

Лихачев С.А.¹

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПЛЕНАРНЫХ ЗАСЕДАНИЯХ

Согласно части 3 статьи 12 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон)² депутаты принимают личное участие в заседаниях Государственной Думы.

В статье 44 Регламента Государственной Думы (далее — Регламент)³ предусматривается, что заседание Государственной Думы начинается с регистрации присутствующих депутатов и является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов палаты. Депутат обязан присутствовать на заседаниях Государственной Думы. О невозможности присутствовать на нем депутат заблаговременно информирует руководителя депутатского объединения, либо председателя комитета, комиссии, либо председателя Государственной Думы.

К сожалению, сложившаяся практика свидетельствует об игнорировании указанных положений. Депутаты часто отсутствуют на заседаниях палаты, причем не всегда их отсутствие объясняется уважительными причинами. Несмотря на то, что регистрации подлежит присутствие депутатов, а не присутствие их карточек для голосования, правомочность заседания почему-то определяется числом последних. Так, на предупреждение представителя Президента РФ о недопустимости принятия закона при фактическом присутствии всего лишь 122 депутатов Председатель Государственной Думы отвечает: «Спасибо, Александр Алексеевич. У нас этот спор не первый год идет. У нас же число депутатов в зале фиксируется электронным способом»⁴. Действительно, если взять любую из стенограмм заседаний Государственной Думы, то можно заметить, что число присутствующих депутатов по результатам регистрации никогда не бывает менее 225, то есть половины депутатов Государственной Думы. Реально же число присутствующих депутатов почти никогда не превышает их половину. Показателен в этой связи, например, следующий диалог: Представитель Президента: ...Я не могу не

отметить для стенограммы, что в зале находится 93 депутата (для 320 голосов это несколько маловато)... — Председательствующий: Александр Алексеевич, вы ошиблись — не 93, больше здесь народу-то, вы посмотрите. — Представитель Президента: Мы посчитали, прежде чем я выступать стал⁵.

Существующую практику нельзя признать оправданной. Безусловно, некоторые депутаты могут отсутствовать на заседании палаты, если у них имеются на то достаточно уважительные причины. Однако непосещение большинством депутатов заседаний Государственной Думы никакими уважительными причинами объяснить нельзя. Отсутствие депутата на заседании лишает его

возможности участия в дискуссии, выражения мнения по концепции законопроекта, поправкам к нему, которые могут противоречить интересам избирателей. Кроме того, присутствие незначительного числа депутатов на заседании Государственной Думы дает повод вообще усомниться в легитимности принимаемых ею законов.

В целях обеспечения присутствия депутатов на заседании палаты целесообразно было бы, прежде всего, более конкретно определить те уважительные причины, которые могут являться основанием отсутствия депутата на заседании. В отношении же депутатов, отсутствующих на заседаниях без уважительных причин,

должны быть установлены и активно применяться соответствующие меры ответственности, начиная от штрафов и заканчивая лишением такого депутата его мандата. Желательно также фиксировать персонально присутствие каждого депутата. Информация об участии депутата в заседаниях палаты могла бы использоваться для применения соответствующих мер ответственности в отношении депутатов-нарушителей, а также в дальнейшем избирателями и партиями для принятия решения о выдвижении того или иного кандидата. В решении проблемы посещаемости депутатами заседаний палаты определенную роль могла бы сыграть также связанность депутатов жесткой фракционной дисциплиной.

В целях обеспечения присутствия депутатов на заседании палаты целесообразно было бы, прежде всего, более конкретно определить те уважительные причины, которые могут являться основанием отсутствия депутата на заседании.

¹ Лихачев Сергей Александрович — аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

² СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466; 2001. № 7. Ст. 614; № 32. Ст. 3317; 2002. № 28. Ст. 2785; 2003. № 2. Ст. 160; № 27 (часть 1). Ст. 2700.

³ СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; № 16. Ст. 828; № 26. Ст. 3048; № 30. Ст. 3699; № 44. Ст. 5441; № 52. Ст. 6348; 1999. № 17. Ст. 2111; № 39. Ст. 4588; № 43. Ст. 5176; № 50. Ст. 6099; № 49. Ст. 5965; 2000. № 4. Ст. 365; № 9. Ст. 358; № 22. Ст. 2283; № 24. Ст. 2529; № 19. Ст. 887; № 30. Ст. 3128; № 42. Ст. 4125; № 45. Ст. 4436; № 35. Ст. 1441; № 52. Ст. 5109; 2001. № 1. Ст. 59; № 9. Ст. 436; № 17. Ст. 1651; № 25. Ст. 2565; № 27. Ст. 2734; 2002. № 7. Ст. 659; № 12. Ст. 1116; № 12. Ст. 1131; № 39. Ст. 3703; № 40. Ст. 3901; № 44. Ст. 4336; № 48. Ст. 4753; № 51. Ст. 5043; № 52 (часть 2). Ст. 5144; 2003. № 8. Ст. 716; № 15. Ст. 1330; № 23. Ст. 2189. 5043; № 52 (часть 2). Ст. 5144; 2003. № 8. Ст. 716; № 15. Ст. 1330; № 23. Ст. 2189.

⁴ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 208 (350). 14 октября 1998 г. М., 1998. С. 21.

⁵ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Т. 19 (42). 1997 г. Весенняя сессия. 25 апреля — 4 июня. М., 1999. С. 46.

В начале каждого заседания депутатами утверждается соответствующий порядок работы пленарного заседания. Согласно части 5 статьи 50 Регламента на обсуждение изменений и дополнений в порядок работы пленарного заседания отводится не более 30 минут. Это время может быть продлено решением палаты, принятым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. На практике, однако, указанное время используется зачастую депутатами не для внесения изменений и дополнений к проекту порядка работы, а для того, чтобы перед наиболее широкой аудиторией осветить свою позицию по тем или иным вопросам, часто вообще выходящим за рамки намеченного на данный день обсуждения. Подтверждением чего являются такие реплики председательствующего: «Обоснование потом...», «Во-первых, давайте по повестке дня...», «...завершайте, пожалуйста...», «Вы об этом скажете, когда мы перейдем к обсуждению, дадите аргументацию»¹, «Ну...странное выступление. По повестке дня же идем...», «Сейчас мы сам закон не рассматриваем...», «Не сейчас же...Подождите, дойдем...»². В итоге, вместо 30 минут порядок работы заседания обсуждается порою час, и более, например, с 10 часов до 11 часов 28 минут — 13 ноября 1998 г.³, с 10 часов до 11 часов 18 минут — 19 июля 2000 г.⁴.

Думается, число таких выступлений можно сократить, если право вносить изменения и дополнения в порядок работы предоставить только представителям депутатских объединений. Отведенные тридцать минут могли бы быть разделены между депутатскими объединениями, пропорционально их численности. Депутат, желающий представить поправку к проекту порядка работы, мог бы довести свое мнение до руководителя депутатского объединения. В свою очередь, руководитель депутатского объединения, учитывая отведенное время, сообщал бы об имеющихся в его депутатском объединении предложениях. Думается, что в условиях заранее ограниченного времени, руководители депутатских объединений стали бы более ответственно подходить к тем или иным предложениям своих депутатов.

В совершенствовании нуждается и сам процесс организации обсуждения законопроектов на заседании Государственной Думы. Депутаты довольно часто превышают отведенное им для выступления время или говорят не по обсуждаемому вопросу. Подтверждением чего опять-таки являются реплики председательствующего: «...мы приняли решение не проводить обсуждение» «Ну, наверное, хватит... Мы же сегодня уже закончили, все, обсуждений сегодня нет, это не первое чтение», «Все...вы использовали регламент на всю катушку», «...я прошу вас: не оппонируйте, а докладывайте законопроект», «Коллеги, я предлагаю прекратить задавать вопросы»⁵, «...заканчивайте, пожалуйста», «...сейчас мы не обсуждаем», «Добавьте

время. Завершайте вопрос», «Коллеги, мы уже какой раз это обсуждаем»⁶.

Выступления «по порядку ведения» и «по мотивам» используются зачастую вовсе не по назначению, а фактически для выступления вне очереди, чтобы еще раз привлечь внимание к своей позиции, о чем свидетельствуют следующие реплики председательствующего: «По мотивам дважды не выступают... Да что значит «не то сказал»? Вы по мотивам выступали. Присядьте, пожалуйста...Дважды по мотивам не выступают», «...это не совсем по мотивам»⁷, «...Уважаемые депутаты мы закончили обсуждение... По ведению — депутат...Только, пожалуйста, без этих реплик, которыми мы всегда привыкли обмениваться»⁸, «...я еще раз вас предупреждаю и делаю вам замечание. Два раза поправку, пожалуйста, не обосновывайте. Это было уже не выступление по ведению, это обоснование поправки»⁹.

Уменьшению ненужных дискуссий, безответственных заявлений, излишнего многословия некоторых депутатов, повышению конструктивности обсуждения, прежде всего, как уже отмечалось, способствовало бы усиление роли депутатских объединений, переход к обсуждению законопроекта главным образом между представителями депутатских объединений, а не между отдельными депутатами. Чаше должны применяться председательствующим меры пресекающего воздействия: предупреждение депутата, прерывание его выступления,

отключение микрофона. Целесообразны также установление и применение к депутатам, нарушающим порядок обсуждения, соответствующих мер ответственности. Положительную роль в решении проблемы затягивания обсуждения могло бы сыграть более частое применение статьи 59 Регламента, в соответствии с которой прения по обсуждаемому вопросу могут быть прекращены по истечении времени, установленного палатой, либо по иному решению Государственной Думы. Имеет смысл ввести также практику предварительной организации обсуждения законопроекта на пленарном заседании. Указанный метод достаточно эффективен в деятельности многих парламентов мира. Так, во Франции конференция председателей, в ФРГ совет старейшин, в Японии комиссия по управлению делами палаты детально расписывают порядок проведения дебатов, время выступлений докладчиков от правительства и парламентских фракций¹⁰.

Совершенствования требует и процедура принятия решений Государственной Думой. Решения Государственной Думы принимаются на ее заседаниях открытым или тайным голосованием. Голосование на заседании Государственной Думы осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов или без использования указанной системы (ч.1, 2 ст. 83 Регламента).

В совершенствовании нуждается и сам процесс организации обсуждения законопроектов на заседании Государственной Думы. Депутаты довольно часто превышают отведенное им для выступления время или говорят не по обсуждаемому вопросу.

¹ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 56 (504). 15 ноября 2000 г. М., 2000. С. 7—10.

² Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 137 (585) 19 декабря 2001 г. Часть 1. М., 2001. С. 6—8.

³ См.: Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень. № 215 (357). 13 ноября 1998 г. М., 1998. С. 5—20.

⁴ См.: Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Т. 7 (87). 2000 г. Весенняя сессия. 5—19 июля. М., 2001. С. 464.

⁵ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 56 (504). 15 ноября 2000 г. С. 15, 19, 38, 40.

⁶ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 137 (585) 19 декабря 2001 г. Часть 1. С. 16, 25, 27, 36.

⁷ Там же. С. 36, 53.

⁸ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 56 (504). 15 ноября 2000 г. С. 43.

⁹ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 137 (585) 19 декабря 2001 г. Часть II. С. 11.

¹⁰ См.: Лафитский В.И. Законодательный процесс // Парламент и президент (опыт зарубежных стран) Труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Труды. 58. М., 1995. С. 35.

В законодательном процессе более целесообразным представляется использование открытого голосования. При системе открытого голосования создаются условия, при которых позиции всех депутатов по любому вопросу всегда наблюдаемы и подконтрольны общественности, что, во-первых, повышает чувство ответственности за исход голосования, во-вторых, открывает возможности анализа и прогнозирования решения палаты по тому или иному вопросу. Кроме того, нельзя не отметить и тот факт, что в парламентской практике многих стран тайное голосование в законодательном процессе применяется очень редко. Одним из немногих исключений является практика Палаты депутатов Италии, где голосование по бюллетеням, обеспечивающим тайну волеизъявления депутатов, может быть проведено по требованию 20 депутатов¹.

Согласно части 2 статьи 85 Регламента право на голосование осуществляется парламентарием лично. Однако при использовании для голосования электронной системы допускается передача депутатом Государственной Думы своего голоса другому депутату в связи с отсутствием на заседании по уважительным причинам. Практика передачи депутатами своего права голоса друг другу в Государственной Думе получила довольно широкое распространение. Показательным является, например, следующий обмен репликами на заседании: Депутат: Поскольку... и я иногда не разбираюсь в объяснениях министра труда, мне не хватает времени для осмысленного голосования. Поэтому предлагаю вернуться к прежнему, замедленному режиму голосования. — Председательствующий: ...кофейку надо было попить, тогда бы успевали осмыслить и пробежаться по рядам².

Депутаты так, например, объясняют подобную практику: «Важно понять, что нечто подобное происходит не в силу прихоти того или иного депутата, а по необходимости. Откровенно признаюсь, что я не раз поручал голосовать за себя и голосовал за коллег, выполняя их пожелания. Да, были случаи, когда воля депутата нарушалась. Координаторы той или иной группы, фракции нажимали на кнопку, не спросив мнение того, по чьей карточке голосовали. Такие факты становились предметом разбирательства»³.

Передача депутатами своего права голоса друг другу вызывает обоснованные возражения специалистов. Поскольку депутат Государственной Думы избирается в представительный орган в личном качестве, на заседаниях палаты он «вправе и обязан голосовать только лично...и не может по своему усмотрению передавать это право другому лицу»⁴. Голосование депутатов друг за друга «не позволяет выявить личную позицию отсутствующих депутатов, фальсификация голосования ставит под сомнение и достоверность результатов»⁵. «Депутат, которому был передоверен дополнительный голос, может

распорядиться им в противоречии с волей передавшего этот голос депутата, за которым стоят избиратели, ущемленные в их праве быть представленными»⁶.

На наш взгляд, отсутствие в статье 85 Регламента четкой процедуры передачи права голоса, ответственности за ее нарушение в конечном счете лишь поощряет дальнейшее широкое распространение подобной практики при отсутствии каких-либо разумных ее ограничений, с чем нельзя согласиться. Безусловно, возможность передачи права голоса одного депутата другому может быть закреплена. В силу отсутствия на заседании отдельных депутатов наиболее важные законопроекты зачастую могут оказаться надолго заблокированными, особенно когда для их принятия требуется квалифицированное большинство от общего числа депутатов. Вполне оправданно не допустить потери голосов народных представителей, отсутствующих на засе-

«Депутат, которому был передоверен дополнительный голос, может распорядиться им в противоречии с волей передавшего этот голос депутата, за которым стоят избиратели, ущемленные в их праве быть представленными».

дании соответствующего органа власти по уважительным причинам. Однако закрепление возможности передачи депутатом своего права голоса таким образом, как это сделано в статье 85 Регламента, ничего, кроме дальнейшего распространения практики непосещения заседаний палаты вызвать не может. Право голоса может быть передано лишь в исключительных случаях при наличии действительно обоснованных уважительных причин, подтвержденных соответствующим образом. Целесообразно четко прописать процедуру передачи права голоса, устранить

пробелы, дискредитирующие указанное право, установить ответственность за нарушение в связи с голосованием вопреки воле передавшего право голоса. Соответствующие нормы необходимо закрепить в Законе о статусе, а не в Регламенте. Кроме того, передача права голоса ни в коем случае не может нарушать часть 2 статьи 44 Регламента, согласно которой заседание Государственной Думы является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов палаты. В настоящее время передача народными представителями друг другу своих электронных карточек позволяет электронной системе фиксировать необходимое количество депутатов для признания кворума и принятия решений на заседании палаты даже в случае фактического отсутствия необходимого большинства народных представителей, вопреки части 2 статьи 44 Регламента. Возможность передать свой голос другому депутату является скорее исключением, чем правилом, и в парламентской практике зарубежных государств, поскольку она поощряет депутатов уклоняться от посещения заседаний. Данное право предусмотрено лишь во Франции, Бразилии и Люксембурге⁷.

Согласно части 3 статьи 85 Регламента в ходе голосования с использованием электронной системы до высвечивания его итогов на экране председательствующий выясняет, присутствуют ли в зале депутаты без карточек для го-

¹ См.: Лафитский В.И. Законодательный процесс // Парламент и президент (опыт зарубежных стран) Труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Труды. 58. М., 1995. С. 36.

² Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 137 (585). Часть II. 19 декабря 2001 г. С. 12.

³ Котков А.С. Почему решают за депутата? // Журнал российского права. 1998. № 10/11. С. 121.

⁴ Крылов Б.С. Мнение ученого // Журнал российского права. 1998. № 10/11. С. 125.

⁵ Абрамова А.И. Этапы прохождения законопроекта в законодательном органе // Законотворчество в Российской Федерации / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 376.

⁶ Масленникова С.В. Проблемы голосования депутатов друг за друга на заседаниях Государственной Думы // Представительная власть — XXI век. 2001. № 1. С. 10.

⁷ См.: Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. Подг. М. Амеллером. Пер. с англ. М.: Прогресс, 1967. С. 328.

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

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

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

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

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

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

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

Савушкина О. В.⁵

ПАРЛАМЕНТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ (часть 2)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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