

Surrogacy is a complicated process that requires adequate legislation government so that the interested parties be able to find even slight nuances and aspects for any problem solution.

This legal relationship scheme needs to be developed because at this moment there are a lot of different cases, occasions and disputes within this process. Such disputes are constantly arising due to a great number of gaps in the Russian legislation that we need to eliminate.

In addition, there are different social opinions of the surrogacy: some people regard it only as an innovative instrument aimed at helping people, who cannot have children, to become happy parents. Other people treat this phenomenon negatively and think that surrogacy looks like selling children; they also believe in destroying effects for a woman participating in this process.

Nevertheless, legislation in this field has to be freed from people's opinions and be transformed into an integrated fair system capable to regulate all cases arising in this sphere.

To sum up, regulation of surrogate motherhood in Russia is a complex process that requires a developed legal framework.

Literature

1. The Federal law "On the Fundamentals of Public Health Protection in the Russian Federation" dated November 21, 2011 №323-FL.
2. The Family code of the Russian Federation dated December 29, 1995 №223-FL, paragraphs 51, 52.
3. The Federal law "On acts of civil status" dated November, 15 1997 №143-FL.
4. Order №107n of The Public Health Ministry of the Russian Federation dated August 30, 2012.
5. British surrogacy center (electronic resource) <http://www.britishtsurrogacycentre.com/surrogacy-laws> (Date of application: 05.04.16).
6. Russian surrogacy center (electronic resource) <http://surrogacy-rus.com/surrogatnoye-materinstvo-v-rossii.htm> (Date of application: 05.04.16).
7. Legislation of surrogacy law in Russia with comments of Russian lawyers (electronic resource) <http://www.pravoslavie.ru/53376.html>(Date of application: 05.04.16).
8. Surrogacy in legislation of Russian Federation (electronic resource) <http://sva-mama.ru/substitutematernity/471> (Date of application: 05.04.16).

ПРАВОВОЙ СТАТУС ФРАКЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.С. Дементьев,
студент 2 курса ИГиП ТюмГУ
направление «Юриспруденция»
demvit1995@mail.ru

Научный руководитель:
О.А. Теплякова,
доцент кафедры конституционного и
муниципального права ИГиП ТюмГУ,
кандидат юридических наук, доцент

Целью данной научной статьи является определение правового статуса такого депутатского объединения в законодательных органах государственной власти, как фракция. Для этого мной был проведен сравнительно-правовой анализ всех Регламентов законодательных органов государственной власти всех 85 существующих на настоящий момент субъектов Российской Федерации.

Несомненно, можно выделить множество критериев для проведения сравнительного анализа, но я выбрал следующие основания для сравнения:

- Наличие положений о фракции политической партии в Регламенте законодательного (представительного) органа того или иного субъекта Российской Федерации.
- Наличие определения или понятия фракции политической партии в Регламенте законодательного (представительного) органа того или иного субъекта Российской Федерации.
- Перечень лиц, которые могут входить во фракцию политической партии, закрепленный в Регламентах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
- Кворум заседания фракции политической партии.
- Полномочия фракции политической партии, юридически закрепленные в Регламенте законодательного (представительного) органа того или иного субъекта Российской Федерации.

Положения о фракциях политической партии в том или ином виде присутствуют в **84 из 85** просмотренных мной Регламентов. Единственным Регламентом, в котором нет положений о фракции политической партии, является Регламент Законодательного Собрания Вологодской области.

По результатам исследования по первому критерию для сравнения можно сделать вывод о том, что в своем большинстве положения о фракциях политической партии присутствуют в том или ином виде практически во всех Регламентах законодательных (представительных) органов субъекта Российской Федерации. Исключение составляет лишь Регламент Законодательного Собрания Вологодской области.

Вторым основанием для сравнения является наличие четкого и законченного определения или понятия фракции политической партии. Какое — либо понятие, определение или дефиниция фракции политической партии содержится лишь

в **72 из 85** рассмотренных мной Регламентов. Например, оно отсутствует в Регламенте Народного Собрания Республики Ингушетия.

При этом, в большинстве Регламентов, в которых присутствует определение фракции политической партии, данное понятие или определение не подробное и не носит как таковой смысловой нагрузки и звучит следующим образом: "Фракция является депутатским объединением (видом депутатского объединения)". На мой взгляд, данное понятие не раскрывается в полной мере, учитывая, что во многих случаях это понятие не указано прямо, а выводится путем контекстного анализа положений или из названия главы, в которой содержатся положения о фракции. И уж тем более подобная дефиниция не позволяет отразить всю сущность фракции политической партии, как депутатского объединения.

Понятия, содержащиеся в различных Регламентах, в основном повторяются и на их основе можно вывести следующее определение фракции: "Фракцией является объединение депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ, избранных в составе списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе субъекта РФ, а также иных избранных депутатов, имеющих право входить во фракцию."

Таким образом, в большинстве своем дефиниция, так или иначе, пусть и самая простая, все-таки содержится в большинстве законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Но важно отметить то, что в большинстве Регламентов определение не позволяет в полной мере понять, что такое фракция политической партии.

Как можно увидеть из определения фракции политической партии, выведенного нами во время анализа текстов Регламентов по предыдущему критерию, состав фракции составляют депутаты того или иного законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, в который эти самые депутаты входят. Но какие именно депутаты имеют право входить во фракцию политической партии?

О том, кто может входить во фракцию указано практически во всех Регламентах законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. В большинстве Регламентов указано, что во фракции входят депутаты законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, допущенных к распределению депутатских мандатов в этом самом законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.

В некоторых Регламентах указано, что помимо вышеуказанных депутатов, во фракции могут входить также депутаты, избранные избирательным округом, и депутаты, избранные в составе списка кандидатов политической партии, деятельность которой прекращена в связи с ликвидацией или реорганизацией. Помимо этого, некоторые регламенты имеют свои особенности в части регламентации состава фракции политической партии. Например, в Регламенте Московской городской Думы указано, что помимо вышеуказанных депутатов, по решению фракции в ее состав могут входить также депутаты Думы, не являющиеся членами данной либо иной политической партии.

Интересное наблюдение мной было сделано при анализе текста Регламента Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого Автономного Округа, в котором говорится о возможности создания фракции не только в рамках политической партии, но и в рамках избирательного блока. Это является исключительной отличительной особенностью Регламента Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого Автономного Округа.

Таким образом, в большинстве из законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации во фракцию политической партии могут входить депутаты законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, допущенных к распределению депутатских мандатов в этом самом законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации, а также депутаты, избранные избирательным округом, и депутаты, избранные в составе списка кандидатов политической партии, деятельность которой прекращена в связи с ликвидацией или реорганизацией. Но некоторые Регламенты в этой части содержат и свои особенности, которые были указаны выше на примере Регламента Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого Автономного Округа.

Следующим основанием для сравнения является наличие в тексте Регламента законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации положений о кворуме заседания фракции политической партии.

Положения о кворуме заседания фракции политической партии содержатся лишь в **4** Регламентах из **85**. Данные положения содержатся **только в Регламентах Законодательного Собрания Красноярского края, Государственной Думы Астраханской области, Белгородской областной Думы и Тюменской областной Думы**. Согласно содержанию этих Регламентов на заседании должно присутствовать не менее половины от общего числа членов фракции политической партии, для того чтобы это самое заседание было признано правомочным.

И наконец, заключительным и самым важным критерием для сравнения является наличие в текстах Регламентов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации юридически закрепленных полномочий фракции политической партии, а также количество этих самых полномочий в каждом отдельно взятом регламенте.

Полномочия фракции политической партии указаны не во всех Регламентах, а **только в 43 из 85**.

Что касается количества полномочий фракции политической партии в тех Регламентах, в которых они юридически закреплены, то здесь важно отметить, что количество этих самых полномочий не является одинаковым во всех регламентах, а варьируется в **промежутке от 1 до 17** полномочий.

Наименьшее количество полномочий закреплено в Регламенте Московской городской Думы. Наибольшее же количество полномочий закреплено в Регламенте Московской областной Думы. Если же говорить о среднем количестве полномочий, закрепленных в Регламентах, то оно составляет **от 5 до 10** полномочий.

Таким образом, на основе проведенного мною анализа всех регламентов законодательных (представительных) органов всех субъектов РФ, можно сделать вывод о том, что правовое положение фракций в различных субъектах РФ может существенно различаться. При этом градация различий может быть, как минимальной, так и очень большой. При этом о какой-то закономерности или о системе говорить не приходится. Например, нельзя сделать вывод, что в таких субъектах РФ, как республики фракции обладают более привилегированным положением, по отношению к правовому положению

фракций в остальных видах субъектов РФ. Такой вывод абсолютно неверен в данной ситуации, хотя и очень логичен исходя из принципов федерализма, укрепившихся в нашей стране.

И уж тем более нельзя говорить о привилегированном положении фракций республики исходя из количества полномочий, так как наибольшее количество полномочий указано, как указывалось выше, в Регламенте Московской областной Думы, а не в Регламенте законодательного (представительного) органа какой-либо республики.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что де-юре правовое положение фракций политической партии в различных законодательных (представительных) органах субъектов РФ крайне неравномерно и не одинаково. Говорить о том, что происходит на практике, то есть фактически, я утверждать не берусь, так как о том как происходит реализация полномочий в реальной жизни, могут знать только непосредственно сами представители фракций.

Говоря о правовом статусе фракции политической партии, на мой взгляд, нельзя не упомянуть и о существующих в настоящее время проблемах, с которыми сталкивается современная фракционная система. Существует достаточно много проблем, я расскажу лишь о некоторых из них.

Серьезной проблемой является то, что федеральный законодатель в законодательстве о статусе представительного органа и его членов, регламентирует правовой статус фракций: в меньшей мере закрепляет формы ее деятельности, права и обязанности, в большей степени — основные элементы партийной дисциплины. То есть, суть проблемы в том, что в законодательстве не уделяется должного внимания основным и наиболее важным аспектам правового положения фракции. Фракции политических партий играют ведущую роль в организации деятельности депутатов законодательных (представительных) органов власти путем обеспечения согласованности действий своих членов, а также в части контроля выполнением депутатами возложенных на них обязанностей с использованием инструментов обеспечения партийной дисциплины. Однако законодательное закрепление статуса фракций требует дополнительной проработки.

Еще одной проблемой является то, что фракция политической партии, имеющая наибольшее представительство может легко подавить малые фракции, и тем самым принять выгодное им решение. И противоборствовать этому малые фракции могут только путем объединения нескольких малых фракций, что может быть весьма затруднительно, так взгляды фракций различных партий зачастую не совпадают.

Несомненно, проблемной является ситуация, при которой одна фракция или несколько солидарных фракций могут иметь большинство от общей численности депутатов. А при условии, что закон субъекта РФ принимается именно большинством голосов, то эта фракция или несколько солидарных фракций могут принять нужный им закон или отклонить не угодный им закон, а представители остальных партий просто присутствуют для соблюдения правомочности заседания, то есть кворума. Данная ситуация затрудняет оппозиционные движения в РФ. Вышеуказанная проблема влечет за собой и другую проблему — снижению конкуренции между партиями на выборах и уменьшению шансов малых партий в России.

И наконец, еще одной существенной проблемой современной фракционной системы является то, что при доминировании руководства партии над фракцией, как правило, происходит воздействие на законодательный процесс посредством прямых директив депутатскому корпусу. Эти указания вытекают из электоральных задач, которые партия ставит перед собой и которые направлены на то, чтобы соответствующим образом позиционировать ее в общественном мнении. При доминировании фракции над партией она самостоятельно принимает политические решения по проблемам законодательной деятельности.

Из данной проблемы вытекает так же то, что депутаты выражают не интересы народа, а интересы отдельных политических партий, следовательно, партии и депутаты не выполняют их основную функцию, для осуществления которой они и были избраны. То есть, часто складывается такая ситуация, при которой депутаты при принятии решений руководствуются тем, что им скажет руководство фракции или партии, а не тем что лучше для народа. Данная ситуация является неправильной, так как депутаты в первую очередь должны выполнять волю и реализовывать интересы народа, который согласно Конституции РФ, является единственным источником власти в Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод, что современная фракционная система сталкивается с серьезными проблемами, которые требуют незамедлительного решения. Существующие проблемы ставят под вопрос то, соблюдаются ли прописанные в Конституции Российской Федерации такие принципы как принцип демократизма или принцип правового государства. О каком правовом и демократическом государстве может идти речь, если при существующей фракционной системе отсутствует оппозиция и политическая конкуренция как таковая, а все важные политические решения принимает одна крупная партия?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием от 12 декабря 1993 года (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. №31. 2014. Ст.4398.
2. Регламенты (85) законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.