право не участвовать в голосовании. Как правило, решение о солидарном голосовании принимается на Собрании фракций или депутатских групп.

В случае нарушения отдельными депутатами партийной или фракционной дисциплины, отходе от стратегической линии, неподчинения решениям партийного или фракционного руководства, депутат может быть исключен из партии или фракции. Так, например, Уставом КПРФ предусмотрено, что члены партии,

⁴⁵ Зотова З.М. Политические партии и избирательный процесс/ З.М.Зотова. - М.,БЕК, 2013.- 10 с.

являющиеся депутатами законодательных органов государственной власти, не выполняющие решения партийных органов, принятые в пределах их компетенции, могут быть привлечены к ответственности вплоть до исключения из партии.

Вывод: При всем многообразии политических партий и движений, представленных в Государственной Думе, между депутатскими объединениями складываются устойчивые связи, часто выражающиеся в совпадении позиций фракций и депутатских групп по обсуждаемым вопросам. Взаимодействие между депутатскими объединениями зависит прежде всего от социально-политической и экономической ситуации в государстве и от отношения политических партий и движений, которые представляют фракции, к определенным событиям, которым они должны дать свою оценку. Большинство исследователей сходятся во мнении, что в иерархии организационных подразделений Государственной Думы высшие позиции заняты не комитетами и комиссиями, а фракциями и депутатскими группами⁴⁶.

Фракции и депутатские группы наделены полномочиями по формированию руководящих органов палаты, по подготовке и решению процедурных вопросов, вопросов, входящих в соответствии с Конституцией в компетенцию Государственной Думы и, конечно, широкими полномочиями в сфере законотворческого процесса. Говоря о преимуществах членства во фракциях и депутатских группах, достаточно заметить, что «независимые» депутаты, не состоящие в депутатских объединениях, не имеют никакого представительства в Совете Думы и не оказывают влияния на парламентскую повестку дня.

Завершая анализ конституционно-правового статуса депутатских объединений в Государственной Думе, необходимо отметить, что процесс отработки механизма их деятельности находится в постоянном развитии. Обновляются, уточняются, упраздняются отдельные правила и процедуры их работы, о чем свидетельствуют, в частности, многочисленные изменения и дополнения, вносимые в регламенты палаты: корректируется деятельность отдельных подразделений, создаются новые парламентские процедуры, устанавливаются дополнительные полномочия.

⁴⁶ Пиголкин А.С. Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина.- М.: Юрайт-издат, 2013.- 255 с.

ГЛАВА 3. Особенности реализации компетенции фракций и депутатских групп в Государственной Думе.

3.1. Роль депутатских объединений в работе Совета Государственной Думы

Как уже отмечалось, депутатские объединения обладают рядом прав и привилегий, реализация которых обеспечивает их непосредственное участие в организации и деятельности Государственной Думы, что является «важной составляющей их правового статуса»⁴⁷. Прежде всего, они принимают активное участие в определении порядка работы данной палаты парламента Российской Федерации. Основной организационной формой такого участия является Совет Государственной Думы - так называемый межфракционный орган, который можно охарактеризовать «как коллегиальный, постоянно действующий орган палаты, созданный для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты»⁴⁸ на основе «фракционного представительства»⁴⁹.

Как отмечают историки, пропорционального представительства думских фракций в Соевещании царской Государственной Думы (с I по IV созыв) не установилось. В Думах I - III созывов все высшие должности занимались представителями фракций, образующих на момент выборов большинство Думы. В начале работы IV Думы (1912 г.) большинство не сложилось, и был избран коалиционный президиум, члены которого представляли основные группы фракций. Однако образование этой коалиции прошло с очень большим трудом, и она просуществовала лишь 1 год и с 1913 г. президиум вновь избирался из представителей большинства.

В настоящее время, по Конституции РФ Совет Государственной Думы не предусмотрен, однако депутаты Государственной Думы 1-го созыва с учетом

⁴⁷ Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. - М., 2013. С. 205.

⁴⁸ Парламентское право России: Учеб. пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. - М., 2013. С. 53.

⁴⁹ Рыбкин И.П. Государственная Дума: пятая попытка. - М., 2013. С.60; Совет Государственной Думы 1994-1995 г. / Под рук. И.П. Рыбкина и др. - М., 2013. С. 11.

отечественного опыта, а также ряда парламентов зарубежных стран, сочли необходимым создание Совета как органа предварительного рассмотрения и подготовки организационных решений по вопросам деятельности палаты, порядок формирования и деятельности которого регулируется Регламентом Государственной Думы. Таким образом, можно сделать вывод, что Совет - это не государственный, а так называемый рабочий орган палаты. В настоящее время в Совет Государственной Думы РФ (ст.13 Регламента) входят руководители фракций и депутатских групп с правом решающего голоса и Председатель Государственной Думы, который ведет заседания и имеет право совещательного голоса; кроме того, в работе Совета с правом совещательного голоса участвуют Председатель Государственной Думы, его заместители, а также председатели комитетов.

Согласно ст. 14 Регламента Государственной Думы, Совет принимает решения по многим процедурным вопросам, а именно: формирует проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию; принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы на текущую сессию; формирует проект календаря рассмотрения Государственной Думой вопросов на очередной месяц; формирует проект порядка работы палаты на очередное заседание; созывает внеочередные заседания палаты по предложению Президента РФ, по требованию депутатского объединения, поддержанному не менее чем одной пятой голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, или по предложению Председателя Государственной Думы; назначает соответствующий комитет Государственной Думы, ответственным за подготовку законопроекта при его внесении субъектом права законодательной инициативы в Государственную Думу, направляет законопроект в депутатские объединения, комитеты и иным субъектам права законодательной инициативы - для получения их отзывов, предложений и замечаний к законопроекту; направляет законопроект, подготовленный ответственным комитетом к рассмотрению Государственной Думой, Президенту РФ, Правительству РФ, депутатам Государственной Думы, а также субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект; принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы, если им

не выполнены требования, связанные с представлением и оформлением законопроекта; принимает решение о проведении парламентских слушаний; награждает Почетной грамотой Государственной Думы Федерального Собрания РФ; решает иные вопросы организации работы палаты в соответствии с ее Регламентом.

При этом необходимо отметить, что основными функциями Совета Государственной Думы являются, прежде всего, следующие: формирование повестки дня пленарных заседаний, распределение между профильными комитетами внесенных в палату законопроектов, назначение парламентских слушаний.

Таким образом, именно здесь, на Совете, принимаются важные решения и определяется порядок работы палаты. При этом, члены Совета Государственной Думы могут прямо и непосредственно повлиять на ход рассмотрения и принятия законопроектов.

Говоря о преимуществах членства во фракциях и депутатских группах, достаточно отметить, что «независимые» депутаты, не состоящие в депутатских объединениях, не имеют никакого представительства в Совете Думы и не оказывают влияния на парламентскую повестку дня⁵⁰.

Депутаты вправе присутствовать (а не участвовать) на заседаниях Совета - такая формулировка, принятая при утверждении Регламента в 1994 году, означала, что депутат был не вправе настаивать на предоставлении ему слова. С 22 января 1998 в Регламенте закреплено право рядового депутата "вносить предложения по проекту порядка работы Государственной Думы".

Согласно ч.4 ст. 13 Регламента Государственной Думы на заседаниях Совета Государственной Думы вправе участвовать:

- а) полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе;
- б) полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе;
- в) представители субъектов права законодательной инициативы, если на заседании Совета Государственной Думы рассматривается вопрос о законопроектах, внесенных данными субъектами права законодательной инициативы.

⁵⁰ Глейзнер Дж., Чейсти П. Российская Государственная Дума: структура, деятельность и эволюция в период 1997 - 1998 г. - М., 2013. С. 41.

Кроме того, на заседании Совета Государственной Думы вправе присутствовать депутаты Государственной Думы и вносить предложения по проекту порядка работы Государственной Думы.

Материалы для рассмотрения на очередном заседании Совета Государственной Думы и проекты решений Совета Государственной Думы представляются в Секретариат Совета Государственной Думы до 18 часов дня, предшествующего дню заседания Совета Государственной Думы.

Согласно ст. 15 Регламента Государственной Думы, на каждом очередном заседании Государственной Думы депутатам Государственной Думы раздается информация об основных вопросах, рассмотренных на состоявшемся, накануне заседания Совета Государственной Думы, которая подготавливается Секретариатом Совета Государственной Думы. В свою очередь, Совет Государственной Думы направляет свои решения, документы, материалы и иную информацию депутатам Государственной Думы, в депутатские объединения и комитеты Государственной Думы.

Повестка заседания Совета Государственной Думы и материалы к ней направляются в понедельник, предшествующий дню заседания Совета Государственной Думы, Председателю Государственной Думы, руководителям депутатских объединений, заместителям Председателя Государственной Думы и председателям комитетов Государственной Думы.

На каждом очередном заседании Государственной Думы депутатам Государственной Думы раздается информация об основных вопросах, рассмотренных на состоявшемся накануне заседания Совета Государственной Думы, которая подготавливается Секретариатом Совета Государственной Думы.

Можно сказать, что по своим функциям и составу Совет Государственной Думы способен плодотворно осуществлять административное и процедурное обеспечение работы палаты, объединяя усилия не только лидеров фракций и председателей комитетов, но также рядовых депутатов и представителей Президента РФ и Правительства РФ, что и проявляется в частности в современной Государственной Думе. Однако при этом некоторые авторы отмечают достаточно слабую роль Совета Государственной Думы в законодательной сфере. Он не может

отклонять законопроекты, но обязан найти им место в повестке дня законопроектной работы. В большинстве случаев функции Совета в законотворческой сфере - чисто технические: он сортирует законопроекты и назначает время обсуждения. Ближе всего Совет подходит к реальному управлению законотворчеством, устанавливая приоритеты законопроектной работы.⁵¹

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод, что Совет Государственной Думы является важным органом в плане организации работы Государственной Думы. Из вышесказанного можно сделать вывод, что Совет Государственной Думы формируется на основании каждого нового состава депутатских объединений. Таким образом, создание нового депутатского объединения позволяет получить политическим силам в Совете Государственной Думы дополнительный решающий голос. Тем не менее необходимо отметить, что работа Совета Государственной Думы находится в процессе непрерывного совершенствования. В предложенном нами к разработке законе «О Федеральном Собрании Российской Федерации», в одной из глав, необходимо закрепить статус данного органа, определить его состав, лиц, имеющих право присутствовать на заседаниях Совета, а также порядок деятельности, включив в его состав Председателя Государственной Думы с правом решающего голоса. В тоже время для обеспечения равенства депутатских объединений, в отношении пропорционального представительства депутатских объединений в Совете Государственной Думы, необходимо закрепить норму, согласно которой Председатель Государственной Думы после избрания должен будет приостановить свое членство во фракции или партии и, таким образом, стать политически нейтральным.

3.2 Участие фракций и депутатских групп в законотворческом процессе

Теория разделения властей, определяя место парламента в системе высших органов государства, наделила его законодательной властью. Таким образом, практически во всех странах, в том числе и в России, законодательная власть

⁵¹Глейзнер Дж., Чейсти П. Российская Государственная Дума: структура, деятельность и эволюция в период 1997 - 1998 г. - М., 2013. С. 41.

принадлежит парламенту, и ни один закон не может вступить в силу, если он не рассмотрен и не одобрен высшим представительным органом страны⁵².

Правовые основы законодательной процедуры устанавливаются, прежде всего, Конституцией РФ, а именно ст.ст. 104-108 Конституции. Посредством данных статей Конституция РФ достаточно четко определяет основные этапы законодательного процесса, которые в общем виде сводятся к следующему: внесение в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы подготовленного им законопроекта; его рассмотрение в Государственной Думе и принятие закона (или его отклонение); одобрение или неодобрение Советом Федерации; подписание и обнародование (или отклонение) закона Президентом РФ.

Необходимо отметить, что под законотворческой деятельностью понимается, прежде всего, основная часть законодательной деятельности, часть общей системы законодательного процесса, соответствующих ей этапов и процедур по подготовке и разработке законопроекта. Другими словами, законотворческий процесс — это процесс создания текстов законопроектов, их подготовки к рассмотрению и само рассмотрение в Государственной Думе.

Свои законотворческие полномочия Государственная Дума осуществляет в соответствии с процедурой, предусмотренной ее Регламентом. Последовательное рассмотрение данной процедуры в соответствии со стадиями законодательного процесса позволит нам подробно проследить проблемы, касающиеся участия фракций и депутатских групп в осуществлении ими законотворческих функций Государственной Думы.

В этой связи уместно отметить, что законотворческая деятельность депутатских объединений в Государственной Думе является одним из основных и наиболее важных направлений их деятельности. И как раз умение реализовывать свои политические цели и задачи, прежде всего, на «законодательном поле», является важнейшим показателем профессионализма в работе депутатского объединения и входящих в его состав депутатов. Десять лет работы Государственной Думы вполне достаточный срок для того, чтобы оценить

⁵² Глейзнер Дж., Чейсти П. Российская Государственная Дума: структура, деятельность и эволюция в период 1997 - 1998 г. - М., 2013. С. 41.

достоинства и недостатки действующей системы законотворчества и роль в ней фракций и депутатских групп.

Важно и то, что в Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы собственный законопроект может внести каждый отдельный депутат, что, по мнению ряда ученых, в определенной мере облегчает работу заинтересованных организаций и объединений граждан, поскольку для достижения своих интересов и лоббирования необходимого закона достаточно заручиться поддержкой со стороны всего одного-двух депутатов⁵³. Однако дело так обстоит далеко не везде, например, в Бундестаге ФРГ, вносимый в порядке законодательной инициативы законопроект должен быть подписан не менее чем пятью процентами депутатов⁵⁴.

Одним из преимуществ реализации права законодательной инициативы депутатами Государственной Думы в составе групп депутатов, а именно фракций или депутатских групп, будет снижение количества «лоббистских» законопроектов, вносимых в Государственную Думу и высокая отработанность (качество) законопроекта. Предполагается, что эти изменения количественно и качественно улучшат процесс законотворчества и приведут к резкому снижению числа «зависших» законопроектов и законов, отклоненных Советом Федерации и Президентом РФ.

Свое дальнейшее развитие идея планирования законодательной работы нашла в новом Регламенте Государственной Думы 1998 года. Согласно ст. 50 Регламента, заседания Государственной Думы проводятся в соответствии с разработанной Советом Государственной Думы и заблаговременно разосланной депутатам примерной программой законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию, которая утверждается на одном из первых заседаний, как правило, путем сложного согласования позиций депутатских объединений и комитетов. При этом в проект примерной программы из предложенных входит, как правило, только третья часть законопроектов. На основе примерной программы и по предложениям депутатских объединений, комитетов и комиссий Совет

⁵³ Парламентское право России: Учеб. пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. - М., 2013. С. 100.

⁵⁴ Законодательный процесс в России: граждане и власть / Отв. ред. А.А. Захаров. — М., 2013. С. 37.

Государственной Думы составляет календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц. А на очередном заседании палаты утверждается порядок работы Государственной Думы на следующее очередное заседание.

Первоначально законопроект субъектом права законодательной инициативы направляется Председателю Государственной Думы, который направляет его в депутатские объединения для сведения и один из комитетов Государственной Думы в соответствии с вопросами его ведения, который, в свою очередь, определяет соответствие законопроекта требованиям ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента Государственной Думы, после чего представляет законопроект в течение 14 дней на рассмотрение Совета Государственной Думы⁵⁵.

По каждому поступившему законопроекту Совет Государственной Думы назначает соответствующий комитет Государственной Думы ответственным по данному законопроекту и принимает решение о его включении в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на очередную сессию или в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой на очередной месяц. Одновременно законопроект направляется в комитеты, комиссии и депутатские объединения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний. С учетом предложений ответственного комитета, Совет Государственной Думы устанавливает срок подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой.

Перед каждой очередной сессией Совет Государственной Думы, в который входят, как уже говорилось, руководители депутатских объединений с правом решающего голоса, формирует примерную программу законопроектной работы. Объектами планирования здесь являются: проекты федеральных конституционных и федеральных законов, поступившие в Государственную Думу от субъектов права законодательной инициативы и прошедшие предварительное рассмотрение Советом Государственной Думы; федеральные конституционные и федеральные законы, отклоненные Президентом РФ или Советом Федерации, по которым определена процедура дальнейшего их рассмотрения; а также проекты постановлений о

⁵⁵ Гамбаров Ю.С. Политические партии в их прошлом и настоящем/ Ю.С. Гамбаров.- СПб.:БЕК, 2013.-180 с.

принятии Регламента Государственной Думы или о внесении в него изменений и дополнений, проекты постановлений об объявлении амнистии и о порядке применения амнистии. Обязательному включению в проект примерной программы законопроектной работы на очередную сессию Государственной Думы подлежат законопроекты, законы и постановления, по которым приняты соответствующие решения Советом Государственной Думы. Процесс формирования примерной программы состоит из следующих элементов:

- подготовка проекта
- рассмотрение и утверждение
- дополнение в течение сессии. Процедуре первого чтения предшествует

обсуждение внесенного законопроекта в комитете палаты. Выработанная комитетом позиция по законопроекту впоследствии излагается на пленарном заседании Государственной Думы. Подготовленный к первому чтению законопроект вместе с сопроводительными материалами направляется ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение палаты. Не менее чем за три дня до рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы, он должен быть направлен Президенту РФ, в Совет Федерации, в Правительство РФ, субъекту права законодательной инициативы и депутатам Государственной Думы. Необходимо обратить внимание на важность соблюдения этого срока, так как депутаты должны заблаговременно ознакомиться с проектом закона, получить консультацию у специалистов в соответствующей области, выработать собственную позицию по законопроекту и выяснить отношение его фракции или депутатской группы к этому вопросу. Во время первого чтения законопроекта обсуждаются вопрос о необходимости его принятия, основные положения внесенного документа, а также дается общая оценка его концепции⁵⁶. Сначала докладывает инициатор законопроекта, после чего с содокладом выступает представитель ответственного комитета палаты. Затем проводятся прения, в которых могут принять участие фракции, депутатские группы, депутаты Государственной Думы, полномочные представители Президента и Правительства, представители субъектов Российской

⁵⁶ Заславский. С.Е. Основы теории политических партий: Учебное пособие / С.Е. Заславский. - М.: Европа, 2013. - 13 с.

Федерации, другие лица, приглашенные для участия в обсуждении, - если таковые имеются⁵⁷.

Принятый в первом чтении законопроект направляется Президенту РФ, Правительству РФ, в Совет Федерации, в комитеты нижней палаты, во фракции и депутатские группы для предоставления поправок.

Теперь остановимся на втором чтении законопроекта. Эта стадия посвящена рассмотрению поправок к законопроекту. Все начинается с доклада представителя ответственного комитета, который сообщает обо всех поступивших поправках и итогах их рассмотрения в комитете. Затем слово предоставляют полномочному представителю Президента РФ в Государственной Думе или же полномочному представителю Правительства РФ (в тех случаях, когда законопроект затрагивает вопросы, относящиеся к ведению Правительства). После этого возможность выступить получает инициатор законопроекта либо его официальный представитель. Если у фракций, депутатских групп или отдельных депутатов есть возражения против поправок, внесенных в текст законопроекта, либо же включенных в таблицу одобренных комитетом поправок, то им позволено дать краткое обоснование своего мнения, после чего проводится голосование об одобрении или отклонении поправки.

После того, как рассмотрение возражений против поправок завершено, на голосование ставится вопрос о принятии законопроекта за основу. Если это предложение получает большинство голосов, депутаты переходят к утверждению рекомендаций комитета по отклоненным поправкам. Если и здесь палата и комитет приходят к единому мнению, то проводится голосование о принятии законопроекта во втором чтении.

Данные решения принимаются большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Однако, если законопроект за основу не принят, то перед Государственной Думой открываются два пути: палата может либо продолжить его обсуждение, либо же отклонить законопроект. В первом случае депутаты приступают к поочередному рассмотрению поправок, рекомендованных

⁵⁷ Баранов П.П. Институты гражданского общества в правовом пространстве современной России: Дис. канд. юрид. наук/ П.П. Баранова. - Ростов-на-Дону, 2014. - 69 с.

ответственным комитетом к отклонению. Обсуждение и принятие решения по отклоненным поправкам производится в том же порядке, что и по одобренным комитетом поправкам. Затем на голосование вновь ставится вопрос о принятии законопроекта во втором чтении. При повторной неудаче законопроект, не получивший необходимого количества голосов, направляется в ответственный комитет для доработки, после которой он может быть повторно представлен на второе чтение.

Наконец, федеральный закон считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Напомним, что с федеральным конституционным законом дело обстоит несколько иначе: его необходимо одобрить большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов нижней палаты. После того, как данная процедура завершена, принятый Думой закон вместе с соответствующим постановлением палаты в течение пяти дней направляются в Совет Федерации для его дальнейшего рассмотрения⁵⁸.

Теперь остановимся на той важнейшей роли, которую в законодательном процессе играют депутатские объединения.

Во-первых, путем законотворческих инициатив своих членов депутатские объединения добиваются принятия законов в соответствии со своими политическими приоритетами. Во-вторых, депутатские объединения влияют на разработку законопроектов через своих представителей в комитетах. Кроме того, практикуется привлечение к деятельности комитетов членов партии, не являющихся депутатами парламента. Разработчики законопроектов, как правило, проводят серию встреч со всеми фракциями, чтобы выяснить их позицию, разрешить спорные вопросы, и, самое главное, - заручиться их поддержкой при рассмотрении законопроекта.

Как уже упоминалось, предварительно программа законотворческой работы Государственной Думы на очередную сессию обсуждается на Совете Государственной Думы, а затем выносится на общее обсуждение. Эта программа рассматривается в каждой фракции и депутатской группе, а затем на общем

⁵⁸ Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции/ Р.В. Енгибарян.- М.: Норма, 2014.- 179 с.

заседании лидеры депутатских объединений могут дать общую оценку этой программе, заявляя от имени депутатских объединений о законодательных приоритетах. Придерживаясь этой намеченной для себя программы, фракции и депутатские группы осуществляют свою главную форму деятельности — законотворческую. Так, каждое депутатское объединение занимает свою позицию по отношению к власти и к своим оппонентам, выделяет приоритеты своей работы и старается выполнить намеченный план законодательной деятельности.

Как отмечают авторы работы «Законодательный процесс в России: граждане и власть», фракция — «это то образование, в котором принимаются политические решения, способные как выдать законопроекту «путевку в жизнь», так и погубить его. В решениях, принимаемых по поводу одобрения или отклонении закона, находит прямое выражение политическая линия фракции»⁵⁹.

При всем этом ведущая роль все же принадлежит депутатским объединениям: во-первых, они играют важную роль при формировании комитетов; во-вторых, регламентные процедуры нижней палаты устроены так, что абсолютный приоритет в обсуждении любых проблем и законопроектов неизменно принадлежит депутатским объединениям. "Очередь" выглядит следующим образом: сначала председательствующий предоставляет слово ораторам от фракций и групп, затем - руководителям комитетов, и только после этого возможность выступить получают рядовые депутаты⁶⁰.

Ясно, что характер выступлений тем самым сильно обедняется — многие из тех, кому есть что сказать, не имеют шансов получить слово, но зато мнение отдельных ораторов, представляющих фракции, можно узнать буквально по всем вопросам. Утешением в этой ситуации оказывается лишь более "демократичное" обсуждение повестки дня, а также остающееся за каждым народным избранником нерушимое право депутатского запроса.

Как уже было сказано, действующая российская Конституция лишает права законодательной инициативы депутатскую фракцию как таковую. Не обладая

⁵⁹ Законодательный процесс в России: граждане и власть / Отв. ред. А.А. Захаров. - М., 2013. С. 13.

⁶⁰ Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции/ Р.В. Енгибарян.- М.: Норма, 2013.- 179 с.

возможностями внесения законопроектов на рассмотрение палаты, фракции обычно ограничиваются заявлениями и обращениями по каким-то "общезначимым" вопросам.

В основном это темы чисто политические. Право же законодательной инициативы реализуется фракциями только через собственных депутатов. Как отмечает Остроу, «члены одной и той же фракции, работающие в разных и соперничающих комитетах, могут обнаружить, что на пленарном заседании палаты их тянут в разные стороны, а члены одного комитета в ходе обсуждения могут разделиться на противоположные лагеря в силу межфракционных разногласий».

Важную роль так же в законодательном процессе играют депутатские объединения.

Во-первых, путем законотворческих инициатив своих членов депутатские объединения добиваются принятия законов в соответствии со своими политическими приоритетами. Во-вторых, депутатские объединения влияют на разработку законопроектов через своих представителей в комитетах. Кроме того, практикуется привлечение к деятельности комитетов членов партии, не являющихся депутатами парламента.

Разработчики законопроектов, как правило, проводят серию встреч со всеми фракциями, чтобы выяснить их позицию, разрешить спорные вопросы, и, самое главное, - заручиться их поддержкой при рассмотрении законопроекта.

Как уже упоминалось, предварительно программа законотворческой работы Государственной Думы на очередную сессию обсуждается на Совете Государственной Думы, а затем выносится на общее обсуждение. Эта программа рассматривается в каждой фракции и депутатской группе, а затем на общем заседании лидеры депутатских объединений могут дать общую оценку этой программе, заявляя от имени депутатских объединений о законодательных приоритетах. Придерживаясь этой намеченной для себя программы, фракции и депутатские группы осуществляют свою главную форму деятельности — законотворческую. Так, каждое депутатское объединение занимает свою позицию по отношению к

власти и к своим оппонентам, выделяет приоритеты своей работы и старается выполнить намеченный план законодательной деятельности.

Как отмечают авторы работы «Законодательный процесс в России: граждане и власть», фракция — «это то образование, в котором принимаются политические решения, способные как выдать законопроекту «путевку в жизнь», так и погубить его. В решениях, принимаемых по поводу одобрения или отклонении закона, находит прямое выражение политическая линия фракции»⁶¹.

При всем этом ведущая роль все же принадлежит депутатским объединениям: во-первых, они играют важную роль при формировании комитетов; во-вторых, регламентные процедуры нижней палаты устроены так, что абсолютный приоритет в обсуждении любых проблем и законопроектов неизменно принадлежит депутатским объединениям. "Очередь" выглядит следующим образом: сначала председательствующий предоставляет слово ораторам от фракций и групп, затем - руководителям комитетов, и только после этого возможность выступить получают рядовые депутаты. Ясно, что характер выступлений тем самым сильно обедняется — многие из тех, кому есть что сказать, не имеют шансов получить слово, но зато мнение отдельных ораторов, представляющих фракции, можно узнать буквально по всем вопросам. Утешением в этой ситуации оказывается лишь более "демократичное" обсуждение повестки дня, а также остающееся за каждым народным избранником нерушимое право депутатского запроса. Как уже было сказано, действующая российская Конституция лишает права законодательной инициативы депутатскую фракцию как таковую. Не обладая возможностями внесения законопроектов на рассмотрение палаты, фракции обычно ограничиваются заявлениями и обращениями по каким-то "общезначимым" вопросам. В основном это темы чисто политические. Право же законодательной инициативы реализуется фракциями только через собственных депутатов. Как отмечает Остроу, «члены одной и той же фракции, работающие в разных и соперничающих комитетах, могут обнаружить, что на пленарном заседании палаты их тянут в разные стороны, а

⁶¹ Законодательный процесс в России: граждане и власть / Отв. ред. А.А. Захаров. - М., 2013. С. 13.

члены одного комитета в ходе обсуждения могут разделиться на противоположные лагеря в силу межфракционных разногласий».

Вывод: Основная проблема, которую необходимо решить за счет организации законодательной работы депутатского объединения, - это подготовка депутатов к осмысленному и обоснованному принятию на пленарных заседаниях Государственной Думы решений, имеющих правовые последствия в рамках законодательной процедуры. А причиной возникновения указанной проблемы является огромное, практически превышающее физические возможности, количество законопроектов, которое Дума принимает к рассмотрению в соответствии с установленным законодательством порядком внесения законодательных инициатив. Кроме того, важнейшей задачей является обеспечение системности законодательства. Это предполагает определить законодательную политику, приоритеты в порядке принятия законов, структуру всего российского законодательства и внутреннюю иерархию законодательных актов. Одним из способов решения данной задачи может служить «пакетное» рассмотрение и принятие законов (т.е. рассмотрение законопроектов в «пакете» с рядом других законов), что предполагает собой взаимоувязывание текстов законопроектов, затрагивающих сходные правоотношения. «Пакетный» способ заключается в том, что определяется некая очередность и приоритетность принятия законов, относящихся к определенной одной сфере и потому помещенных в один «пакет», что в свою очередь способствует систематизации законодательства.

3.3. Особенность деятельности депутатской фракции «Единая Россия» в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Тюменской области)

Работа депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Тюменской областной Думы в первом полугодии 2016 года осуществлялась в соответствии с планом работы депутатской фракции, Положением о депутатской фракции, Уставом и программой Партии, решениями руководящих органов Партии и Тюменского

регионального отделения Партии, действующим законодательством, а также Уставом Тюменской области, Регламентом Тюменской областной Думы.⁶²

В отчетный период деятельность депутатской фракции строилась в соответствии с основными задачами фракции:

реализация в правотворческой и иной деятельности программных установок, решений руководящих органов Партии и Тюменского регионального отделения Партии, наказов избирателей;

проведение в Тюменской областной Думе политики, отражающей позицию Партии по вопросам общественно-политической и экономической жизни страны и Тюменской области;

обеспечение солидарного голосования на пленарных заседаниях Тюменской областной Думы при принятии решений по правовым актам, социально значимым и кадровым вопросам, по которым на заседании фракции было принято соответствующее решение;

участие в агитационно-пропагандистской работе Партии и Тюменского регионального отделения Партии;

информирование населения о деятельности Партии и фракции в сфере правотворчества, а также по вопросам экономического и социального развития Тюменской области;

организационно-правовое обеспечение участия членов фракции в работе общественных приемных Партии;

участие в мероприятиях Тюменского регионального отделения Партии, связанных с подготовкой и проведением избирательных кампаний всех уровней, в соответствии с планами и решениями руководящих органов Партии и руководящих органов Тюменского регионального отделения Партии.

⁶² Отчет о работе депутатской фракции «Единая Россия». Тюменской областной Думы – за первое полугодие 2016 года.// Приложение к решению депутатской фракции «Единая Россия» Тюменской областной Думы от 16.06.2016. №550.

Всего в первом полугодии 2016 года было проведено 6 заседаний депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Тюменской областной Думы, на которых рассмотрено 58 вопросов по основным направлениям деятельности фракции.

Работа депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Тюменской областной Думы в первом полугодии 2016 года осуществлялась в соответствии с планом работы депутатской фракции, Положением о депутатской фракции, Уставом и программой Партии, решениями руководящих органов Партии и Тюменского регионального отделения Партии, действующим законодательством, а также Уставом Тюменской области, Регламентом Тюменской областной Думы.

В отчетный период деятельность депутатской фракции строилась в соответствии с основными задачами фракции:

реализация в правотворческой и иной деятельности программных установок, решений руководящих органов Партии и Тюменского регионального отделения Партии, наказов избирателей;

проведение в Тюменской областной Думе политики, отражающей позицию Партии по вопросам общественно-политической и экономической жизни страны и Тюменской области;

обеспечение солидарного голосования на пленарных заседаниях Тюменской областной Думы при принятии решений по правовым актам, социально значимым и кадровым вопросам, по которым на заседании фракции было принято соответствующее решение;

участие в агитационно-пропагандистской работе Партии и Тюменского регионального отделения Партии;

информирование населения о деятельности Партии и фракции в сфере правотворчества, а также по вопросам экономического и социального развития Тюменской области;

организационно-правовое обеспечение участия членов фракции в работе общественных приемных Партии;

участие в мероприятиях Тюменского регионального отделения Партии, связанных с подготовкой и проведением избирательных кампаний всех уровней, в

соответствии с планами и решениями руководящих органов Партии и руководящих органов Тюменского регионального отделения Партии.

Всего в первом полугодии 2016 года было проведено 6 заседаний депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Тюменской областной Думы, на которых рассмотрено 58 вопросов по основным направлениям деятельности фракции.

Законодательная деятельность

Важным направлением работы депутатской фракции «Единая Россия» является законотворческая деятельность.

За 6 месяцев 2016-го года Тюменской областной Думой (далее также – областная Дума) принято 58 законов Тюменской области. Из них Губернатором Тюменской области было внесено – 8 законов (13,8 %), Правительством области – 23 закона (39,6 %), 1 Закон принят по инициативе Избирательной комиссии Тюменской области.

Члены депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Тюменской областной Думы (далее также – депутатская фракция) приняли участие в разработке 25 законов (43,1 %). Из них пять законопроектов инициировал Корепанов С.Е.

По три законопроекта были внесены депутатской фракцией, а также членами депутатской фракции Лосевой И.В., Медведевым С.М., Сайфитдиновым Ф.Г. и Столяровым В.А.

Предметом постоянного внимания депутатской фракции была и остается социальная сфера. Забота о людях, поиск наиболее эффективных форм защиты детства и оказания адресной помощи наиболее нуждающимся стали предметом регулирования 7 законов, инициированных членами депутатской фракции Столяровым В.А. и Токарчуком Н.А., комитетом по социальной политике, а также депутатской фракцией.

Так, по инициативе депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» был принят Закон «О внесении изменения в Закон Тюменской области»

«О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области».

На июньском заседании Тюменской областной Думы по инициативе Губернатора Тюменской области Якушева В.В. эти социальные гарантии были улучшены Законом «О внесении изменения в статью 29.2 Закона Тюменской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области». В соответствии с этим Законом гражданам, достигшим возраста 70 лет и старше, являющимся собственниками жилых помещений, предоставляется компенсация взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме в размере 100 процентов, рассчитанного исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт на один квадратный метр общей площади жилого помещения в месяц, установленного нормативным правовым актом Правительства Тюменской области, и общей площади жилого помещения, находящегося в собственности данных лиц, но не более 50 квадратных метров.

На социальную защиту еще одной категории граждан направлен Закон «О внесении изменения в Закон Тюменской области «О бесплатном предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей», принятый по инициативе Губернатора Тюменской области В.В. Якушева на июньском заседании областной Думы.

Были и остаются в сфере постоянного внимания депутатской фракции вопросы антикоррупционной сферы. Из четырех законов, принятых в этой сфере в 2016 году, три закона были инициированы членами депутатской фракции.

Так, Закон «О внесении изменения в Закон Тюменской области» «О государственных должностях в Тюменской области» был внесен депутатом областной Думы Корепановым С.Е.

По предложению членов депутатской фракции Ульянова В.И. и Белоконов Т.П., а также других депутатов на февральском заседании областной Думы был принят Закон «О внесении изменений в Закон Тюменской области «О комиссии Тюменской областной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Тюменской областной Думы».

Бюджетная сфера. В первом полугодии 2016 года в этой сфере было принято 10 законов. Из них в иницировании Закона «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Тюменской области» принял участие член депутатской фракции Горицкий Д.Ю.

Наибольшее количество законов в первом полугодии 2016 года принято в государственно-правовой сфере. Их 21 из 49, или 42,86%.

Среди наиболее значимых следует отметить следующие законы:

Закон Тюменской области «О внесении изменения в статью 24 Закона Тюменской области «Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы» (инициирован членами депутатской фракции Артюховым А.В., Сайфитдиновым Ф.Г. и Медведевым С.М.).

Два закона иницированы депутатской фракцией. Они касаются избирательного процесса.

Прежде всего, это Закон «О внесении изменений в статью 54 Избирательного кодекса (Закона) Тюменской области».

Другим Законом «О внесении изменения в статью 42 Избирательного кодекса (Закона) Тюменской области», иницированным депутатской фракцией, нормы части 2 статьи 42 Избирательного кодекса (Закона) Тюменской области приводятся в соответствие с положениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Работа экспертного совета.

По инициативе депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Тюменской областной Думы в Экспертно-консультативный совет фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации направлен для рассмотрения проект федерального закона.

«О внесении изменений в статьи 51 и 52 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 16 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» в части осуществления государственной регистрации рождения в случае применения вспомогательных репродуктивных технологий».

Кроме того, на заседании Экспертного совета при депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Тюменской областной Думы получили положительную оценку и рекомендованы к внесению в областную Думу следующие законопроекты:

1. Проект закона Тюменской области «О внесении изменений в статью 54 Избирательного кодекса (Закона) Тюменской области».

2. Проект закона Тюменской области «О внесении изменений в статью 5 Закона Тюменской области «О регулировании жилищных отношений в Тюменской области» и статью 30 Закона Тюменской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области».

3. Проект закона Тюменской области «О внесении изменения в статью 42 Избирательного кодекса (Закона) Тюменской области».

4. Поправки к проекту закона Тюменской области № 1344-05 «О внесении изменений в статьи 5.5 и 5.6 Закона Тюменской области «О государственных должностях в Тюменской области».

Внесенные проекты законов Тюменской области приняты Тюменской областной Думой.

Работа с обращениями граждан.

За первое полугодие 2016 года (по состоянию на 07 июня 2016 года) в Региональную общественную приемную Председателя Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» обратились 694 жителя Тюменской области, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Это граждане разного социального статуса и положения, в том числе ветераны труда (100), участники Великой Отечественной войны, труженики тыла, жители блокадного Ленинграда и участники боевых действий (24), многодетные семьи (47), инвалиды (110).

Большую часть из числа обратившихся по-прежнему составили пенсионеры (441) 55, 3%, работающие (203) 25,5 %. По возрастной категории 58,0 % - это граждане от 56 лет и старше, 27,8 % - от 36 до 55 лет, 14,2 % - до 35 лет.

Рассмотрено за этот период 701 обращение, из них решены положительно (178) 25,4 %, что на 1,2 % больше в сравнении с аналогичным периодом прошлого года.

По тематике обращений приоритетными для граждан являются вопросы соцобеспечения населения (24,9 %). Количество обращений граждан по вопросам предоставления качества жилищно-коммунальных услуг, в сравнении с аналогичным периодом 2015 года, выросло на 6,3 % и достигло 16,5 %. На третьем месте – вопросы обеспечения жильем (12,5 %), их количество уменьшилось на 2,3%. Далее финансово-экономические вопросы, вопросы деятельности правоохранительных органов, вопросы труда и заработной платы и вопросы сельского хозяйства и земельных отношений.

Прием граждан осуществляли три депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Валеев Э.А., Карпов А.Е. и Квитка И.И., член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Тюменской области Киричук С.М., 26 депутатов Тюменской областной Думы и два депутата Тюменской городской Думы.

Депутатами Тюменской областной Думы проведено 103 приема. Наибольшее количество граждан в ходе этих приемов было принято депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Валеевым Э.А. (88), депутатами Тюменской областной Думы Корепановым С.Е. (40), Артюховым А.В. (32) и Ковиным В.А. (38).

Под руководством Региональной общественной приемной Председателя Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» работает в области сеть местных общественных приемных Партии. В первом полугодии 2016 года в них обратились 2 536 граждан, рассмотрено 2 527 обращений, из них решены положительно

1 136 (44,9 %). Активное участие в осуществлении приемов в местных общественных приемных Партии и рассмотрении обращений граждан приняли депутаты Тюменской областной Думы: Барышников Н.П., Ковин В.А., Конев Ю.М., Крупин А.В., Майер В.Я., Рейн В.А., Салмин А.П., Ульянов В.И. и депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Валеев Э.А. В общей сложности ими проведено 92 приема.

Кроме того, членами депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Тюменской областной Думы рассмотрено 3 160 из 3 852 обращений граждан, поступивших в Тюменскую областную Думу за 5 месяцев 2016 года (данные на 6 июня 2016 года).

Депутаты Тюменской областной Думы постоянно встречаются со своими избирателями. Именно на этих приёмах жители области говорят о проблемах и самых болевых точках. Парламентарии выступают с инициативами, которые впоследствии становятся законами Тюменской области.

Деятельность по реализации проектов Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»

В рамках партийного проекта «Молодежная лидерская программа» (координатор П.В. Белявский) проведены следующие мероприятия:

- Гайдаровский форум 2016 «Россия и мир: взгляд в будущее»;
- торжественная церемония открытия III Чемпионата профессионального мастерства среди молодежи WorldSkills Russia Tyumen 2016;
- вручение грантов молодежным театрам Тюменской области в рамках проекта «Развитие молодежного театрального движения»;
- конференция клубов ЮНЕСКО Урало-Сибирской Федерации ассоциаций, центров и клубов ЮНЕСКО;
- встреча-совещание с коллективом Молодежного информационного центра «Моя территория»;
- встреча с представителями общественной молодежной палаты при Тюменской областной Думе, молодежной администрации города Тюмени, общественной молодежной палаты при Думе муниципального района;
- встреча с участниками III Чемпионата Тюменской области по решению кейсов Tyumen Case-school и представителями Управления лицензирования и регулирования потребительского рынка Тюменской области;
- встреча по итогам реализации первого блока патриотической компании «МЫ ПОМНИМ!»;
- Финальный этап III Чемпионата Тюменской области по решению кейсов Tyumen Case-school;

- заключительный этап конкурса проектов «Моя идея» в рамках II Федерального форума действий «Новый взгляд»;

- рабочая группа по подготовке заявочной презентации Тюменской области на право проведения Чемпионата мира по биатлону 2021 года.

Партийный проект «Детские сады – детям» (координатор Н.А. Токарчук) за короткое время своей работы достиг существенных результатов.

В первом квартале в действующих МАДОУ открыты 2 группы: в детском саду № 51 (г. Тюмень) – группа на 20 мест и при Первопесьяновской СОШ Ишимского района – группа на 25 мест.

В очереди на получение мест в детские сады по г. Тюмени и югу области на 1 января 2016 года состояли 973 ребенка. На 1 июня 2016 года в очереди на получение мест – 213 детей, из них 190 приходится на Тюменский район и 23 ребенка - на г. Тюмень.

С 25 февраля по 21 июня 2016 года проводится региональная методическая выставка-конкурс «Современная образовательная среда детского сада и семьи» для педагогов и родителей воспитанников дошкольных образовательных организаций Тюменской области.

В рамках партийного проекта «Историческая память» (координатор А.В. Крупин) проведены следующие мероприятия:

- торжественное собрание, посвященное 315-й годовщине со дня образования инженерных войск России;

- торжественные мероприятия, посвященные «Дню защитника Отечества»;

- заседание Совета по вопросам совершенствования государственной политики в области патриотического воспитания при полномочном представителе Президента РФ в Уральском Федеральном округе;

- открытый урок-реконструкция, на набережной р. Тура, эпизода высадки морского десанта в Керченско-Феодосийской десантной операции начального периода Великой Отечественной войны (совместно с Тюменской областной общественной организацией «Союз морских пехотинцев»);

- открытие памятника в «Сквере пограничников» легендарному пограничнику Герою Советского Союза, полковнику пограничной службы Карацупе Никите Фёдоровичу;

- торжественный прием участников боевых действий в Афганистане Тюменского муниципального района, посвященный 27-летию со дня вывода советских войск с территории Демократической Республики Афганистан;

- Спартакиада среди допризывной молодежи муниципальных образований Тюменской области в Заводоуковском городском округе;

- военно-спортивная игра «Граница – 2016» (совместно с ООО «Ветераны Пограничники Тюменской области»).

- «круглый стол», посвященный 100-летию знаменитой наступательной операции в Первой мировой войне под г. Луцк, на тему «Забывтая война. Брусиловский прорыв».

Партийный проект «Крепкая семья» (координатор Т.П. Белоконь), реализуется в Тюменской области с октября 2013 года. За 2,5 года сделано много: организовано и проведено около 200 мероприятий различного масштаба (это муниципальные конкурсы в городах Тюмень, Ялуторовск, Тобольск, конкурсы областного уровня, форумы, конференции, семейные образовательные проекты); создан Координационный совет по реализации проекта в регионе; разработан логотип и многое другое. Благодаря проводимой активной работе по проекту, многие тюменские семьи знают проект «Крепкая семья» Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» и с удовольствием принимают участие во всех мероприятиях, так как уверены, что хорошие впечатления, поощрения и шквал положительных эмоций им обеспечены.

2016-й год официально объявлен в нашей стране Годом российского кино. Указ об этом 7 октября 2015 года подписал Президент Российской Федерации Владимир Путин. Целью посвящения целого года «важнейшему из искусств» является привлечение внимания к отечественному кинематографу, его проблемам и достижениям. Проект «Крепкая семья» также принимает активное участие в организации и проведении мероприятий в рамках Года российского кино.

Партийный проект «России важен каждый ребенок» (координатор С.М. Медведев). По состоянию на 01.04.2016 года в Тюменской области проживают 6 427 детей-сирот, из них 6 119 детей (95 %) воспитывается в семьях граждан, 308 детей (5 %) находятся в детских домах и других организациях для детей-сирот. Можно отметить следующие результаты:

- увеличилась доля детей-сирот, устроенных в замещающие семьи до 95 %, что на 22 % превышает показатель 2007 года (73 %) и на 3 % показатель 2013 года (92%);

- сократилось количество детей в организациях для детей-сирот на 40 % по сравнению с 2013 годом, на 86 % по сравнению с 2008 годом;

- сократилось количество детских домов (с 4 до 2) и домов ребенка (с 2 до 1) (закрыты Ишимский детский дом, детский дом № 66 города Тюмени, «Тобольский специализированный дом ребенка»);

- уменьшилось количество детей, оставшихся без попечения родителей, выявленных в течение года, в 2015 году выявлено на 18 ребятишек меньше.

Несмотря на сложную экономическую ситуацию органами государственной власти Тюменской области сохранены и продолжают предоставляться различные меры социальной поддержки семьям, принявшим на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей.

В рамках реализации партийного проекта «Российский Агропром» (координатор Ю.М. Конев) ключевыми задачами проекта в 2016 году являются увеличение объёмов производства, реализация сельскохозяйственного сырья и продовольствия, поддержка сельскохозяйственных предприятий и личных подсобных хозяйств, повышение уровня занятости, самозанятости и доходов сельского населения, а также продолжение работы в сфере импортозамещения.

В своей деятельности члены депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Тюменской областной Думы особое внимание уделяют вопросам развития сельскохозяйственного производства.

В первом полугодии 2016 года были проведены следующие мероприятия:

- «круглый стол» на тему: «Состояние продовольственного рынка и обеспечение населения Тюменской области безопасными пищевыми продуктами»;

- семинар-совещание на тему: «Вопросы реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере земельных отношений»;

- «день депутата» на тему: «Развитие рыбохозяйственной деятельности и товарного рыбоводства в Тюменской области».

В рамках партийного проекта «Моржи Тюмени» (координатор А.П. Салмин) с 8 по 12 марта 2016 года в г. Тюмени состоялся спортивный фестиваль «10-й Чемпионат мира по зимнему плаванию 2016». Соревнования атлетов ледяной воды проходили в 25 метровом бассейне (10 дорожек), сконструированном на р.Тура в районе Центральной набережной, со всеми сопутствующими объектами инфраструктуры.

В рамках реализации партийного проекта «Гражданский университет» (координатор В.Н. Буртный) проведено: 20 мастер-классов, 4 тренинга, интеллектуальная игра об истории Всероссийской политической партии

«ЕДИНАЯ РОССИЯ» «ПолитЭрудит», 4 форума, 2 коммуникационных сессии, образовательные мероприятия в рамках программы повышения квалификации в сфере общественно-политических наук и управления.

Итого за отчетный период проведено 62 образовательных мероприятия, общее количество участников 2005 человек.

В рамках реализации партийного проекта «Безопасные дороги» (координатор - Г.С. Корепанов) в первом полугодии 2016 года членами депутатской фракции и рабочей группой в период с января по июнь 2016 года проведены уроки детской дорожной безопасности.

Иные мероприятия и акции

Члены депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Тюменской областной Думы с момента старта благотворительного проекта «Ключ к жизни» ежегодно выделяют средства на высокотехнологичное лечение детей. В 2016 году единороссы из личных средств собрали 1 505 000 (один миллион пятьсот пять тысяч) рублей.

Члены депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» поддерживают ветеранов, в том числе системно перечисляют деньги на благотворительные счета «Победа» и «Благодарение победителям». Ко Дню Победы в 2016 году единороссы направили из личных средств 335 000 (триста тридцать пять тысяч) рублей на благотворительные счета «Победа» и «Благодарение победителям». С их помощью ветераны проводят ремонт жилья, приобретают бытовую технику и товары первой необходимости.

Одновременно председателем Тюменской областной Думы Корепановым С.Е. проведен прием ветеранов в областном Совете ветеранов Тюменской области и вручено 20 подарков в связи с празднованием Дня Победы.

Общественно – публичные мероприятия.

Члены депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» являются активными участниками мероприятий регионального отделения Партии, посвященных государственным праздничным датам. Единороссы принимали участие в торжественном митинге и шествии, посвященных Празднику Весны и Труда совместно с профсоюзными организациями.

В преддверие 71-ой годовщины Победы в Великой Отечественной войне члены депутатской фракции приняли участие в торжественных приемах фронтовиков и тружеников тыла, в церемониях возложения венков и цветов к памятникам и обелискам, в праздничном шествии жителей города Тюмени.

18 марта члены депутатской фракции приняли участие в митинг- концерте, посвященном Дню воссоединения Крыма и Севастополя с Россией.

12 июня члены депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» приняли участие в митинг-концерте, посвященном Дню России, который состоялся на Цветном бульваре в г. Тюмени.

Члены фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Тюменской областной Думы принимали активное участие и в других политических акциях и массовых мероприятиях Тюменского регионального отделения Партии.

Вывод: Полномочия депутатской фракции «Единая Россия» по сфере ее деятельности очень обширны, подразделяются на несколько групп и реализуются депутатскими объединениями в комитетах и комиссиях Тюменской областной Думы.

Депутатская фракция «Единая Россия» Тюменской областной Думы, осуществляет свою деятельность в целях выражения мнений избирателей по любым вопросам общественной жизни в Тюменской областной Думе и иных органах государственной власти.

Приоритетные направления работы фракции :

Законотворческая деятельность;

Работа с обращениями граждан и наказами избирателей;

Участие в политической жизни страны и области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показало, что депутатские объединения, представляющие собой политические объединения (в виде фракций и депутатских групп) являются неотъемлемым признаком социально - политической жизни правового государства, важным звеном в структуре демократических парламентов.

В первые дни работы Государственная Дума 1-го созыва приняла решение предоставить официальный статус фракциям, созданным на основе избирательных объединений, прошедших в Государственную Думу по общефедеральному округу (независимо от численности) и группам, насчитывающим не менее 35 депутатов.

При смешанной избирательной системе, которая в настоящее время существует в России, такие депутатские объединения, как фракции являются обязательной структурной частью Государственной Думы. Что касается депутатских групп, то в принципе они могут и отсутствовать в структуре Государственной Думы. Их наличие зависит от воли парламентариев. Как отмечает В.Н. Лысенко, благодаря избранию половины депутатов Государственной Думы по избирательным спискам, все они довольно четко распределились на фракции и депутатские группы, в основном соответствующие политическим и социальным реалиям российского общества на данном этапе развития⁶³.

Будущее российского парламента самым тесным образом связано с формированием многопартийной системы в стране. Парламентские партии, отличающиеся хорошей организованностью и дисциплинированностью, имеющие четкую перспективу действий, собственные программы, способствуют укреплению престижа парламента в общественном мнении, а главное — усиливают его реальную роль в решении важнейших вопросов внутренней и внешней политики.

Ст. 32 Конституции РФ гласит: «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих исполнителей». Это право реализуется прежде всего в период выборов с

⁶³ Баранов П.П. Институты гражданского общества в правовом пространстве современной России: Дис. канд. юрид. наук/ П.П. Баранова. - Ростов-на-Дону, 2014. - 69 с.

помощью политических партий, главной целью которых является интеграция интересов граждан, а не просто выдвижение кандидатов в депутаты. Нельзя превращать политические партии в инструмент добывания депутатских мандатов.

Следует особо отметить, что в условиях начального этапа формирования многопартийной системы России депутатская фракция в Государственной Думе играет чрезвычайно важную роль как непосредственно в процессе становления самой политической организации, которую она представляет, так и в дальнейшей политической судьбе этой организации в целом. От эффективности и качества законодательной работы фракции во многом зависит степень влияния политической организации на развитие социально-экономической и политической ситуации в стране, а следовательно и ее значимость и место в политической системе. Исходя из того, что законодательство является важнейшим средством политического управления, именно законодательная работа фракции должна определять публичное лицо политической организации парламентского типа. Только конкретные результаты законодательной работы реально отражают истинную политическую идеологию и способность организации действенно и конструктивно представлять и отстаивать общезначимые интересы определенных слоев гражданского общества.

В заключении работы хотелось бы отметить, что конституционно- правовой статус депутатских объединений представляет собой совокупность правовых норм, содержащихся в Конституции РФ и других законодательных актах, характеризующих их положение в структуре парламента, а также регулирующих отношения, которые складываются в процессе осуществления членами депутатских объединений.

Необходимо отметить, что в отношении депутатских объединений и партий конституционное регулирование в России в настоящее время сведено лишь к объявлению принципа политического плюрализма, признания политического многообразия и многопартийности, а также двух из важнейших политических прав граждан — права участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, права избирать и быть избранными, а также права на объединение (ст. 13 ч.3; ст. 32, ст. 30 Конституции РФ), а

развивающее Конституцию РФ конституционно-правовое законодательство представлено в основном нормами Федеральных законов РФ «О политических партиях» от 14.07.2001 г.⁶⁴, «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20.11.2002 г.⁶⁵, «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 05.07.1999 г.⁶⁶.

Основная проблема, которую необходимо решить за счет организации законодательной работы депутатского объединения, - это подготовка депутатов к осмысленному и обоснованному принятию на пленарных заседаниях Государственной Думы решений, имеющих правовые последствия в рамках законодательной процедуры. А причиной возникновения указанной проблемы является огромное, практически превышающее физические возможности, количество законопроектов, которое Дума принимает к рассмотрению в соответствии с установленным законодательством порядком внесения законодательных инициатив. Кроме того, важнейшей задачей является обеспечение системности законодательства. Это предполагает определить законодательную политику, приоритеты в порядке принятия законов, структуру всего российского законодательства и внутреннюю иерархию законодательных актов. Одним из способов решения данной задачи может служить «пакетное» рассмотрение и принятие законов (т.е. рассмотрение законопроектов в «пакете» с рядом других законов), что предполагает собой взаимоувязывание текстов законопроектов, затрагивающих сходные правоотношения. «Пакетный» способ заключается в том, что определяется некая очередность и приоритетность принятия законов,

⁶⁴ СЗ РФ. 2013. №29. Ст. 2950.

⁶⁵ СЗ РФ. 2013. №51. Ст. 4982.

⁶⁶ СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3466.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1.1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 30 декабря 2008 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

1.2. О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ: по состоянию на 4 апреля 2012 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 29. - Ст. 2950

1.3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ: по состоянию на 25 июня 2013 г. // Собрание законодательства Российской Федерации.

1.4. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. N 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 21. – Ст.22

1.5. Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г

1.6. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2013)

1.7. "О референдуме Российской Федерации"

1.8. Федеральный закон от 18.05.2005 N 51-ФЗ (ред. от 02.05.2013)

1.9. "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

1.10. Федеральный закон от 05.07.1999 N 133-ФЗ (с изм. от 30.01.2013)

1.11. "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

1.12.Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2013)

1.13."О Конституционном Суде Российской Федерации" (с изм. и доп., вступающими в силу с 09.02.2013)

1.14. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2013)

1.15."О Правительстве Российской Федерации"

1.16.Отчёт деятельности фракции «Единая Россия» за первое полугодие в Тюменской области.

1. Научная литература

2.1. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы/ С.А. Авакьян.- М.: Юрайт, 2013.- 16 с.

2.2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность/С.А. Авакьян.- 2-е изд. -М.: РЮИД Сашко, 2013.- 230 с.

2.3. Авакьян С.А. Конституционное право России/ С.А. Авакьян// Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп.: В 2-х томах. Т. 1.- М.: Юристъ, 2013.- 458 с.

2.4. Алебастрова И. В. Оппозиция: политическая тень как средство от политического мрака / И.В. Алебастрова// Сравнительное конституционное обозрение.- 2011.- №1.- С. 67

2.5. Авдеенкова Н.П. Конституционное право Российской Федерации/ Н.П. Авдеенкова, Ю.А. Дмитриева.- Курс лекций. Часть 1. М., 2013.- 279 с.

2.6. Автономов А.С. Правовая регламентация деятельности партий в капиталистических и развивающихся странах/ А.С. Автомонов // Советское государство и право.- 2014. -№6.-С.32

2.7. Байкова Т.К. Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации. Дис. канд. юрид. наук/ Т.К. Байкова.- Москва, 2014.-45 с.

2.8. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации/ Е.Ю. Бархатова.- М.: Проспект, 2013.-23 с.

2.9. Большаков С.В. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации/ С.В. Большаков, А.Г. Головин // 3-е изд.- М.: Ассоциация некоммерческих организаций по защите избирательных прав "Гражданский контроль", 2013.- 15 с.

2.10. Баглай М.В. Конституционализм и политическая система в современной России/ М.В. Баглай // Журнал российского права.- 2014.- №11.- С. 11 - 12, 14 - 16

2.11. Бачило И.Л. Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: Колл. монография / Под общ. ред. И.Л. Бачило.- М.: Издательство "Юрайт", 2013.- 200 – 204 с.

2.12. Бекназар-Юзбашев Т.Б. Партия в буржуазных политико-правовых учениях/ Т.Б. Бекназар-Юзбашев.- М.: Юрайт, 2014.-123 с.

2.13. Баранов П.П. Институты гражданского общества в правовом пространстве современной России: Дис. канд. юрид. наук/ П.П. Баранова.- Ростов-на-Дону, 2014.-69 с.

2.14. Вебер М. Политика как призвание и профессия/ М. Вебер // Хрестоматия по теории государства и права.- М., 2013. -585 с.

2.15. Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции/ С.В. Васильева.- М.: Институт права и публичной политики, 2014.- 12 с.

2.16. Васильева С.И. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии/ С.И. Васильева // Сравнительное конституционное обозрение.- 2014.- № 3(70).- С. 15

2.17. Волобуева А.Н. Конституционно-правовые основы организации и деятельности политических партий в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук/ А.Н. Волобуева.- Саратов, 2014.- 218 с.

2.18. Граждан В.Д. Гражданское общество как система негосударственного управления/ В.Д. Граждан // Власть.- 2013.- №3.-С.34

2.19. Гамбаров Ю.С. Политические партии в их прошлом и настоящем/ Ю.С. Гамбаров.- СПб.:БЕК, 1905.-180 с.

2.20. Головин А.Г. О влиянии требований к численности политических партий на электоральные процессы/А.Г. Головин, Т.Ю. Головина, М.В. Гришина, В.Е Чуров // Журнал российского права. -2014.- № 9.- С.23

2.21. Габричидзе Б.Н. Конституционное право России: Учебник для вузов/ Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский.- М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и К", 2014.- 1124 с.

2.22. Дубровина Е.П. Правовые аспекты участия политических партий в избирательном процессе // Правовые аспекты создания политических партий и их участия в избирательном процессе / Под общ. ред. Е.П. Дубровиной.- М., 2014.- 13 с.

2.23. Дюверже М. Политические институты и конституционное право/ М. Дюверже // Хрестоматия по теории государства и права.- М., 2014.- 923 с.

2.24. Троицкая А. Парламентская оппозиция в системе разделения властей: организационные гарантии и доступные инструменты контроля/А.Троицкая // Сравнительное конституционное обозрение. -2013.-№1.- С. 67.

2.25. Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже.-М.: Академический проект; Королев: Парадигма, 2014.- 21 с.

2.26. Ерыгина В.И. Политико-правовые тенденции возрастания роли политических партий в избирательном процессе/ В.И. Ерыгина //Конституционное и муниципальное право. 2014.- № 19.- С. 14.

2.27. Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции/ Р.В. Енгибарян.- М.: Норма, 2007.- 179 с.

2.28. Жакке Ж. П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие / Ж. П. Жакке.- М.: Юристъ, 2014.- 197 с.

2.29. Зотова З.М. 100 лет российской многопартийности/ З.М. Зотова.- М.: РЦОИТ, 2013-39 с.

2.30. Зотова З.М. Политические партии и избирательный процесс/ З.М.Зотова.- М.,БЕК, 2013.- 10 с.

2.31.Застрожной О.К. Общероссийские избирательные объединения накануне выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва/Под общей ред. О.К. Застрожной.- М., Юрайт 2013.-67 с.

2.32. Заславский. С.Е. Основы теории политических партий: Учебное пособие / С.Е. Заславский.- М.: Европа, 2013.- 13 с.

2.33. Козлова Е.И. Конституционное право России/ О.Е. Кутафин, Е.И. Козлова.- М., Наука ,2013.- 214 с.

2.34. Кузьминых Н.В. Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии федерального закона / Кузьминых Н.В.- // Современное право. 2013.- № 6.-45 с.

2.35. Комарова В.В. Референдум по укрупнению субъектов - способ федеративной реформы (реалии, механизм, проблематика)/ В.В. Комарова. // Право и жизнь. 2013.- № 67; Практика регулирования местного референдума в России // Муниципальное право. 2014. -№ 2.-36 с.

2.36. Кузьминых Н.В. Проблемы реализации права на оппозиционную деятельность

/ Н.В. Кузьминых // Российский юридический журнал. -2013. -№ 2. С. 74.

2.37. Кутафин О.Е. Российский конституционализм/ О.Е. Кутафин. - М.: Норма, 2014.- 377 – 378 с.

2.38. Лебедев В.А. Суверенная демократия: проблемы партийного строительства в России XXI века/ В.А. Лебедев, В.В. Киреев.- Челябинск, 2013. - 64 – 70 с.

2.39. Новикова Т.В. Демократизация правотворчества // Государство и право на рубеже веков. Проблемы теории и истории (Материалы Всероссийской конференции) / Т.В. Новикова.- М.: Наука, 2013.- 56 с.

2.40. Никифоров А.Л. Деятельность, поведение, творчество // Деятельность: теории, методология, проблемы/ А.Л. Никифорова. - М.: Политиздат, 2013 - 53 с.

2.41. Масловская М.В. Избирательный процесс как разновидность социальной деятельности/ М.В. Маслова // Конституционное и муниципальное право. -2006. - №3. -С. 30 – 31.

2.42. Пиголкин А.С. Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина.- М.: Юрайт-издат, 2007.- 255 с.

2.43. Радзиховский Л.В. Единая российская элита/ Л.В. Радзиловский // Независимая газета.- 2006.- 7 марта.

2.44. Стешенко Л.А. История государства и права России/ Л.А. Стешенко, Т.М. Шамба// Академический курс. В 2 т. Т. 2: XX в.- М.: БЕК, 2003.- 239 с.

2.45. Соколова А.А. Социальные аспекты понятия "правообразование"/А.А. Соколова // Государство и право.- 2013. -№ 7. -С. 79 - 83.

2.46. Соловьев А.И. Политология / А.И. Соловьева. - М.: Наука, 2013.- 150 с.

2.47. Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию. Посильные соображения/А.И. Солженицын // Комсомольская правда. Специальный выпуск. Брошюра в газете.-2013.- 18 сентября.-

2.48. Селивончик А.В. О связи конституционного права с партиями как политическими институтами /А.В. Селивончик// Современное право.- 2013.-№2.- С. 15.

2.49. Троицкая А. Парламентская оппозиция в системе разделения властей: организационные гарантии и доступные инструменты контроля/А.Троицкая // Сравнительное конституционное обозрение. -2013.-№1.- С. 67.

2.50. Фарукшин М.Х. Некоторые проблемы и противоречия становления многопартийности в СССР/М.Х. Фарукшин, А.Н. Юртаев // Советское государство и право. -2013. -№10.- С. 83.

2.51. Экштайн К. Основные права и свободы/ К.Экштайн.- М.: БЕК 2013.-29 с.