

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Аналитическое управление Аппарата Государственной Думы

Материалы семинара-совещания
с руководителями аналитических служб законодательных
(представительных) органов государственной власти
субъектов Российской Федерации
на тему «Развитие политической системы
Российской Федерации»

Издание Государственной Думы
Москва • 2012

УДК 342.53:32(470)
ББК 67.400.622+66.03
М34

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Государственной Думы
Петрова А.Е.

Составители:

Гайденко А.В., заместитель начальника Аналитического управления;
Басова П.С., начальник отдела аналитических исследований Аналитического управления;
Могилевский К.И., начальник отдела аналитического сопровождения законодательства Аналитического управления;
Макеичев И.А., главный советник отдела аналитического сопровождения законодательства Аналитического управления;
Малушков В.Г., главный советник отдела аналитических исследований Аналитического управления;
Филькин А.Г., главный советник секретариата Руководителя Аппарата Государственной Думы;
Пичугин Н.Ю., консультант отдела аналитических исследований Аналитического управления;
Болохов И.И., студент факультета глобальных процессов Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

М 34 **Материалы семинара-совещания с руководителями аналитических служб законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Развитие политической системы Российской Федерации».** – М.: Издание Государственной Думы (электронное), 2012. – 124 с.

Настоящее издание содержит материалы семинара-совещания с руководителями аналитических служб законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации и Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации, прошедшего в Государственной Думе 31 мая 2012 года. Публикуются обращение Председателя Государственной Думы С.Е. Нарышкина к участникам, решение семинара-совещания, выступления участников. В Приложениях размещены список участников семинара-совещания и ряд законодательных и информационных документов.

УДК 342.53:32(470)
ББК 67.400.622+66.03

ВВЕДЕНИЕ

31 мая 2012 года в Государственной Думе прошёл семинар-совещание с руководителями аналитических служб законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему **«Развитие политической системы Российской Федерации»**.

Модератором семинара-совещания выступил начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы **Андрей Евгеньевич Петров**.

С приветствием и пожеланиями плодотворной и конструктивной работы к участникам заседания обратился Председатель Государственной Думы **Сергей Евгеньевич Нарышкин**.



В этом году к процессу подготовки содержательной программы семинара-совещания были привлечены аналитические службы субъектов федерации, представители которых направляли свои предложения по формированию повестки дня. Впервые мероприятия семинара-совещания проводились Аналитическим управлением Аппарата Государственной Думы совместно с Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации и Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации на трёх площадках. Благодаря такой согласованной работе в ходе заседаний семинара-совещания участники смогли комплексно проработать наиболее актуальные и сложные вопросы современного законодательного процесса, обсудить проблемы аналитического обеспечения парламентской деятельности с представителями федеральных органов государственной власти и коллегами из регионов, услышать мнения экспертов и научного сообщества.

В ходе заседания в Государственной Думе с докладами выступили председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству **В. Н. Плигин**, председатель Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы **И. Н. Габдрахманов**, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций **А. В. Туманов**, председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации **И. Е. Дискин**, заместитель Руководителя Аппарата Государственной Думы – начальник Управления по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ **Ю. Е. Шувалов**, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации **М. В. Гришина**.

Участники семинара-совещания в своих докладах говорили о назревшей необходимости проведения политической реформы в России. Одним из основных вопросов развития регионального законодательства стал вопрос формирования повестки деятельности законодательных органов как на федеральном, так и на региональном уровне. Также со стороны представителей аналитических служб региональных парламентов звучали предложения исключить популизм и лоббирование при формировании плана законодательной деятельности и инициировании тех или иных законов.

Во время заседания выступающие неоднократно затрагивали проблемы грамотной реализации федерального законодательства на местах и взаимодействия между исполнительной и законодательной властью в регионах. В ходе дискуссии был поставлен вопрос о моделировании аналитических подходов на правовом поле, создании Аналитического кодекса, который позволит заложить единые подходы к анализу законодательства и унифицирует формы взаимодействия аналитических служб федерального и регионального уровней.

Участники семинара-совещания выразили единодушие в том, что растёт необходимость проведения анализа последствий принятия или отклонения законопроектов, а также изучения правоприменительной практики с целью организации обратной связи и оптимизации законотворческой деятельности.

Многие выступающие обратили внимание на потребность в повышении статуса аналитической работы и, в этой связи, выступили с предложением рассмотреть вопрос о закреплении в регламенте законодательных органов положения об организации аналитического сопровождения законодательных инициатив.

Участники семинара-совещания сошлись во мнении о необходимости создания единого информационно-аналитического ресурса, который позволит организовать не только оперативный обмен материалами между аналитиками, но и будет являться единой аналитической площадкой для обсуждения наиболее острых вопросов, требующих законодательного регулирования.



В рамках семинара-совещания также прозвучали выступления доцента кафедры государственной политики факультета политологии МГУ **С. В. Володенкова** и руководителей аналитических служб законодательных органов Астраханской и Свердловской областей **М. Ю. Гусевой** и **А. Б. МаксUTOва**. Идеи, озвученные в ходе оживлённой дискуссии, обобщили организаторы совместного семинара-совещания – начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы **А. Е. Петров**, начальник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации **В. Д. Кривов** и руководитель Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации **А. Г. Макушкин**.

По итогам семинара-совещания было принято Решение, одним из положений которого стало предложение посвятить следующую встречу теме евразийской интеграции и участию аналитических служб в разработке дорожной карты перехода от Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС к Евразийской парламентской ассамблее, а в перспективе – к полноценному Евразийскому парламенту.

Во второй половине дня семинар-совещание проходил в Совете Федерации, где обсуждалась тема «Практика разграничения полномочий между органами публичной власти».

1 июня 2012 года в Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации состоялось заседание на тему «Оценка эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

МАТЕРИАЛЫ
семинара-совещания
с руководителями аналитических служб законодательных
(представительных) органов государственной власти
субъектов Российской Федерации

Приветственное слово Председателя Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
С.Е. Нарышкина



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

ул. Охотный ряд, д. 1, Москва, 103265

*Приветствую участников семинара-совещания в Государственной Думе
Федерального Собрания Российской Федерации!*

*Работники аналитических служб аппаратов законодательных
(представительных) органов власти играют важную роль в обеспечении
качества правотворческого процесса, укреплении демократических институтов,
повышении уровня правовой и политической культуры в обществе.*

*Ваш семинар посвящен вопросам развития политической системы
Российской Федерации. Выбранная тема представляется особенно актуальной в
вязи с принятием Государственной Думой пакета законов в этой сфере.*

*Эффективность новых политических механизмов во многом зависит от
согласованности действий федеральных и региональных законодателей. При
этом обмен опытом работы и прямое взаимодействие аналитических
подразделений представляются необходимыми условиями дальнейшего развития
парламентаризма в интересах нашей страны и ее граждан.*

*Желаю участникам семинара-совещания плодотворной и конструктивной
работы и больших успехов в вашей деятельности.*

С.Е.Нарышкин

Решение семинара-совещания

Обсудив актуальные вопросы реформирования законодательства в целях совершенствования политической системы, участники семинара-совещания подчеркнули важность взаимодействия в рамках проведения подобных мероприятий, и в этой связи решили:

1. Выразить благодарность Аппарату Государственной Думы за организацию семинара-совещания;

2. Формировать единые подходы к аналитическому обеспечению парламентской деятельности, способствующие утверждению единой парламентской культуры на территории Российской Федерации;

3. Развивать инфраструктуру обмена аналитической информацией между аналитическими службами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

4. Направить предложения, высказанные в ходе семинара-совещания, в профильные комитеты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации для использования в работе по дальнейшему реформированию политической системы;

5. Посвятить следующий семинар-совещание с руководителями аналитических служб законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации теме евразийской интеграции и обсуждению формата участия в ней аналитических служб.

ВЫСТУПЛЕНИЯ

участников семинара-совещания

*Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации,
31 мая 2012 года.*

*Председательствует начальник Аналитического управления
Аппарата Государственной Думы
А. Е. Петров.*

Председательствующий. Добрый день, уважаемые коллеги!

Позвольте поприветствовать всех, кто приехал с разных концов нашей страны, коллег-аналитиков, работающих в области законотворчества.



У нас очень насыщенная программа – двухдневная. Мы проводим семинар-совещание совместно с Советом Федерации и с Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации.

Предоставляю слово председателю Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Владимиру Николаевичу Плигину. Сергей Евгеньевич Нарышкин дал Владимиру Николаевичу важное поручение – огласить приветствие в адрес нашего семинара-совещания.

В. Н. ПЛИГИН,
*председатель Комитета Государственной Думы
по конституционному законодательству
и государственному строительству*

Председатель Государственной Думы поручил мне огласить приветствие участникам семинара-совещания на тему «Развитие политической системы Российской Федерации».

Я утром разговаривал с Сергеем Евгеньевичем и он просил передать самые тёплые пожелания успешной работы, поскольку Государственная Дума крайне заинтересована в развитии плодотворного сотрудничества с законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации.



Председательствующий. Эту часть нашей встречи мы посвятим теме развития политической системы Российской Федерации. И Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, возглавляемый Владимиром Николаевичем, является ведущим по работе с соответствующим пакетом законопроектов.

В нашем семинаре участвует Иосиф Евгеньевич Дискин. Общественная палата очень активно обсуждала этот пакет законопроектов. Иосиф Евгеньевич на всех пленарных заседаниях представлял заключения Общественной палаты.

В семинаре участвуют представители комитетов Государственной Думы. Андрей Владимирович Туманов – заместитель председателя Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций. Это профильный комитет, который является базовым для рассмотрения и выработки заключений на законопроекты, продвижения их в Думе.

С удовольствием предоставляю слово Владимиру Николаевичу Плигину.

Плигин В. Н. Традиционно любое государство мира должно выполнять три функции.



Первая функция – обеспечение безопасности, в том числе и внутренней.

Вторая функция – обеспечение высоких стандартов жизни населения. Стандартов социального, пенсионного, стипендиального обеспечения и тому подобного.

Третья важнейшая функция – формирование легитимных органов власти.

Я хочу остановиться в основном на феномене формирования легитимных органов власти.

Некоторое время назад мне довелось встретиться с человеком, который владел одной страной, владел почти в буквальном смысле слова. Он был главным бизнесменом в этой стране. Был мужем сестры руководителя государства. Он приехал в Российскую Федерацию в связи с тем, что приобрёл большую компанию. И приобретение этой компании предполагало развитие инвестиционной активности. При этом он был государственным деятелем. Мы пытались разговаривать с ним о выборах в его стране, которые должны были произойти в 2014 году. И отвечая на вопрос, будет ли он участвовать в этих выборах, он ответил, что не будет, ибо позиции президента страны являются прочными, и тот пользуется доверием населения.

Через неделю там произошёл переворот. И этого человека мы нашли в другой стране. Я рассказываю об этом, чтобы подчеркнуть – процессы в обществе очень динамичные и часто они мало предсказуемые.

Власть в любом государстве стремится к тому, чтобы утвердить свою политическую легитимность. Легитимность власти – проблема центральная в политике. Думаю, вы заметили, что в последнее время она часто дискутируется и в нашем обществе. И речь идёт о различных уровнях власти, различных государственных органах.

Легитимность подразумевает несколько аспектов.

Прежде всего, легитимность включает в себя право управлять.

Второй аспект легитимности заключается в том, что управляемый объект соглашается: тот, кто получил право управлять, имеет на это право.

Право управлять может навязываться. Я не собираюсь пересказывать Вебера, это может сделать значительно лучше Иосиф Евгеньевич. Но нужно постоянно отслеживать соотношение этих компонентов – права управлять и права на управляющее воздействие.

Нужно постоянно находить баланс между управляющим, управляемым. И общество или государственная система должны внимательно это отслеживать.

Вы являлись участниками политического процесса, вы его отслеживаете. Я думаю, начиная с 1985 года, вы могли отметить, что в государстве начинал складываться дисбаланс. Это приводило к целому ряду катаклизмов, когда обществом власть не оценивалась как легитимная.

На рубеже примерно 2000 года по ряду причин власть начала восприниматься как в очень высокой степени легитимная, поскольку общество согласилось с ценностями, которые предлагала власть. И в этом состоянии мы существовали довольно длительный период времени.

Затем мы начали менять политическую систему, органы, мы постоянно работали с балансами власти.

Вы могли заметить, что на какой-то стадии начался дисбаланс между конституционными органами власти. Надо понимать, что российская государственность на какой-то стадии была сохранена усилиями примерно 20–25 руководителей субъектов Российской Федерации. То есть за счёт их горизонтальных связей, когда они договорились между собой не продолжать или остановить действия, направленные на деструктивное развитие российской государственности.

Мы очень долго искали правильную схему, каким образом должен формироваться Совет Федерации. Это была привязка – ценз проживания на территории, это была постоянная привязка к выборам. Скоро будет внесён новый закон о порядке формирования Совета Федерации.

Эта история исключительно связана с правильным поиском баланса легитимности Совета Федерации.

Другой институт – это институт руководителей глав субъектов Российской Федерации. Тоже необходим был баланс. Обратите внимание на уровень легитимности.

Вы, наверное, наблюдали у себя на территориях постоянный конфликт, который происходил между мэрами крупных городов и руководителем субъекта Российской Федерации, поскольку достаточно часто мэры ощущали себя более легитимными по сравнению с руководителем субъекта за счёт схемы выборов.

Шаги, которые были предприняты в последнее время по инициативе Президента Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева в рамках реализации его Послания Федеральному Собранию, учитывают динамику политической системы. На какой-то стадии мы начали ощущать, что парламентские партии не до конца представляют все слои населения. Иногда говорили

о том, что они представляют около 48–50 процентов населения Российской Федерации.

В настоящее время имеется около 150–170 заявок в Министерстве юстиции на регистрацию новых политических партий. Эти новые политические партии в скором времени включатся в процесс, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации. Они получат все те политические права, которые предоставлены Законом «О политических партиях». И на какой-то период времени они будут активными участниками политического процесса, с которым вам, как представителям законодательных органов власти, представительных органов власти, придётся работать.

Пройдёт период времени, может быть, лет пять, когда политическая система приобретёт нормальный баланс и, наверное, сохранит его около пяти, может быть, даже трёх лет. Останется около пяти, наверное, политических партий. Все остальные партии уйдут с политического поля. Но в этот период времени вам придётся с ними работать.

До 1 июля текущего года вы должны будете подготовить изменения в разделы конституций и уставов субъектов Российской Федерации, которые связаны с формированием института глав субъектов Российской Федерации.

Москва обсудила в первом чтении этот проект закона. ЦИК дал рекомендации модельные. Но в этом году выборы пройдут в октябре. С 2013 года мы получим единый день голосования, это будет второе воскресенье сентября. Закон дорабатывается. Думаю, в ходе весенней сессии он будет принят.

В этой работе будет сложный вопрос – вопрос поиска оптимальных балансов, характерных для каждого субъекта.

Например, выдвижение кандидата политической партии и выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов, муниципальных образований или избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Вы должны будете определить для себя оптимальную норму. В зависимости от определения этой нормы у вас будет, например, либо 10 кандидатов, либо 20.

Вы будете должны подготовить законы, связанные с отзывом руководителей глав субъектов Российской Федерации.

Далее. Легитимность внутри выстраивается за счёт баланса политической системы. Центральным институтом легитимности, конечно, является доверие во всех его проявлениях, которое может базироваться на разных вещах – на уважении к личности, силе, развитости демократических институтов, харизме. Но важнейшая категория – это доверие. И поэтому у нас (кстати, это блестящий результат, который удалось достигнуть российской политической системе) не возникает никаких проблем с институтом президентства Российской Федерации. Я пытался говорить с жёсткими критиками нашей системы. Но даже они признают, что у нас не возникает проблем с легитимностью института президентства. И в этом, конечно, личная заслуга Президента Путина и политической системы.

Будут критически оценивать деятельность Государственной Думы. Но никто не сомневается в легитимности Государственной Думы. Она спокойно работает до окончания своих полномочий.

Последнее. После того, как вы примете законы о руководителях субъектов Российской Федерации, о тайных выборах руководителей субъектов, возникнет вопрос, связанный с легитимностью отдельных руководителей субъектов Российской Федерации. В этой связи была предложена конструкция, которая позволяет руководителю субъекта Российской Федерации, который назначен в соответствии со старыми процедурами, обратиться к Президенту Российской Федерации и предложить провести досрочные выборы. Президент Российской Федерации должен играть определяющую роль в решении вопроса, будут ли выборы проводиться.

Мы с вами участвуем в очень интересном динамичном процессе, и успех этого процесса будет полностью зависеть от ваших усилий как аналитиков.

Обращусь к вам с прагматичными просьбами.

Выработайте механизм заключения аналитических управлений на законодательные инициативы, которые субъектами Российской Федерации направляются в Государственную Думу. Поскольку такого рода инициатив много, они довольно часто Государственной Думой отклоняются. Отклоняются не по злой воле. Дело в том, что они должны быть распространены на всю территорию Российской Федерации. Поэтому нам важно понять, насколько аспект общего охвата территории важен в рамках той инициативы, которая предлагается законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации. И этот вывод можете сделать на основе аналитического материала именно вы. Государственная Дума часто соединяет ряд идей субъектов Российской Федерации, и рождается один законодательный акт.

Мы, наверное, попробуем в перспективе отдавать часть компетенций по административному праву в большей степени субъектам Российской Федерации. В частности, всё, что связано с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, мы будем отдавать субъектам Российской Федерации. Это займёт год-полтора, но в итоге процесс будет результативен.

Ещё одна просьба. Мы постоянно совершенствуем судебную систему на территории субъектов Российской Федерации. Законодательными органами вносится много предложений по этому поводу. Коллеги, мы должны выходить на экономию государственных денег. Нам очень тяжело дался законодательный акт, который касался устранения так называемых трёх профессиональных судей на уровне районного суда при рассмотрении дел. Если вы считаете, что мы можем оптимизировать какие-то процессы, мы будем признательны – направьте предложения в наше Аналитическое управление.

Типичный пример профанации того, чем мы занимались – административные штрафы. Исполняемость административных штрафов редко выходила за 30–40 процентов. Мы задействуем огромную административную машину, налагаем штраф, тратим на это деньги, доводим до конечного пункта, передаём дело в службу судебных приставов. А сумма штрафа – 100 рублей. Траты госу-

дарственного аппарата – несколько тысяч или десятков тысяч рублей. То есть: если вы видите наши слабые места, мы готовы сотрудничать.

Я бы хотел обратить ваше внимание на то, что вы должны будете в оптимально короткое время принять законодательство, связанное с выделением специальных мест для проведения публичных мероприятий на территории субъектов Российской Федерации. Второй момент. Вы должны будете определить места, где публичные мероприятия не должны проводиться.

Костерин А. П., *начальник Информационно-аналитического управления Законодательного Собрания Нижегородской области.*

В реализации этого предложения мы с 2008 года в рамках нашего Законодательного Собрания занимаемся анализом законопроектов. Мы не замахиваемся на федеральные законопроекты, а занимаемся анализом законодательства регионального.

Но я должен сказать, что на сегодня мы пишем не заключение, а только аналитическую записку на этот счёт. Потому что статус информационно-аналитических управлений во многих субъектах не позволяет делать заключение. А аналитическая записка носит абсолютно факультативный характер, может приниматься во внимание, может не приниматься.

Во многих субъектах анализом законодательства и в частности законопроектов пока не занимаются. Хотя мы занимаемся этим четыре года. Но, например, внести изменения в наш регламент, прописать норму, говорящую, что аналитики должны писать заключение, не так просто. Нужна помощь федерального уровня.

Плигин В. Н. Александр Павлович поднял интересную проблему.

В чём, с моей точки зрения, роль аналитика должна заключаться? Мы очень часто не берём субъекта, на который закон направлен, и не проводим его по всем аспектам, которые даёт тот или иной законодательный акт. Если бы вы рисовали «дорогу» – что будет, последствия, какие шаги должны быть совершены, что должно быть сделано, на кого возложено, провели человека от начала до конца – это была бы предметная вещь. Мы этим не занимаемся.

Я вам приведу в качестве примера ситуацию. Это драматическая ситуация, которой комитет будет заниматься, видимо, не только наш. Речь идёт о гибели детей от нападений собак. Одно из решений – это установление правил содержания собак, оценка пород, ветеринарная деятельность, имеем ли мы право уничтожить животное и прочее. Только ряд субъектов Российской Федерации приняли такого рода законодательство. Значит, возможно, надо выработать федеральное законодательство.

Ещё пример – по судебной системе.

Бывает, что если порыв поддержан несколькими эмоциональными людьми и эти эмоциональные люди не встречают сопротивления, создаётся тот или иной институт. Они продвигают этот институт, убеждают членов рабочей группы в своей правоте. И ты рано или поздно устаёшь и перестаёшь спорить. В результате, например, для демократизации или открытости процессов судопроизводства мы приняли решение, что подсудимый имеет право требовать при определённых составах рассмотрения его дела квалифицированными фе-

деральными судьями, трёхсоставным судом. Приняв это решение, мы начали на территории всей Российской Федерации, где ранее существовал один судья, создавать трёхсоставные суды. Мы проделали эту работу практически, мы создавали трёхсоставные суды, пока не поняли, что нужно где-то остановиться. Мы начали создавать межрайонные суды, мы создали кучу головной боли всем. 7 тысяч человек, 3,5 тысячи пенсионеров, трёхсоставный суд, три федеральных судьи, один мировой судья. Уровень заработной платы этих судей очень высок, а дел на территории Российской Федерации, которые были рассмотрены в этом порядке, 880.

Поэтому, когда мы увлекаемся теми или иными институтами, они нам кажутся очень демократическими. Однако надо думать и о том, сколько стоит этот прогрессивный институт.

Я каждый день вовлекаюсь в дискуссию, связанную с законами о митингах – вы их будете и у себя принимать. Уровень взаимной ненависти, который существует между отдельными сегментами общества, просто недопустимый: одна часть общества начинает говорить о другой части общества как о машине подавления. Ни один, якобы, прогрессивно мыслящий человек, ни разу в разговоре со мной не сказал, что были, например, ранены живые люди, когда речь заходит о раненых военнослужащих. В отношении части общества употребляют слово абстрактное «ОМОН». Мол, на нашей стороне били беременную женщину, а с той стороны действовала некая машина «ОМОН».

Я согласен, что у нас недостаток реальной аналитической работы. Мы серьёзно упустили аналитическую работу в Академии наук. Мы утратили те аспекты аналитики, которые были представлены аналитическими управлениями ЦК КПСС – это был очень серьёзный аналитический аппарат. И у нас был блестящий аналитический аппарат спецслужб. Когда работа этих трёх аналитических аппаратов суммировалась (они, кстати, не были громоздкими), когда аналитика подавалась совокупно, она, конечно, давала возможность готовить разумные решения.

Мы реально заинтересованы, чтобы ваши аналитические подразделения были усилены. Очень часто вы можете предотвратить конфликты между законодательными (представительными) органами власти и Государственной Думой, если докажете, что тот или иной законодательный акт можно не вносить, либо его можно каким-то образом модифицировать. Эта инициативная работа важна.

Без понимания проблем субъектов начинаешь отрываться от жизни страны. Мы хотим получить канал обратной связи с законодательными (представительными) органами субъектов, лоббистские каналы, в хорошем смысле этого слова.

Титаренко И. П., советник председателя Законодательной Думы Томской области.

В Томской области я советник председателя Законодательной Думы, Титоренко Ирина Павловна. Поддерживаю коллегу из Нижегородской области, задам прагматичный вопрос. Повышение роли аналитических служб – на сегодняшний день, какое отношение это имеет к методологии и оценке регулирующего воздействия, о которой начала говорить исполнительная власть? Я понимаю, что это ровно те методы, о которых вы говорите. Если это так,

то ваша точка зрения и комментарий на роль законодательных органов в этом процессе?

Плигин В. Н. Я был в своё время в комиссии, которая прописывала критерии регулирующего воздействия, критерии отчётности и тому подобное. Но применить те же самые критерии, о которых правительство будет говорить, к законодательной работе сложно.

Некоторое время назад Председатель Государственной Думы сделал фундаментальный доклад, который был связан с повышением роли Государственной Думы. И в частности там было названо несколько критериев, которые говорили бы об эффективности парламентских функций. Это было связано и с качеством законотворческой работы. Также это было связано с усилением роли парламентского контроля, в том числе через элементы парламентского расследования об усилении роли эффективности парламентских запросов. Но автоматически увязывать те критерии, о которых я говорил выше, с этими критериями нельзя.

Председательствующий. Получилось хорошее начало. Некоторые просто философские вопросы были сегодня подняты – о балансе доверия, легитимности.

Слово Иосифу Евгеньевичу Дискину, представителю Общественной палаты, председателю Комиссии Общественной палаты по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации.

И. Е. ДИСКИН,
*председатель Комиссии Общественной палаты
Российской Федерации по развитию гражданского общества
и взаимодействию с общественными палатами
субъектов Российской Федерации*

Для меня честь выступить среди своих коллег. Я основную часть своей жизни занимался аналитикой и по мере сил продолжаю заниматься.

Действительно, сегодня в центре реальной политической борьбы – борьба за легитимность и против легитимности существующей власти. Я согласен с тем, что говорил Владимир Николаевич, но сделаю одну ремарку. Проблема легитимности связана с тем, что легитимное государство обладает монополией на легальное насилие. Подрыв легитимности подрывает эту монополию и делает допустимым применение насилия и с другой стороны. Вокруг этого идёт битва. А уже в связи с этим дискутируются декларации независимости, право народа на восстания и так далее.

Надо понимать, что все спекуляции по поводу легитимности существующей власти – от лукавого. Здесь много юристов, которые знают, что такое конклюдентные действия. В стране, где на президентские и парламентские выборы выходит большинство населения, люди, приходя на избирательные участки, демонстрируют признание легитимности действующей политической системы. Это знает любой социолог.



И есть фундаментальная политическая концепция, что каждые выборы воспроизводят легитимность политической системы. Проблема легитимности значима для тех стран, где приходят на избирательные участки 30 процентов граждан. Для страны, где абсолютное большинство людей приходят на избирательные участки, проблема легитимности есть политическая спекуляция. И мы сейчас разберёмся, почему и кто этим занимается.

Но есть проблема фундаментальной легитимности, а есть проблема текущей легитимности. Она связана с простыми вещами, с которыми вы работаете каждый день. Это борьба за национальную повестку дня, и за повестку дня субъекта Федерации, и соответственно, адаптация этой повестки дня к текущим политическим условиям. Я подчёркиваю, политическим условиям. Казалось бы, если смотреть учёным взглядом, то проблемы легитимности не существует, однако она просто гуляет в СМИ, в сети, в общественном сознании. Почему?

Прежде всего, необходимо понять, что же за политические силы включились в борьбу?

В своё время ВЦИОМ, научным руководителем которого я являюсь, провёл исследование проблемы – в какой мере существующая общественно-политическая система реагирует на запросы общества.

Выявилось, что есть такое в институциональной теории понятие «принципал-агента». Общество является принципалом, и есть агенты, посредники, которые должны обеспечить эффективное взаимодействие между обществом и его институтами.

Но ровно в соответствии с институциональной теорией выяснилось, что у этих агентов, речь идёт о СМИ, об экспертном сообществе и так далее, есть собственные интересы, которые совсем не связаны, не ориентированы на аде-

кватное представление и туда и обратно: и интересов общества для власти и власти для общества. Там совершенно другие интересы.

Здесь кроется очень важная историческая традиция нашей страны, где революция много легитимнее, чем устойчивое функционирование государства. И торговля страхом, торговля социально-политическими напряжениями мнимыми, реальными повышает статус экспертов, повышает статус СМИ, повышает их тиражи и возникает прямая заинтересованность играть не роль проводника, а роль сопротивления, триггера, который в ту и в другую сторону увеличивает напряжение.

Наши СМИ, конечно, не являются агентами гражданского общества, они реализуют собственные институциональные интересы. И они считают это своей гражданской позицией. Это далеко не купленные, как часто говорят. Это глубокие внутренние убеждения. Это первая история.

Вторая история. У нас действительно за последние годы кардинально изменилось общество. Я позволю себе на этом остановиться, потому что вы аналитики, вы должны понимать те факторы, которые определяют функционирование существующей общественно-политической системы.

Есть 2 фактора: макросоциальный и политэкономический. В своём взаимодействии они оказывают влияние на политические умонастроения граждан и кроме того определяют ещё одно важное обстоятельство, о котором мы не очень часто говорим. Характер реализации действующих нормативных номинальных институтов.

Давно существовала идея, теперь уже социологически опровергнутая, что хорошие законы поправляют нравы. Это не так. Они просто препятствуют разрушению нравов, если они хорошие. Только вот что такое хороший закон?

Я приведу цитату, которой 160 лет, слова эти сказал Павел Алексеевич Валуев: «Не озабочиваясь определительностью правил и ясностью выражений, наш закон прямо и непосредственно требует невозможного». Это ровно то, о чём говорил Владимир Николаевич в отношении трёх судей и так далее.

Хороший закон, закон, идущий из больших, великих принципов, только плохо встроенный в реальные общественные и социальные отношения. Что же за отношения изменились в нашей стране?

В социальную жизнь страны вступают молодые поколения, практически не прошедшие 90-х, для них проблема сиюминутного выживания уже не столь актуальна. И для них важными становятся ценности, в свою очередь имеющие регулирующие значение.

И одновременно похожие процессы происходят в так называемых продвинутых группах. В чём же проблема? Казалось бы, наконец, в России после стольких лет ценности становятся регуляторами социальной жизни, чего очень давно не было. Только эти ценности оторваны от реальных интересов и от анализа практики социальной жизни.

Ценности пришли из идеологии, из Интернета, а практика социальной жизни пришла из практики. И пока они ещё не встретились. В силу этого большая турбулентность и аффектированность общественно-политической жизни, о чём тоже говорил Владимир Николаевич.

Крупнейшая проблема сегодня – это рационализация социальной жизни и рационализация общественно-политической деятельности. И роль аналитических служб – быть проводниками рационализма в существующей общественно-политической жизни. Но не только аналитиками закона, но аналитиками общественно-политических процессов и анализа тех последствий, о которых говорил Владимир Николаевич. Он позволил мне сильно сократить выступление, я могу просто апеллировать к его речи.

Много стран срывалось на переходе к выстраиванию рациональной общественно-политической жизни. Наступала политическая катастрофа, их отбрасывало назад и так далее. Поэтому цена борьбы за этот переход – это цена стабильности и, соответственно, выживания нашей общественно-политической системы. Речь не идёт о злой воле, люди чаще всего заблуждаются. Как всякие неофиты, только что столкнувшиеся с некоторыми ценностями и лежащими за ними идеологическими течениями, они верят, что их убеждения единственно правильные. Собственно так и возникали религиозные войны. И мы сегодня имеем мягкую, ослабленную, холодную религиозную войну, когда представители разных политических групп считают свои убеждения верными и готовы любой ценой прокладывать им дорогу.

Вопрос гражданского мира – это вопрос перевода политического диалога в рациональную плоскость. Это единственный способ. Известно хорошо из социологии, что нельзя спорить по ценностям первого порядка: жизнь – с одной стороны, индивидуальный выбор – с другой.

Споры о ценностях первого порядка приводят только к религиозным войнам: горячим или холодным. Но можно спорить о приоритетах, задачах второго, третьего порядка. И задача аналитиков – уводить от предельных идеологических столкновений. Это инструментальная задача.

Другое изменение – изменение политико-экономическое. Если по первому, тут просто я готов представить любой аудитории последовательные социологические результаты, то второе может затронуть ценности присутствующих. Поэтому заранее оговариваю, что это моё мнение. По первому есть некие высказывания моих коллег. В палате сложился на эту тему практический консенсус, а здесь нет.

Изменилась политико-экономическая расстановка сил. Центр политико-экономических противоречий сместился в важную сторону. Под крики о том, что невозможно жить, работать, никакого рынка в стране нет, под эти крики выросла в стране рыночная экономика. Экономика, реагирующая на сигналы рынка, цены, равновесие и так далее. У всех в карманах мобильные телефоны, которые есть продукт уже достаточно серьёзной конкуренции. Очень большая часть российской экономики действует по законам рынка и конкуренции. А ей противостоят бенефициары административной ренты.

На мой взгляд, это ключевое политико-экономическое противостояние в нашей стране. Но за этим стоит один очень важный вывод. В стране впервые за всю многосотлетнюю историю сложился реальный платёжеспособный спрос на демократический порядок. Не запрос, связанный с идеями, с мыслями о том, что как хорошо жить при демократии. А запрос, связанный с реальными мате-

риальными и самыми серьёзными интересами. И собственно борьба идёт за то, чтобы сокращать пространство административной ренты. Был эвентуальный спрос на демократию, но впервые появился платёжеспособный спрос, за которым стоят материальные силы, материальные ресурсы и так далее.

Сегодня в любом законе видны прямую следы этого противоборства. Тут каждый делает свой выбор, поскольку не так всё просто. Наш рынок ещё диковат. И один из моих коллег сформулировал совершенно гениальную формулу. «Перестать кошмарить бизнес не значит начинать кошмарить потребителя». Я думаю – шикарная формула. И это тоже предмет вашего аналитического разбирательства.

Пара слов о том, что это означает применительно непосредственно к инструментально-политической системе.

Мы выступили с поддержкой закона о политических партиях, о том, что входной билет новым политикам выдаётся практически даром. Но рационализация политической жизни предполагает, что понижение входного барьера должно сопровождаться повышенными требованиями к выходу. Палата сформулировала простую вещь. Было понятно, что сейчас это сразу невозможно было принять, но мы предлагали установить трёхлетний срок, в ходе которого политическая партия должна доказать свою состоятельность. То есть, во-первых, норма, обязывающая политическую партию принимать участие в муниципальных выборах – не менее 10 процентов. С тем, чтобы партия проходила серьёзные перманентные испытания на избирателях. И второе – через 3 года провести анализ, чего партия добилась в смысле поддержки избирателей. Представительство в не менее двух субъектах Российской Федерации или определённое число глав муниципальных образований, или определённый уровень представительства в муниципальных образованиях. Потому что сегодня партиям предоставили большие полномочия и льготы. Если этого нет, тогда будет механизм самоочищения через вотум избирателей.

Пусть мне попробует кто-нибудь сказать, что это недемократично, потому что это, может быть, нелиберально. Я не либерал, поэтому для меня эти аргументы малозначимы.

А демократично? Да. И, вы знаете, в заключении палаты это было представлено, и я думаю, что мы не раз, и не два будем в Государственной Думе напоминать о нашем предложении. И я думаю, что аналогичная ситуация должна постепенно продвигаться и на уровне субъектов Федерации, прежде всего, законодательных собраний.

Надо ясно понимать, что существующий закон прямо в интересах существующих четырёх парламентских партий. Есть в экономике известный принцип: при наличии олигополии рынок не регулируется либеральными методами.

Далее. Конечно, конечно, был сделан шаг в поддержке легитимации региональной власти и прямых выборов глав субъектов Российской Федерации. Но, с моей точки зрения, сегодня крупной проблемой политической системы является вовсе не избирательная проблема. Здесь сказывается влияние определённых идеологических представлений и тех самых посредников, о которых мы говорили. Тяжелейшая проблема, связанная с рационализацией политической жизни, это повестка дня на уровне субъектов Российской Федерации. Борьба с популизмом и выстраивание повестки дня на региональном уровне, повестки дня развития.

Эта проблема решается, в общем, удовлетворительно, но борьба вовсе не закончена, и большое количество людей будет пробовать выступать с популистских позиций: дайте всё и сразу и желательно из федерального бюджета. Но опять же миссия аналитических служб – рассказывать ровно о том, о чём говорил Владимир Николаевич. Что главным ресурсом в современной экономике является человеческий капитал, квалификация, инициатива, предприимчивость и так далее.

И без мобилизации этого никакого развития получить невозможно. Ко мне, например, пришли мэры шести городов, исторических городов России – Ростов Великий, Можайск, Суздаль. Пришли создать ассоциацию городов, которая будет заниматься проектами развития.

Большая проблема – приблизительно за ближайшие 15 лет с карты нашей страны исчезнет треть малых городов. Это реальность. И какие города выживут – в решающей степени зависит от активности их жителей. Поэтому работа с муниципалитетами при поддержке программ проектов развития в законодательстве региональном становится сегодня одним из условий развития страны в целом.

Председательствующий. Большая часть вашего выступления была посвящена закону «О политических партиях». Слово Андрею Владимировичу Туманову, который является заместителем председателя профильного комитета, работающего над этим законом – это Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций.

Хочу обратить внимание участников совещания, что в розданных материалах есть таблица с анализом партийного состава Законодательных Собраний регионов. В 70 процентах Законодательных Собраний он фактически повторяет структуру Государственной Думы, но есть и интересные особенности: есть Законодательные Собрания, их шесть, где пять политических партий. В 30 Законодательных Собраниях регионов имеются независимые депутаты.

А. В. ТУМАНОВ,

*заместитель председателя Комитета Государственной Думы
по делам общественных объединений и религиозных организаций*

Я не являюсь юристом и не являюсь таким мощным аналитиком, как предыдущие выступавшие, я занимаюсь общественными организациями, НКАО, прежде всего, садоводческими товариществами.

Садоводческое товарищество – это маленькая модель государства.

Сегодня прозвучала прекрасная фраза: завышенный уровень требований к государству. А вчера мне звонила женщина из садоводческого товарищества. Сказала – мы писали Путину, писали Медведеву, теперь одна надежда только на вас. Рассказала: прокуратура, правительство, никто нам не хочет помогать. Председатель с нас деньги собирает, ничего не делает. Приезжайте, поставьте его на место.

На что я говорю: уважаемый садовод, руководящим органам вашего садоводческого товарищества является общее собрание, поэтому сами приходите

на общее собрание и свои требования высказывайте, управляйте. На что она отвечает – я не хожу на собрания. Вот это и есть завышенное требование – кто-то должен за нас навести порядок.

Я считаю главной задачей включить обычных людей в решение проблем, потому что 95 процентов проблем садоводческих товариществ, как, в принципе, и везде – не только в них, решается на местах. Это не решается в Генпрокуратуре, это не решается в правительстве, ни у Путина, ни у Медведева, а именно на местах. Но люди упорно не хотят заботиться о себе, упорно пытаются пользоваться вертикалью власти.

А почему в тех же садоводческих товариществах такое количество проблем, что сейчас они стали некой социальной язвой? Потому что нет чётких правил их функционирования. Существующие законодательные акты крайне несовершенны, сейчас они не регулируют жизнь садоводческих товариществ.

Поэтому стоят две задачи.

Разбудить наше гражданское общество, чтобы оно начало само заниматься решением проблем – это первое.

И второе. Задача законодателей отрегулировать жизнь так, чтобы никто ничего не придумывал, а всё чётко было бы прописано в законах. Чтобы не оставалось возможности домысливать, что делать, а что нет, чтобы при любых конфликтных ситуациях брался свод законодательных актов и, пожалуйста – смотрите пункт 1, смотрите пункт 2.

По поводу законодательных актов. Мне приходилось участвовать в создании некоторых законов, например, закона о дачной амнистии. Закон этот исходил из МЭРТа. В министерстве работала аналитическая группа, умные молодые девушки, которые были прекраснейшими экономистами, юристами, но при этом жизнь садоводческих товариществ практически не знали. Мы пытались помогать, но, к сожалению, получили не совсем хорошо работающий закон. Считаю, что главная задача аналитиков – не только думать самим, но и привлекать людей, которые разбираются в проблеме лучше самих аналитиков.

Сейчас много появляется общественных организаций, много появится политических партий. И я хотел бы предсказать будущее политических партий. Сейчас огромное количество общественных организаций зарегистрировано, но из них работающих – не более, может быть, 5 процентов. Уж не 10 процентов – это точно. И ещё в последнее время появляются общественные организации, которые являются не совсем общественными, а больше лоббистскими организациями. Я встречал общественные организации, сейчас их много, которые финансируются, например, рейдерами и занимаются отбором земли. Поэтому не все общественные организации одинаково полезны.

Политических партий будет очень много. Но партии потихонечку будут закрываться, чаще всего из-за нежелания работать. Наша политическая система будет формироваться по Дарвину – путём естественного отбора и селекции.

И в заключение – маленькое наблюдение. Однажды я присутствовал на заседании правительства одного региона и его покритиковал. Ко мне подошёл человек, который представился руководителем какого-то аналитического института при этом правительстве. Он сказал: как хорошо, что вы покритикова-

ли, так мало сейчас кто-то у нас что-то критикует, а мы как раз разрабатываем перспективы жизни на 5–10 лет вперёд. И даёт мне огромный толстый труд – аналитические разработки. Я взял его почитать. Я уже сказал, что не являюсь аналитиком, юристом, но всё-таки немножечко в чём-то соображаю. Я не понял вообще ничего. Там были в основном фразы, что мы должны, например, улучшить жизнь населения путём улучшения отдельных факторов жизни населения. Такими интересными фразами был этот труд забит. Я отнёс его юристу. Тот тоже ничего не понял. И я носил документ разным людям, пока не упёрся в своего товарища, который работает врачом-психиатром. Он посмотрел и заявил, что «это его клиент». Мне было обидно, что это заметил только я. А ведь этот аналитический институт существовал долго, бюджетные деньги они проедали.

Я ещё раз призываю не вариться в собственном соку, устраивать «круглые столы», чтобы всё-таки и Дума, и аналитические службы были местом для дискуссии.

Председательствующий. Предлагаю задавать короткие вопросы, на которые можно было бы ответить сейчас, а обсуждение перенести в конец нашего заседания.

Максутов А. Б. Максутов Александр Борисович, Законодательное Собрание Свердловской области.

Иосиф Евгеньевич! Сейчас понятно, нагрузка партийного политического строительства уйдёт в регионы, особенно туда, где будут проходить выборы. И вы говорили о том, что к 2016 году мы придём к трем-пяти партиям. Это будут новые партии?

Дискин И. Е. Я не зря говорил о макросоциальных процессах. Есть большая партия, которая сегодня пользуется доверием 50 процентов населения страны.

Есть две партии глубоко укоренённые, это «ЕДИНАЯ РОССИЯ» и КПРФ. В любом муниципалитете есть представители и той, и другой.

Проблема, например, ЛДПР следующая: есть инфраструктура, но пока эта лидерская партия и Владимир Вольфович не молодеет.

СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ – партия, тесно связанная с региональным бизнесом, с определёнными структурами, вполне укоренённая партия. И партия, которая воспринималась как партия альтернативных профессионалов. Профессиональная, квалифицированная.

Если у ЛДПР будут проблемы, должна появиться новая правонационалистическая партия. Только умеренная, которая будет за демократию, которая не будет говорить о России для русских, но при этом говорить о том, что надо аккуратно управлять бюджетным процессом, что не надо чрезмерно обеспечивать дотациями определённый регион и так далее. Место для неё есть.

Наши оппоненты говорят: есть место для либеральной партии. Но рационализация общественно-политической жизни будет снижать шансы на появление этой партии и повышать шансы на то, что люди с соответствующими рациональными прагматическими запросами будут приходить. Один из самых видных либералов тут сегодня выступал с докладом. По-моему, координатор либеральной платформы.

История России очень точно показала, что когда появляется прагматичный руководитель с консервативными взглядами во главе радикальной партии, то такая партия получает власть в стране. А когда нет прагматичного консервативного руководителя – такие партии, несмотря на казальсо бы огромные возможности, я имею в виду, эсеров, не получают власть.

Но я думаю, что логика усиливающегося противостояния будет работать на сокращение числа партий, представленных в Государственной Думе.

Мой прогноз о трёх партиях основан на этом сценарии. Возможно, будет четыре партии, если одна партия, работающая на патриотическом фронте, будет заменена другой.

Председательствующий. Я с удовольствием предоставляю слово заместителю Руководителя Аппарата Государственной Думы Юрию Евгеньевичу Шувалову.

Ю. Е. ШУВАЛОВ,

*заместитель Руководителя Аппарата Государственной Думы –
начальник Управления по связям с общественностью
и взаимодействию со СМИ*

Уважаемые коллеги, я вас приветствую на нашем традиционном семинаре аналитических служб законодательных органов власти. Сейчас как никогда востребована работа аналитиков. И то, что мы выстраиваем наши отношения на плановой системной основе, очень важно. Новые задачи, которые диктуются переменами в нашей стране, возникают перед аналитическими службами. Считаю, что реальное положение аналитических структур в органах законодательной власти должно быть переосмыслено и серьёзно усилено, и в количественном плане, и по той нагрузке, которую выполняют аналитические службы.

Потому что если говорить о прошедших 20 годах развития России, то период этот во многом был понятен и предсказуем. И роль аналитических служб заключалась в том, чтобы отделить главное от второстепенного, обеспечить обратную связь с обществом, сделать прогнозы.

К сожалению, сегодня мы вступаем в более сложный период, когда на повестке дня стоит вопрос не восстановления страны, а движения в сторону непознанного. В этих условиях, конечно, состояние общества серьёзно меняется. Мы должны признать, что из состояния покоя переходим в состояние активной турбулентности, в которой количество рисков значительно возрастает. Без понимания целей развития страны и без диалога с основными группами граждан трудно будет обеспечить движение вперёд.

Поэтому, конечно, востребована политическая реформа, предмет нашего сегодняшнего обсуждения. Она была заявлена вовремя, и то, что она сейчас реализуется – единственный способ, чтобы диалог общества с властью реально был обеспечен.

Я согласен с господином Дискиным, что количество политических сил должно быть существенно меньше. Уверен, что те политические партии, которые сегодня представлены в Думе, будут совершенно другими в новой Думе. Это

нормально – они должны не просто измениться, они просто деформируются по факту, потому что вступают в конкурентную борьбу с малыми партиями. В результате возникнут коалиции, которые, именно потому, что они не прописаны в законе, юридически оформятся в новые организации, и мы получим совершенно новые образования.

Очевидно, что сейчас время левых сил. Поэтому КПрФ вряд ли будет проводить какой бы то ни было существенный ребрендинг. Речь идёт о кадровом обновлении. И левой партией КПрФ будет по-прежнему. Я могу свою точку зрения высказать: партия будет иметь серьёзные позиции в парламенте.

Что касается правых сил, то они, конечно, должны соответствовать задачам, которые стоят перед страной, общественным запросам. В этом смысле остаются вопросы. Вопросы есть к созданию политических партий нового времени – это политические партии, которые должны соответствовать мировым идеологическим понятиям. Таким как социал-демократия, как консервативная идея – и новые вряд ли мы здесь придумаем. Сегодня «ЕДИНАЯ РОССИЯ» находится в поиске идеи. Течения в партии, которые заявлены, говорят о том, что сегодня она имеет действительно очень разных представителей внутри себя.

Что касается других партий, которые есть в парламенте: СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, ЛДПР – это партии, которые, безусловно, должны ориентироваться в обстановке и занимать соответствующие позиции. Но я уверен, что ситуация будет меняться, изменения будут очень динамичными. И поэтому аналитические службы должны заниматься прогнозами и выстраивать такую ситуацию, чтобы реальная дискуссия между политическими силами не привела к хаосу. Потому что мы находимся в очень серьёзном состоянии экономического и выполнение всех социальных обязательств будет весьма непростой задачей, с учётом того, что мы всё-таки не сумели перестроить экономику с сырьевой на инновационную.

Поэтому все эти вызовы и испытания требуют серьёзного аналитического обеспечения и включения в работу большого экспертного сообщества. В парламенте создаётся много экспертных советов на уровне руководства палаты. Считаю, что это партнёры для аналитических служб – вы должны взаимодействовать с ведущими экспертами. Это тот ресурс, который мы должны использовать. Экспертные советы формируются по разным направлениям, и они могут иметь некое отображение в регионах.

Что касается самой палаты, то она тоже становится другой, с учётом того, что у нас нет уже парламентского большинства. Мы работаем в направлении президентско-парламентской республики, то есть, заявленная Конституцией формула сейчас в большей степени реализуется. Партнёрские отношения с правительством, дискуссия с правительством, парламентский контроль за исполнительной властью будут носить не декларативный характер, а станут реальностью. Институт парламентских расследований, институт отчётов министров и правительства – это будут реальные формы парламентского контроля, который даст возможность парламенту отвечать перед избирателями за реальную ситуацию в стране. Думаю, что по тому же пути надо идти и в регионах. Надо опираться на одну политическую силу, надо администрировать ситуацию исключительно командными методами. Надо, используя политические процессы, уметь давать аргументы такие, чтобы побеждала позиция, направленная на результат.

Председательствующий. Я уже обращал ваше внимание на эту самую раскладку, на партийный состав в наших региональных законодательных собраниях. Но у нас есть и процедурные моменты, когда в обсуждении политических инициатив участвуют и непарламентские партии. Как этот процесс выглядит с точки зрения регламента, лучше всего узнать из первых уст – у Председателя Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы Габдрахманова Ильдара Нурулловича.

И. Н. ГАБДРАХМАНОВ,
*председатель Комитета по Регламенту
и организации работы Государственной Думы*

Действительно, это стало для нас определённой проблемой в технологии реализации норм федерального закона. Он обязывает все законодательные органы, как регионального, так и федерального уровня, предусматривать процедуру принятия участия представителей политических партий, не представленных в Государственной Думе, их участие в пленарном заседании, как Государственной Думы, так и законодательных собраний. До либерализации в политической системе с точки зрения возможности регистрации политических партий так проблема не стояла.

Если будет, например, зарегистрировано около 100 политических партий, как разместить их в зале пленарных заседаний, как организовать их участие при обсуждении законопроекта? Если даже каждому дать 5 минут для выступления, я уж не говорю про возможности задать вопрос и получить ответ, то чистого времени это займёт 8 часов. Это трудно реализуемо.

Формат может быть изменён. Может быть обязательно их участие, например, в парламентских слушаниях, где совершенно другие возможности, где есть возможность высказаться по разным темам. Или могут быть какие-то другие варианты. Например, требование закона должно распространяться только на те политические партии, которые принимали участие в выборах и прошли, принимали участие в выборах либо на региональном уровне, либо на другом.

Следующий блок вопросов – как в большей степени учитывать мнение не только политических партий, но и общественных групп при принятии законопроектов. Мы проходим технологию принятия законопроекта в первом чтении, дальше поступают поправки от субъектов права законодательной инициативы. Но мы не всегда можем услышать мнение людей или профессиональных сообществ.

Даже экспертные советы, которые создаются при комитетах, всегда являются предметом споров: кто включается в состав совета, как часто он собирается. Нет обязательного требования, чтобы экспертный совет обсуждал всё, например, законопроекты, которые проходят через комитет.

Важная задача – использовать технологии XXI века, максимально пытаться через режим он-лайн сделать такую систему, когда любые представители профессиональных сообществ, политические партии, имели бы возможность участвовать в обсуждении законопроекта и давать предложения через электронную систему. Важно правильно построить работу, не только дать людям возмож-

ность направить предложение, а ещё эти предложения обработать, придать им читабельный вид.

Думаю, если эту работу удастся выстроить, то во многом недовольство социальных групп и профессиональных сообществ, да и просто граждан снимется. Поскольку их позиция будет услышана. Это не означает, что обязательно их позиция будет воспринята, потому что предложения могут быть взаимоисключающими. Важно, чтобы депутаты Государственной Думы, когда принимают законодательные решения, знали о таком мнении, пусть даже если не соглашались, то объясняли бы, почему это нельзя поддерживать и почему нужно поддержать другое предложение.

Председательствующий. Мы готовим по ходу нашего обсуждения решение, в какой-то момент проект этого решения, будет роздан участникам совещания. Здесь звучало очень резонное предложение от наших коллег из Нижнего Новгорода, Александр Павлович его озвучил. Есть ли реальная проблема с качеством вносимых законопроектов от регионов?

Аналитические службы на местах могли бы очень содействовать блокированию заведомо непроходных законопроектов, работая во взаимодействии с аналитическими службами Государственной Думы напрямую. Мы обсудим, как это сделать. Но нужны будут изменения в Регламент, потому что Регламент не позволяет вмешиваться службам Аппарата в процессы законодательной инициативы. Думаю, что соответствующие предложения будут направлены в комитеты для более подробного и взвешенного рассмотрения.

Габдрахманов И. И. Существует обязательное требование – наличие заключения Правового управления. По крайней мере, когда законопроект вносится без заключения правительства или отзыва от правительства, обязательно требуется заключение Правового управления на предмет, нужно ли заключение правительства, есть ли там расходы, требующие покрытия из федерального бюджета. Всё можно сделать, но надо понять предмет этого заключения. Например, у нас комитет профильный и ответственный, выдаёт заключение на законопроект при принятии его в первом чтении. Можно предусмотреть, что одновременно Аналитическое управление даёт заключение, направляет в аппарат комитета, для того чтобы при принятии решения учитывали позицию Аналитического управления. По крайней мере, её рассматривали и для них были бы дополнительные аргументы.

Председательствующий. Следующий докладчик будет представлять то, что нашим коллегам из регионов может быть наиболее интересно. Это разработанная законодательная инициатива о выборах глав субъектов Российской Федерации. С презентацией модельного закона выступит член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации М. В. Гришина.

М. В. ГРИШИНА,

*член Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации*

Как напомнил Владимир Николаевич Плигин, вступает в силу федеральный закон, предусматривающий прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Модельный закон готовился в спешном порядке, процесс начался, когда ещё не завершилось прохождение самого проекта, и он ещё не обрёл силу федерального закона. Я думаю, что многие из вас участвовали уже в процессе подготовки региональных законодательных актов, связанных с выборами высших должностных лиц. По нашей информации, во-первых, уже подготовлены в большинстве субъектов изменения в конституции, уставы. Во-вторых, подготовлены проекты законов субъектов о выборах соответствующего высшего должностного лица, где-то уже принято в первом чтении, где-то готовится ко второму.

Я ставлю целью своего выступления не просто презентацию этого модельного акта, потому что уже многие с ним работали. Текст был направлен более двух недель назад в субъекты и обсуждался теми, кому непосредственно и принадлежит право законодательной инициативы по данному вопросу в субъектах Российской Федерации. Я остановлюсь на структуре данного модельного закона, на том, что вызывает сейчас вопросы в регионах.

Своё выступление строю просто, по структуре самого нормативного акта. Структура модельного закона и рекомендуемая, соответственно, структура акта субъекта Российской Федерации повторяет структуру Закона «О выборах Президента Российской Федерации».

Мы понимаем, почему взята эта логика. Потому что избирательный процесс весьма похож. Именно федеральный законодатель в законе № 40-ФЗ задал параметры избирательной системы в узком смысле слова, то есть двухтуровое голосование. Поэтому раз есть двухтуровое голосование, есть особенность и избирательного процесса. Такие особенности уже с учётом многолетней практики предусмотрены непосредственно в действующем Законе «О выборах Президента Российской Федерации». Задача нашей рабочей группы была адаптировать соответственные процедуры на уровень региона.

По структуре. Общие положения подразумевают в первую очередь наделение избирательными правами как пассивным, так и активным. Что касается ограниченный пассивного избирательного права и тех лиц, которые этим правом обладают, то все ограничения прописаны непосредственно в федеральном законе, поэтому усмотрения у субъектов в данном вопросе практически нет. Ограничения серьёзные и возрастные, и связанные с наличием не только судимости, но и погашенной судимости – появились такие новации.

Но Владимир Николаевич Плигин уже упоминал одну интересную новацию, может ли баллотироваться лицо, досрочно ушедшее в отставку, на должность губернатора. Как известно, когда были ещё нормы, раньше действовали аналогичные, был запрет лицу, которое ушло в отставку, участвовать в выборах в качестве кандидата на выборах, назначенных в связи с таким досрочным прекращением полномочий. Сейчас этот запрет воспроизведён в федеральном законе и, соответственно, с одной оговоркой – по решению президента такое лицо всё же может баллотироваться на данных выборах, досрочных выборах по существу.

Что касается активного избирательного права – это, казалось бы, очень простой вопрос. Но на уровне региона всегда возникает дискуссия. Очевидно, что имеют право избирать граждане, постоянно проживающие на территории субъекта Российской Федерации. Это правило, которое закреплено в федеральном

законе и в любом региональном законе обязательно. А что такое постоянное проживание – это факт регистрации по месту жительства в органах учёта. Возникает дополнительная категория избирателей. Это те, кто зарегистрирован временно, кто не зарегистрирован, но фактически проживает. Студенты, как правило, выделяются в отдельную категорию, те, которые учатся в данном субъекте Российской Федерации, но имеют регистрацию за пределами территории субъекта.

На каждых выборах региональный законодатель решал вопрос, наделять ли такие категории избирательными правами или нет. Всегда это было предметом дискуссий. Сейчас тоже такие дискуссии идут, но я бы обратила внимание на очень серьёзный нюанс, связанный с содержанием федерального закона. Федеральный закон сказал о том, что избирать могут граждане, постоянно проживающие на территории субъекта. На мой взгляд, он задал достаточно жёсткие рамки.

Что касается модельного закона, то никого кроме граждан, постоянно проживающих, то есть имеющих регистрацию по месту жительства на территории субъекта, закон не предполагает наделять активным избирательным правом.

Об избирательных комиссиях, глава 2. Никаких новаций нет, система избирательных комиссий сформирована, у вас есть региональные избиркомы, территориальные избирательные комиссии, участковые создаются для проведения выборов.

Одна ремарка, поскольку мы говорили и о возможных перспективах. Со стороны ЦИК сейчас очень активно продвигается просьба к законодателю, наделить участковые комиссии тоже постоянным сроком полномочий, чтобы мы не формировали их к каждому выбору. Поэтому если такая просьба будет поддержана Государственной Думой, мы не будем заниматься формированием нижней инфраструктуры избирательных комиссий в процессе выборов. Мы эту инфраструктуру создадим заранее и сотрудинок профессионально обучим.

Избирательные участки и списки избирателей абсолютно стандартны, по федеральным стандартам нет никаких изменений. Главный вопрос, кто включается в списки? В списки включаются граждане, наделённые активным избирательным правом.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Это главная новация федерального закона. Особенностью является, что для того, чтобы зарегистрироваться кандидатам на должность высшего должностного лица, нужна поддержка депутатов и (или) избранных глав муниципальных образований. Причём есть три критерия, которые нужно любому кандидату пройти, причём независимо оттого, выдвинут ли он парламентской партией. Парламентские партии привыкли, что у них льгота, но здесь эта льгота не действует. Кандидат от любой партии должен такой поддержкой заручиться.

Соответственно, федеральный закон предусмотрел, что кроме выдвижения любыми зарегистрированными партиями возможно также и самовыдвижение, если это предусмотрит закон субъекта Российской Федерации. То есть здесь – усмотрение законодателя.

По нашей информации, в настоящий момент ни одно Законодательное Собрание не пошло на эту инициативу, хотя дискуссии ведутся. Но в модельном законе мы тоже самовыдвижение подробно не прописывали, имея в виду,

что если всё-таки законодатель решится на это, то имеется Федеральный закон «Об основных гарантиях...», там подробно написано, как собираются подписи граждан и проверяются.

Вместе с тем, надо иметь в виду, что, даже если есть самовыдвижение, то данный кандидат кроме подписей граждан должен заручиться депутатской поддержкой.

Давайте остановимся на этой депутатской поддержке.

Первое условие – поддержка депутатов представительных органов местного самоуправления и избранных на выборах глав муниципальных образований всего субъекта Российской Федерации.

Я взяла пример одного субъекта, крупного, с большим количеством муниципальных образований, у него реально сейчас 8085 депутатов и избранных глав.

Для того, чтобы кандидат был зарегистрирован, он должен заручиться поддержкой от 5 до 10 процентов таких депутатов. 5 или 10, или там 7, 8, 9 – любое число в пределах этой рамки определяет законодатель субъекта.

Субъект, который я взяла для примера, определился, что в первом чтении они будут принимать 5 процентов поддержки. Соответственно, вычисляем 5 процентов от 8085. Это не целое число – 404,25. Как округлять? По правилам математики надо в низшую сторону – 404. Я выделяю, почему 405? Потому что нужно более 5 процентов поддержки. Я человек практический, мы правоприменители. И эта единица может иметь значение, в случае если она будет посчитана неправильно, и кто-то не доберёт подписей. Это вопрос судебного разбирательства. Поэтому мы все понимаем, что заручиться пятью процентами в данном случае означает 405 подписей.

Поддержка депутатов, избранных на выборах глав муниципальных районов и городских округов, то есть второй уровень. В данном субъекте Российской Федерации это 1391 человек. В рассматриваемом примере законодатели решили, что в данной ситуации они не 5 процентов, не нижнюю планку берут, а 10. Соответственно 10 процентов, опять не целое число получается. Мы округляем в верхнюю сторону, получается 140. Вот из этих 405 140 должны быть депутатами и главами верхнего уровня.

И последнее требование, которое тоже надо пройти данному кандидату. Среди верхнего уровня депутаты и главы должны быть не менее чем трёх четвертей муниципальных образований, в данном субъекте 70 муниципальных образований верхнего уровня. 61 муниципальный район и 9 городских округов. Соответственно три четверти из этого числа должны быть представлены подписями данных депутатов и глав муниципальных образований, опять же число получается не целое, пять округляем вверх, потому что не менее, чем три четверти должно быть.

Отвечаю на вопросы.

Может ли субъект Федерации не три четверти потребовать поддержку, а больше? Вчера мы с коллегами, правовиками обменялись мнениями и пришли к выводу, что если федеральный законодатель указал три четверти, то повышение данного порога законом субъекта было бы уже ограничением прав.

Что означает представление подписей депутатов и (или) избранных глав муниципальных образований? Почему-то это «и (или)» очень многих смущает. Хочу сказать, что из числа 405, например, могут быть только депутаты. Это будет выполнением условий. Например, может быть и 405 глав, и не быть депутатов. Это тоже для кандидата выполнение условий. Может быть смешано, пять глав, 400 депутатов и так далее.

То есть с точки зрения федерального закона любое набранное число главное. И главное, чтобы там были депутаты – главы, или только депутаты, или только главы, для законодателя всё равно. Собрал подписи, пришёл в избирательную комиссию.

Подходим к процессу, когда подписные листы и листы поддержки (так назвал их федеральный закон) сдаются. Почему листы поддержки? Дело в том, что федеральный законодатель потребовал нотариального заверения каждой подписи депутата и главы муниципального образования. По технологии это удостоверяющая надпись нотариуса выписывается на одном листе в отношении каждой конкретной подписи.

Поэтому подпись депутата на одном листе. Например, если 405 подписей надо представить, значит, это будет 405 отдельных листов, каждый из них удостоверен нотариусом. Нотариус удостоверяет подлинность подписи. Вопрос непростой с точки зрения исполнения.

В настоящий момент мы согласуем данный вопрос с Минюстом России, потому что форма удостоверяющей надписи в приказе Минюста России напрямую не установлена. Есть общие правила основ законодательства о нотариате, но на практике нотариус руководствуется приказом Минюста России, который утверждает форму удостоверяющих записей. Сейчас Минюст России только приступает к разработке такой формы удостоверяющей записи.

Мы получили предложение от нотариальной палаты по этому вопросу. Надеюсь, что в ближайшие две недели мы эту тему попробуем окончательно закрыть. Специалисты по нотариату задали нам интересный вопрос. Всё-таки нотариус удостоверяет, что этот человек депутат? Или он удостоверяет только по паспорту, что это Иванов Иван Иванович. Оказывается, от этого зависит и объём нотариальных действий, и даже цена. О цене поговорим позже.

Итак, листы поддержки принесены в избирательную комиссию. Здесь всё традиционно, набор документов – это и решения партии, и надо открыть избирательный счёт, и так далее. Заострю ваше внимание на одном вопросе. Законодатель федеральный очень жёстко указал, что запас подписей может быть очень небольшим. То есть нельзя в запас представить более 5 процентов подписей сверх вышеуказанного числа. Пример: депутаты всех уровней, их всего 405, значит, 405 подписей набрал, но хочет кандидат подстраховаться, вдруг какая-то подпись покажется недостоверной. Запас 5 процентов вычисляем, не более 5, говорит федеральный закон.

В результате деления получается 20,25. Здесь мы округляем в нижнюю сторону, то есть меньшую, потому что больше пяти нельзя. Там надо было больше пяти, а здесь – наоборот, нельзя превышать 5-процентный барьер. Поэтому общее количество подписей, которые в данном примере принесёт кандидат, не мо-

жет превышать 425. Когда мы разрабатывали модельный закон, пришлось ещё раз глубоко вникать в вопрос трактовки требований закона в части представленных подписей депутатов и глав второго уровня. У нас их требуется 140. И ограничение в запас в 5 процентов распространяется и на этот сегмент, на эту часть представленных подписей.

Иными словами, подписей депутатов и глав второго уровня тоже должно быть определённое количество с превышением не более чем на 5 процентов. Здесь это превышение составило целое число, итого подписей депутатов и глав второго уровня можно представить 147, не больше. То есть больше можно, но комиссия их не зачтёт.

Дело в том, что если собрать все 425 подписей, например, среди глав муниципальных образований, то можно свести к минимуму количество конкурентов. В данной ситуации тогда только три кандидата смогут зарегистрироваться, если они наберут подписи верхних уровней, и не будет действовать то самое ограничение, которое федеральным законом предусмотрено.

Что касается проверки подписей, то в модельном законе этому уделено большое внимание. В вопросах регистрации всегда много споров, в том числе доходящих и до судов.

Мы с коллегами обсуждали, на каком основании можно отказать в регистрации кандидату, учитывая, что общая одна только запись в законе федеральном есть и регионалы её расширять не в праве: недостаточное количество собранных подписей. Сколько это – недостаточно? Например, 404 собрали – недостаточно. А если набрали 425, но не принесли, а подписей второго уровня принесли 139 – тоже недостаточное количество. Если набрали нужное количество, но не в трёх четвертях, а в одной трети муниципальных образований – это тоже недостаточное количество. То есть любые невыполнения всех трёх условий, всё это является основанием для отказа в регистрации. Хотя, я думаю, что в связи с очень краткой записью в законе не исключены и споры по данному вопросу.

Глава о статусе кандидатов не претерпела каких-либо изменений. Здесь чётко всё прописал федеральный закон. Доверенные лица – тоже кандидату федеральным законом гарантированы. Их количество устанавливается региональным законодательством. Мы предложили условное число, по-моему, 200. Но это на усмотрение и с учётом местных условий.

В обязательном порядке в модельном законе мы предусмотрели назначение уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Федеральный закон даёт региональному законодателю право либо обязать кандидата такого уполномоченного иметь, либо ничего не прописывать на эту тему. Мы полагаем, что на такую должность как губернатор, надо выдвигаться, имея своего казначея в избирательной кампании. Уполномоченный по финансам – это казначей избирательного штаба. Он действует на основании нотариально удостоверенной доверенности. Рекомендуем очень настоятельно, чтобы такое лицо было обязательно прописано. Оно будет и финансовое взаимодействие осуществлять со всеми контрагентами, и отчитываться в избирательной комиссии.

Информирование избирателей и предвыборная агитация. Мы предусмотрели стандартный набор федеральных гарантий: бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь. Предусмотрели, что такого рода гарантии предо-

ставляются только напрямую кандидатам – партии, как в выборах президента, свои куски эфирного времени не получают. Это по опыту прошедшей кампании по выборам президента – всё равно партии передавали свои объёмы эфирного времени в пользование кандидату. Мы посчитали нужным это учесть.

Финансирование выборов. Я обещала остановиться на вопросе оплаты нотариусам. Здесь одна единственная новация. Понятно, что избирательный фонд обязаны создавать по федеральному закону кандидаты, вопрос: когда они его создают или когда они могут его создать? По сложившейся практике, есть большой временной разрыв, который возникает с момента подачи кандидатом документов, в том числе документов для открытия специального избирательного счёта избирательного фонда и выдачи такого разрешения со стороны избирательных комиссий. На практике это три-пять дней.

Мы посчитали, что в условиях, когда любой кандидат обязан собирать подписи, а такой срок слишком велик для раскочки избирательным комиссиям, надо иметь в виду, что начинать сбор подписей можно с момента выдвижения, но нотариальное удостоверение требует денег, и оно должно быть оплачено из избирательного фонда. Поэтому в модельном законе появилась новация, согласно которой незамедлительно в момент предоставления документов кандидату выдаются документы на открытие специального избирательного счёта. Он только должен предоставить нотариально удостоверенную доверенность уполномоченного представителя по финансовым вопросам. Мы в избиркоме её копируем, выдаём разрешение на открытие счёта, уполномоченное лицо комиссии это делает. И, соответственно, кандидат может идти в банк и начинать процесс сбора подписей, переведя определённую сумму из собственных средств.

Для субъекта важно, какой объём, какой потолок избирательного фонда он предусмотрит. Если это будет слишком низкий потолок, то кампания уйдёт «в тень», если это будет слишком высокий (как правило, он не заполняется, но всегда почему-то считается слишком высоким) – это сразу какое-то послабление со стороны законодателя. В любом случае, мы предложили установить субъекту самому, естественно, это вытекает из федерального закона, но всё-таки не менее 50 рублей на одного избирателя, то есть, в зависимости от численности избирателей. Субъекты малочисленные по населению, но большие по территориям, просят и указывают нам, что им ещё больше фонды нужны, у них большие расстояния, транспортные расходы у любого кандидата велики.

Что касается голосования и определения результатов выборов, то здесь все стандарты установлены федеральным законом, и каких-либо новаций не предусматривается. Просто вся процедура должна выполняться избирательными комиссиями чётко, в соответствии с законом.

Про двухтуровость я уже сказала. Напоминаю, если в избирательный бюллетень было внесено более двух кандидатов, то избранным признаётся кандидат, который набрал более половины поданных голосов. Если же ни один кандидат столько не набрал, во второй тур выходят два кандидата, уже по относительному большинству выявляется победитель.

Порог явки не установлен, поскольку федеральным законом он не предусмотрен.

Председательствующий. В розданных материалах вы видели – преамбула и оглавление этого закона, целиком закон, он большой, подробный – на диске. На этом диске более 600 страниц материалов, которые пригодятся вам в дальнейшей работе.

Малкин Д. В. Малкин Денис Валерьевич, Ленинградская область.

У нас вчера был принят закон этот в первом чтении, но при его внесении возник ряд моментов, которые хотелось бы уточнить.

У нас очень серьёзные были споры с избирательной комиссией, которая вносила этот законопроект и которая изначально разрабатывала свой, но впоследствии пришёл модельный закон и они просто переделали его и внесли уже в модельный закон.

У нас порядка 250 муниципальных образований первого уровня, то есть поселений. Из них всего в четырёх главы избираются всенародно. Вот это «и (или)». Встаёт вопрос – кто определяет, «и» или «или»? То есть собирать, как и с депутатов, так и с глав избираемых, или только из этих, или из других. Все ответы избирательной комиссии Ленинградской области сводились к тому, что таков модельный закон. Объяснить они не могли. Мы их всё-таки убедили, и в результате в проекте появилась «и». Но сам факт неприятный, возникли проблемы.

То же самое на втором уровне. У нас вообще нет глав, избираемых на втором уровне всенародно. Соответственно, «и (или)» опять же появилось. Нам пытались объяснить, что это необходимо, так есть в модельном законе. Но при этом, учитывая, что в федеральном законе есть норма о том, что, в случае, если избираемых глав нет, то тогда с них не собирается прямая норма. Получается, что на тот момент проект противоречил федеральному законодательству. Это первое.

Второй момент, который хотелось бы уточнить – относительно нотариального заверения подписей. В федеральном законе норма более лаконично звучит, речь идёт только о нотариальном заверении. В модельном законе появилась норма о том, что, в случае, если нотариусов нет в поселениях, заверение происходит должностными лицами.

В Ленинградской области сейчас сложные отношения с прокуратурой, у нас присылают протесты, идут в суд.

Гришина М. В. Надо внимательно смотреть не столько модельный, сколько федеральный закон. Он говорит, что надо собирать подписи, с одной стороны. А с другой стороны, он говорит о том, какая должна быть поддержка. Вот там «зарыга собака». То есть там подряд идут предложения, и где-то «и (или)» есть, где-то нет, это абсолютно по смыслу определяется.

Общий объём необходимых подписей вычисляется из общего числа депутатов и избранных глав. Сразу отмечаю, что у вас избранных глав нет, но вы пишете универсальный правовой акт, у вас может появиться избранный глава теоретически. Потому что суды, которые я приводила в пример, говорят, мы пишем, сейчас у нас четыре главы, но у нас их, может быть, не будет в ближайшее время. Но это процесс. Он идёт, прекращается и так далее.

Когда мы пишем универсальную норму, она должна действовать в любых условиях. Когда у вас нет избранных глав, то общее число считается только от депутатов. Когда вдруг какой-то устав муниципального образования его просмотрел, то он вписывается в эту форму.

Общее число считается от депутатов и глав. А собрать подписи можно депутатов и глав. То есть только депутатов или только глав.

Поэтому для кандидата – это подписи депутатов «и (или)» глав, а для вычисления общего числа, от которого потом считаются эти 5 процентов, мы берём депутатов и глав. Вот почему текст именно так сложно разложен на части.

Что касается нотариусов, вы сами сказали, что есть основы законодательства о нотариате. Убеждена, что федеральный закон – например, 40-ФЗ вносит изменения в соответствующий закон об общих принципах организации государственной власти – вовсе не должен регулировать все вопросы, связанные с нотариатом, федеральные законы действуют в комплексе и непосредственно.

Если есть два федеральных закона, которые регулируют отношения, причём федеральный закон, связанный со сбором подписей, в целом указывает, какая форма удостоверения нужна для подписей депутата, а закон о нотариате раскрывает, что нотариальные действия осуществляются так-то и так-то, главами в том числе муниципальных образований и должностными лицами, то на наш взгляд, вполне достаточно, чтобы в законе субъекта, в соответствии с двумя федеральными законами, было прописано так, как мы предложили.

Предлагаю на эту тему подумать, ещё раз перечитать законодательство о нотариате, и мы со своей стороны тоже с Минюстом и с Нотариальной палатой будем работать, вырабатывать позицию.

Председательствующий. Короткие вопросы, прошу.

Насриддинов Т.Г. Насриддинов Темур Геннадьевич, начальник Аналитического отдела Аппарата Общественной палаты. Существует ли ограничение для подписывающих, сколько таких подписей он может дать кандидатам? Только одному или всем?

Гришина М.В. Вопрос урегулирован в федеральном законе, один депутат может поддержать в данной избирательной кампании только одного кандидата.

Вопросы, связанные с ограничением пассивного избирательного права, к федеральному законодателю. Он прописал так, как есть, например, можно вносить несколько другое предложение. Мы предлагали ограничивать в пассивном праве тех, кто имеет судимость за тяжкие преступления. Это вопрос к федеральному законодателю, всегда идёт большая дискуссия на эту тему.

Вежновец И.А. Законодательная Дума Хабаровского края, Вежновец Игорь Александрович.

Хотел бы уточнить – общее количество подписей, из которых мы должны исходить, это количество подписей, к примеру, 5 процентов от общего числа депутатов представительных органов муниципальных образований и глав муниципальных образований. Но кандидат может собрать «и (или)»? К примеру, он воспользуется условием «или», и собирает глав только. К чему мы должны это относить? К общему количеству, вы же сказали «депутатов и глав»? А он собирает чисто глав, тогда как?

Гришина М.В. Есть число, которое вы вычислили, сколько нужно собрать подписей, он их столько и должен принести. А чьи они будут, депутатов, глав или в миксе – неважно.

Вежновец И. А. То есть такое же условие применимо для второго фильтра, для пяти процентов, или там 10 процентов для муниципальных образований второго уровня?

Гришина М. В. То же самое. Я вам даже на примере пыталась это разъяснить.

Вежновец И. А. Вы пример приводили с субъектом, где очень большое количество муниципальных образований. Есть субъекты, где количество муниципальных образований существенно ниже. Например, Дальний Восток весь как пять муниципальных образований второго уровня, или у нас второго уровня муниципальных образований 19, два городских округа и 17 районов. Представьте, пять процентов от общего числа, от 19, то есть глав берём пять процентов это будет 2 человека. Условие три четверти как выполняются? 15 муниципальных образований.

Гришина М. В. Интересный вопрос. Я тоже при подготовке федерального закона задавала. Хабаровский край?

Вежновец И. А. Да, Хабаровский, например, Еврейский автономный – 5 муниципальных образований, один городской округ Биробиджан и пять районов. Поделим три четверти, будет 4 муниципальных образования второго уровня. Если, к примеру, брать количество глав, пять глав, 5 процентов по минимуму, это будет один. Округлим, то есть один на четверых, поделить.

Гришина М. В. А вы там 5 всё-таки установили? Не 10?

Вежновец И. А. Я говорю про Хабаровский край, у нас 19 муниципальных образований, 2 городских округа и 17 районов. 5 процентов.

Гришина М. В. Почему вы всё время говорите о 19? У вас депутатов сколько второго уровня?

Вежновец И. А. Нет, я говорю про глав.

Гришина М. В. А почему вы всё время про глав спрашиваете? Он не сможет собрать только подписи глав, ему придётся добирать подписи. Он может собрать только подписи депутатов. Поэтому «или» и звучит.

Вежновец И. А. Так «или» зачем нужно просто?

Гришина М. В. Потому что он может только подписи депутатов собрать. И если он их принесёт, то ему нельзя предъявить претензию, что ты подписи этих двух глав не собрал или трёх.

А. Е. ПЕТРОВ,

*начальник Аналитического управления
Аппарата Государственной Думы*

Хочу ещё раз поблагодарить коллег из Совета Федерации за очень интересный опыт совместной работы. Рассчитываю на совместную работу в будущем.

Я недавно возглавил Аналитическое управление Аппарата Государственной Думы, и по этой причине впервые принимаю участие в столь представительном и авторитетном семинаре-совещании руководителей аналитических служб законодательных органов власти России.

Отрадно отметить, что достигнутый в настоящее время уровень информационно-аналитического взаимодействия позволяет нам переходить от вопросов налаживания координации к обсуждению по существу актуальных тем совершен-

ствования законодательства на современном этапе развития общества и на перспективу. Не стал исключением и наш сегодняшний семинар-совещание, посвящённый развитию политической системы Российской Федерации.

Ранее Аналитическое управление Аппарата Государственной Думы обратилось к руководству аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с просьбой дать предложения и аналитические материалы по теме семинара-совещания. Ответы поступили более чем от трети (34) субъектов Российской Федерации.

Их анализ свидетельствует о том, что в целом концепция реформирования законодательства в целях совершенствования политической системы находит поддержку на региональном уровне, признаётся там своевременной и актуальной. При этом, разумеется, в регионах наибольший интерес вызывает возвращение прямых выборов губернаторов, а также изменение принципов формирования Государственной Думы. Отмечу, что законопроект «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» внесён Президентом Российской Федерации в феврале текущего года на рассмотрение Государственной Думы.

В ваших ответах также говорится о необходимости более полного учёта регионального опыта нормативного регулирования и сложившейся правоприменительной практики. Всесторонний учёт мнения региональных законодательных органов власти повысил бы уровень федеративных отношений. С этим нельзя не согласиться.

На федеральном уровне принят пакет законов по реформированию политической системы. Теперь – очередь за регионами. В настоящее время подготовлен модельный закон субъектов Российской Федерации «О выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)», который будет вам сегодня представлен одним из его разработчиков – членом ЦИК Гришиной Майей Владимировной. Модельный закон – это ещё не закон, а рекомендация, однако он может стать серьёзной поддержкой региональным законодателям и темой для нашего дальнейшего обсуждения.

К семинару-совещанию нами был проведён мониторинг фракционного состава ваших законодательных органов, который показал, что в 58 (70 процентов) из них представлены 4 политические партии, в 6-ти заксобраниях (7 процентов) представлено 5 политических партий, в 9-ти – 3 партии, в 10-ти – представлено только две партии, 30 законодательных органов имеют в своём составе независимых депутатов. Эти таблицы представлены в раздаточных материалах и на диске.

Учитывая принятый пакет законодательных инициатив по реформированию политической системы, можно с уверенностью сказать, что политических партий будет больше, и в этой связи, в том числе и от нас – от аналитического обеспечения законодательной деятельности, зависит, насколько политически сбалансированными будут решения законодательных органов власти.

Отрадно отметить, что эти встречи носят регулярный характер, и я намерен продолжать взаимодействие с аналитическими службами регионов, расши-

рив формы нашей совместной работы в свете новых подходов Государственной Думы шестого созыва и тех задач, которые ставит перед нами Председатель Государственной Думы С. Е. Нарышкин по следующим направлениям:

- укреплению института народовластия;
- повышению доверия граждан к законодательной власти;
- повышению авторитета парламента как самостоятельной, эффективно работающей ветви власти;
- повышения качества законов;
- обеспечению высокого профессионализма;
- повышению качества избирательных кампаний, при условии и наличии чёткого следования конституционного принципа разделения властей;
- соблюдения баланса интересов, в том числе и политических;
- обширного освещения самого хода законотворческой работы;
- развития молодого поколения парламентариев;
- максимальной открытости парламента;
- привлечения к работе независимого экспертного сообщества.

В этой связи, предлагаю к обсуждению следующие вопросы:

– создание в Государственной Думе расширенной дискуссионной площадки для обсуждения законодательных инициатив, острых региональных проблем, с целью активизации участия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в деятельности Государственной Думы;

– повышение качества законопроектов, вносимых в Государственную Думу законодательными органами субъектов Российской Федерации и увеличение доли принятых законов из их числа;

– расширение форм участия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, с целью комплексного учёта их предложений и замечаний в ходе обсуждения законопроектов и при принятии Государственной Думой законов, в том числе и с использованием новых информационных технологий, форумов.

На сегодняшний день мы установили рабочие контакты со всеми субъектами Федерации. Мы сформировали и наполняем содержанием информационную инфраструктуру взаимодействия. При этом, опираясь на имеющиеся у нас базы данных, мы начинаем объединять их в широкую сеть с общим режимом доступа к ней.

В качестве примера приведу размещённый на указанном сайте материал информационно-аналитического управления Законодательного Собрания Нижегородской области «Изменение роли политических партий как субъектов – выразителей общественных интересов в современных условиях», непосредственно относящийся к теме нашей встречи и использованными нами в работе при подготовке семинара-совещания.

Общая информационная база позволит не только выявить противоречия законодательства субъектов федеральным законам, но и определить тенденции развития законодательства, а также положительный опыт законодательного регулирования в регионах.

Обеспечение мониторинга по единым критериям, проведение анализа и прогнозирование социально-экономической и политической ситуации в Рос-

сийской Федерации, основанного на общих, понятных и регионах, и Центру алгоритмах законо- и нормотворчества, в конечном итоге призваны способствовать оптимизации и формированию гармоничного правового пространства нашей страны.

Немного отвлекусь от сугубо конкретных дел и отмечу: не будет преувеличением сказать, что аналитическая деятельность неразрывно связана с процессом интеллектуального взросления человечества. Начиная с античных времён, ею занимались лучшие и передовые умы всех народов. Древние философы, учёные средневековья и эпохи Возрождения, энциклопедисты Нового времени, создатели индустриального общества и новейших интеллектуальных технологий XXI века. И всегда задача информационно-аналитического обеспечения состояла и поныне состоит в том, чтобы лица, принимающие решения, располагали в первую очередь необходимым и достаточным для принятия решения объёмом информации.

Хорошо поставленная информационно-аналитическая работа должна позволять видеть полный спектр возможных законодательных решений, а главное – их последствий. На наш взгляд, такая работа предусматривает тесное взаимодействие аналитических подразделений законодательных органов власти субъектов Федерации и Аналитического управления Государственной Думы и имеет три важнейших составляющих.

Во-первых, региональный мониторинг потребности в принятии тех или иных законодательных решений.

Аналитические службы в регионах должны выявлять, аккумулировать информацию о проблемах, оставшихся вне правового поля, либо требующих корректировки. Такая информация может поступать из общественных приёмных депутатов Государственной Думы, от депутатов региональных законодательных собраний, из других известных вам источников, содержаться в результатах социологических опросов. Задача региональных аналитиков – чётко сформулировать эти проблемы и возможность их решения законодательным путём, передать рекомендации для внесения регионом законопроектов в Государственную Думу. Представляется важным при этом направлять соответствующую информацию и в Аналитическое управление Государственной Думы, что позволит координировать и обобщать региональную проблематику.

Во-вторых, аналитическая работа с законопроектами, направляемыми в регионы на отзыв.

Они должны направляться и в аналитические службы, которые высказывают по ним своё мнение местным законодателям и информируют нас, Аналитическое управление Государственной Думы. На этой стадии нам нужно быть в постоянной, оперативной связи, своевременно доводить сведения о реакции на законопроект до депутатского корпуса с предложениями по возможной корректировке и изложением прогнозируемых последствий принимаемого закона.

И, наконец, третья, и самая сложная часть нашего взаимодействия – определение последствий принятого закона.

Они интересны всем, прежде всего, депутатам всех уровней, ибо закон – это конечный продукт труда законодателя. И от того, насколько хорош этот про-

дукт, как его оценивают избиратели, зависит политическое будущее его авторов, а в конечном итоге – стабильность в регионе и в обществе в целом. Аналитические службы должны работать в этом направлении в тесном контакте с общественными приёмными депутатов, внимательно изучать обращения граждан в органы государственной власти, в средства массовой информации, высказывать своё компетентное мнение и, чтобы оно было учтено на самом высоком уровне, направлять его нам, в Аналитическое управление Государственной Думы.

Вот так мы в принципиальном плане видим цель, задачи и механизм взаимодействия нашего управления и региональных аналитических служб. Хотелось бы услышать ваше мнение на этот счёт. Добавлю лишь, что мы, со своей стороны, в рамках имеющихся возможностей, готовы оказывать нашим коллегам из регионов любую информационно-аналитическую помощь.

В этом году мы существенно обновили формат и содержание аналитического бюллетеня. В нём проведён анализ ряда приоритетных и социально-значимых законопроектов, рассмотренных Государственной Думой за январь-май 2012 года, затрагивающих как интересы общества в целом, так и нужды отдельных граждан нашей страны. В обзоре законопроектов приведены мнения и предложения фракций, представленных в Государственной Думе, по рассмотренным законопроектам и данные о пофракционном голосовании. В актуальном виде он представлен на диске.

При Председателе Государственной Думы создан Экспертный совет, членами которого являются известные учёные, историки, экономисты, политологи. Совет рассматривает острые вопросы, которые волнуют наших граждан и которые могут быть трансформированы в те или иные законодательные инициативы. На Аналитическое управление возложена ответственность за работу Экспертного совета.

И в заключение, к перспективным планам.

Председатель Государственной Думы С. Е. Нарышкин недавно предложил руководителям парламентов государств-участников Единого экономического пространства запустить новый механизм – рабочую группу, которая бы разработала концепцию и дорожную карту перехода от Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС к Евразийской парламентской ассамблее, а в перспективе, и к полноценному евразийскому парламенту. Думаю, здесь не обойтись без налаживания взаимодействия информационно-аналитических служб законодательных органов на всём пространстве СНГ. И, может быть, следующую встречу мы и посвятим евразийскому парламентскому измерению и пригласим на неё наших коллег из ближнего зарубежья.

Ведь достижение согласия по стратегическим вопросам всегда было и останется принципиальным условием развития.

В. Д. КРИВОВ,

*начальник Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации*

Предлагаю поговорить о единых подходах к аналитическому обеспечению органов государственной власти, тем более что мы уже давно сотрудничаем

и плодотворно с аналитическим центром при правительстве. Парламентская культура – вопрос, касающийся не только депутатов и сотрудников аппаратов законодательных органов, но и всех органов государственной власти, всего общества. Может быть, как-то зафиксировать некую концепцию, аналитический кодекс предложить? Необходимо также обсудить более тесное взаимодействие в рамках ГАС «Законотворчество».

Предлагаю отдельно поговорить о регламенте. Уже лет восемь в регламенте Совета Федерации есть запись о том, что члены Совета Федерации имеют право обратиться в Аналитическое управление при разработке своей законодательной инициативы за социально-экономической экспертизой. Содержание заключения комитета по закону или законопроекту включает в себя оценку последствий принятия или отклонения данного законопроекта.

Если юристы дают юридическую экспертизу, мы должны давать оценку последствий. Это сложный процесс, но мы готовы.

Председательствующий. Предоставляю слово Алексею Георгиевичу Макушкину, руководителю Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

А. Г. МАКУШКИН,
*руководитель Аналитического центра
при Правительстве Российской Федерации*

Хотел бы остановиться на важном вопросе, связанном с переменами во взаимоотношениях структур исполнительной и законодательной власти. Есть два среза.

Первое. Надо делать заключение, действительно ли предложенная последовательность действий приведёт к обещанному результату.

Прежде чем документы принимаются, они должны быть очевидным образом обоснованы. И это делает не сам разработчик, а в большинстве случаев та или иная структура, представляющая законодательную ветвь власти. Скажем, в Соединённых Штатах этим занимается близкий аналог нашего Контрольного управления или Счётной палаты, Управление по контролю над деятельностью власти. Был Офис главного аудитора, он эволюционировал. У них он действует при Конгрессе, и это очень мощная консолидированная площадка. Одна из главных задач – проводить и докладывать в профильные комитеты Конгресса оценку того, что предполагается сделать, если принять соответствующую последовательность действий, которую предлагает, скажем, исполнительная ветвь власти.

Работы непочатый край, хотя есть международные рамочные документы. У нас, к сожалению, они не очень хорошо известны и применяются, скорее, в порядке исключения. Есть проблема и с раскрытием информации, с межведомственной коммуникацией, со стандартными требованиями к участникам экспертной деятельности, к самой процедуре проведения этой деятельности.

И второй важный срез, который в последние месяцы вышел на первый план. Это экспертиза того, насколько принимаемые властью – исполнительной и законодательной – решения, тем более если эти решения обеспечиваются деньгами налогоплательщиков, насколько результат этих решений соответствуют ожиданиям граждан.

Вот то, что связано с деятельностью общественных советов, экспертных советов при руководителях и правительстве, в других структурах. Это не просто одобрение того, с чем выходит инициатор какого-то проекта или государственной программы. Надо ещё и понять, каков механизм, позволяющий более или менее достоверно определить, для кого это делается.

Практика бежит впереди возможностей аналитических или экспертно-аналитических структур. Мы вынуждены догонять, и принципиально важно поднять на новый уровень и кадровое, и техническое обеспечение, и вопросы профессиональной подготовки и переподготовки сотрудников всех экспертно-аналитических служб.

В своё время говорилось о сети ситуационных центров.

Лет восемь назад было исследование: сколько в Москве проводится постоянных семинаров и сколько групп экспертов, которые обсуждают более-менее предметно ориентированные вопросы. Оказалось, что их больше двух тысяч. Но выяснилось, что они не знают друг о друге практически ничего. Если брать масштабы страны, то эта проблема ещё более острая. Поэтому вопрос коммуникации экспертно-аналитических структур – один из ключевых.

Председательствующий. Прошу выступить Сергея Владимировича Володенкова, доцента кафедры государственной политики факультета политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

С. В. ВОЛОДЕНКОВ,

*доцент кафедры государственной политики
факультета политологии МГУ им. М. В. Ломоносова*

Мы тоже занимаемся аналитикой в рамках анализа государственной политики и в рамках прикладной практики аналитических работ.

Выделил бы три основные проблемы, которые кажутся значимыми.

Мы говорим о том, что аналитические службы должны давать прогноз последствий принятия или непринятия того или иного законопроекта. Это важная работа. Но ни разу не слышал, что аналитическая служба должна также анализировать правоприменительную практику.

Сколько в регионы ни ездил, почти нигде не видел анализа правоприменительной практики, которая является обратной связью для оптимизации законов, для внесения дополнений. Это первый вопрос.

Второй вопрос. Мы говорили о том, что ключевым понятием сегодня является легитимность органов власти. Учитывая, что основная деятельность государственных органов власти сегодня смещена в публичное пространство – это мировая тенденция, легитимность становится операбельной.

Мы должны сегодня говорить не только о последствиях применения того или иного закона, но и о том, каким образом он должен быть позиционирован в публичном пространстве для целевых аудиторий.

Как правило, сегодня эта задача поручена в лучшем случае пресс-службам, которые не владеют детальной информацией о тех или иных законопроектах и на слабом уровне пытаются заниматься пиаром деятельности государственных органов власти. Без взаимодействия с аналитическими управлениями такого

рода работа не эффективна. Легитимная деятельность органов государственной власти – это результат, в том числе, и аналитического сопровождения. Как позиционировать тот или иной законопроект, деятельность законодательного органа власти – это не только задачи пресс-службы. Это задачи аналитических структур, которые показывают, каким образом нужно представить легитимность определённой деятельности, в том числе в принятии и одобрении целевыми аудиториями, в данном случае населением, законопроектов, которые принимаются.

Третье. Есть аналитические управления в законодательных органах власти и в исполнительных. Существуют такие семинары. Но вот координации деятельности аналитических структур разных ветвей власти я не наблюдаю. Законодательные органы власти имеют свою аналитику, исполнительные – свою, у каждого свои базы данных, информация, выводы и рекомендации. А системность отсутствует.

Председательствующий. Действительно, эта третья проблема – её хорошо все знают. Многие депутаты и профильные комитеты сталкиваются с тем, что по одной и той же проблеме статистика МВД – одна, Минюста – другая, Росстата – третья. В результате депутат принимает решение, подбрасывая монетку. Либо опираясь на свой жизненный опыт.

Слово Марине Юрьевне Гусевой, начальнику отдела пресс-службы, аналитики и общественных связей Думы Астраханской области.

М. Ю. ГУСЕВА,

*начальник отдела пресс-службы, аналитики
и общественных связей Думы Астраханской области*

Выступление будет посвящено вопросам взаимоотношений законодательного органа с институтами гражданского общества, рядом институтов, составляющих неотъемлемую часть политической системы, общественными объединениями, профсоюзами, политическими партиями. То есть вопросам практики.

Имеющаяся в настоящее время модель коммуникации Думы с институтами гражданского общества выстраивалась поступательно, системно и с целью выйти на двухстороннюю модель взаимодействия. Более 5 лет назад Думой был создан совет по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований. В его состав входят председатели местных советов всех 177 муниципальных образований области. На обсуждение выносятся различные проблемы развития территорий, в том числе острые. Практический результат – обсуждаются новые законы, не только областные, но и федеральные. Так, именно на заседании этого совета было высказано пожелание расширить сферу применения материнского капитала, в результате совместных действий, в том числе и с коллегами из других регионов, появились соответствующие изменения в законодательстве.

Молодёжный парламент создан у нас ещё в 2004 году. Именно членами молодёжного парламента были подготовлены и приняты Думой областные законы о государственной поддержке молодёжных и детских объединений, о защите нравственности и здоровья детей в Астраханской области. И ещё пример. Именно молодёжные парламентарии предложили депутатам в регионе законодательно установить запрет на продажу сетей из синтетических материалов.

Дума инициативу поддержала, и поддержала также эту идею южная российская парламентская ассоциация.

У Думы продолжительный и позитивный опыт работы с профсоюзными организациями. В 2007 году было подписано соглашение с профсоюзами о взаимодействии на срок полномочий Думы, которое предполагало участие профсоюзов в обсуждении всех социально значимых законопроектов. Сейчас готовится подписание такого соглашения на новый созыв и уже в новом формате. На две недели продлили подписание этого соглашения и только для того, чтобы сейчас профильные комитеты Думы смогли провести совещания с отраслевыми профсоюзами, дабы детализировать это соглашение. Соглашение на созыв дополняется ежегодным планом не только совместных действий, но и мероприятий, направленных на контроль реализации этих действий.

Далее. Органы исполнительной власти тоже осознают необходимость нестандартных действий, направленных на закрепление такой диалоговой модели. В этом году впервые в отчёте главы региона о деятельности правительства был выделен целый раздел о работе исполнительных органов с гражданским обществом.

В частности, речь идёт о том, что в территориях нормативно закреплена практика отчётов глав муниципального образования участковых перед жителями населённого пункта, причём, в присутствии руководителей исполнительных органов, закреплённых за территорией, в присутствии представителей силовых ведомств и депутатов.

В качестве примера гражданского влияния на выработку государственной политики и совместного поиска выхода из очень острой и проблемной ситуации хотела бы привести принятый Думой закон Астраханской области, установивший механизм решения проблемы обманутых дольщиков в Астраханской области, принятый после публичных акций и консультаций.

Гражданские инициативы должны рождаться не во властных кабинетах, а в обществе. Но, на мой взгляд, государство с такими инициативами опережает гражданское общество. Например, Астраханская область – один из немногих регионов, где в областном уставе закреплено право граждан на законодательную инициативу. Таким правом астраханцы воспользовались только один раз.

Мы подтверждаем необходимость законодательной деятельности, которая может стать объединяющей не только для думских фракций, но и для всего общества – об этом недавно говорил Сергей Евгеньевич Нарышкин.

Ещё недавно Астраханская область была в центре внимания средств массовой информации и социальных сетей – речь идёт о голодовке кандидата в мэры Астрахани. Именно областной парламент стал площадкой, где впервые с начала конфликта стороны смогли высказаться публично и донести свою точку зрения до общества. По инициативе председателя областной Думы, экстренно на совете при председателе было решено внести этот вопрос в повестку заседания Думы. У нас присутствовали более 30 средств массовой информации, в том числе «Вашингтон-пост», «Радио «Свобода». Мы оборудовали пресс-центр, велась трансляция заседаний. Депутаты Думы приняли постановление и рекомендовали сторонам вернуться в правовое поле и рекомендовали органам исполнительной власти, органам государственной власти создать постоянно действующую дискуссионную публичную площадку.

В феврале нынешнего года случилась трагедия – обрушение жилого дома. Говорю здесь о ней в контексте гражданской активности, которая проявляется далеко не всегда в протесте, а по уровню социальной сплочённости перекрывает и митинговые страсти. Уже на следующий день после трагедии в одной из социальных сетей зарегистрировались более полутора тысяч астраханцев, устремившихся на помощь пострадавшим. Оперативно работал центральный штаб. Но именно в областном парламенте на базе нашего управления работал информационный центр для пострадавших. Совет при председателе Думы, экстренно собравшись, закрепил депутатов индивидуально за жителями обрушившихся квартир.

Мы стоим на пороге новой политической реальности. В этой реальности законодательный орган может стать центральной площадкой, объединяющей интересы общества не только в законотворчестве, но и в гражданственности, политическом саморазвитии и взаимодействии.

Председательствующий. Александр Борисович Максutow, начальник информационно-аналитического управления Законодательного Собрания Свердловской области.

А. Б. МАКСУТОВ,

*начальник информационно-аналитического управления
Законодательного Собрания Свердловской области*

Свердловская область в отношении последних федеральных инициатив по изменениям политической системы будет очень показательным материалом. У нас выборы проходили в законодательный орган каждые два года. В конце 2011 года мы перешли к единой однопалатной системе.

На примере области видно, что происходит с политической системой на уровне регионов. В 2009 году был назначен новый губернатор, который был не очень интегрирован в региональную элиту и сложившиеся там структуры. И в 2010 году сразу же идёт падение рейтинга «ЕДИНОЙ РОССИИ», мы получаем 42 процента на выборах, но только там партийное было голосование, то есть по партийным спискам полсостава Думы.

В конце 2011 года мы получаем 32 процента, один из самых низких результатов по всей России за «ЕДИНУЮ РОССИЮ». Внутри зреют значительные политические интенции. Процессы, которые происходят в регионе сейчас, при либерализации политической системы приведут к очень серьёзным и интересным для аналитиков процессам. Анализ этих тенденций в регионах для федеральных органов будет крайне важным.

В 2010 году законодатели стали активно вмешиваться в политические процессы. Несмотря на то, что они первоначально поддержали ряд инициатив нового губернатора, фактически стали контролировать все сделки по мингосимуществу. Губернатор вынужден был принять отставку действующего министра, который не проработал и года, и назначить другого. То же по системе здравоохранения. Была обрушена программа «Доступные лекарства». Депутаты стали активно вмешиваться, создали рабочую группу. Она начала активно посещать муниципалитеты, в ситуацию вникать. И таким образом был поставлен вопрос о недоверии министру, который только что был назначен новым губернатором.

Хочу сделать три вывода.

Есть электоральная усталость от четырёх партий, которые действуют на авансцене. И, естественно, на этом сыграют партии, которые будут появляться. И эти процессы повлияют на формирование законодательных органов регионов.

Надо определить внутреннюю готовность или неготовность аналитических служб к тому, чтобы эти процессы контролировать и прогнозировать, писать соответствующие аналитические материалы для председателя, руководителей законодательных и исполнительных органов.

Ко мне чаще стали обращаться из органов исполнительной власти, из администрации губернатора по поводу консультаций по принятию конкретных законопроектов, которые важны для администрации. Буквально – садимся и считаем голоса, кто как проголосует, законопроект может пройти? В связи с этим у меня такое ощущение, что мы, аналитики законодательных органов, оказываемся в поле напряжённости. С одной стороны, мы знаем «кухню», как принимаются политические решения, и какие интересы здесь сталкиваются, когда принимаются законы. С другой стороны, мы, поскольку находимся в поле деятельности партий, которые присутствуют в законодательном органе, не имеем права эту «кухню» выкладывать. Работая на губернатора, мы можем давать ему любые записки и применять любые методики аналитические. А здесь мы ограничены, и мы оказываемся только информаторами. А когда доходит дело до председателя, мы делаем ему служебные записки, которые не предназначены для других.

Когда я обратился в правительство, в Аналитическое управление, пытаюсь наладить какие-то отношения, мы пришли к следующему. Они готовят материалы лично для председателя правительства, мне их не передают. И я действую подобным образом в свою очередь.

Председательствующий. Александр Борисович, вы говорите: надо поставить вопрос, определить готовность аналитических служб. А ваша служба к этому готова?

Максутов А. Б. У меня молодая аналитическая служба, я только что набрал новых сотрудников. Через полгода точно буду готов.

Председательствующий. Предлагаю на этой позитивной ноте завершить первое заседание действительно очень интересного семинара-совещания.

Алина Владимировна Гайдено, заместитель начальника Аналитического управления Государственной Думы.

А. В. ГАЙДЕНКО,

*заместитель начальника Аналитического управления
Государственной Думы*

Материалы семинара-совещания будут размещены на нашем сайте, с фотографиями. Вы можете эти материалы использовать в работе над вопросами дальнейшего реформирования политической системы.

Мы работаем над формированием нового аналитического информационного ресурса. Просим на наш адрес электронной почты dAnalytic@duma.gov.ru прислать конкретные предложения по формату аналитического форума с тем, чтобы эта площадка была удобна в первую очередь для вас. Ваша точка зрения нам очень важна.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Список участников семинара-совещания

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.	ГАБДРАХМАНОВ Ильдар Нуруллович	Председатель Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы
2.	НИЛОВ Ярослав Евгеньевич	Председатель Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций
3.	ПЛИГИН Владимир Николаевич	Председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству
4.	ОБУХОВ Сергей Павлович	Заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций
5.	ТУМАНОВ Андрей Владимирович	Заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций
6.	ШУВАЛОВ Юрий Евгеньевич	Заместитель руководителя Аппарата Государственной Думы – начальник Управления по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ
7.	ПЕТРОВ Андрей Евгеньевич	Начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

8.	КРИВОВ Виктор Дмитриевич	Начальник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
9.	ПЕРШИН Евгений Владимирович	Заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации
10.	БОЧАРНИКОВ Игорь Валентинович	Начальник отдела парламентских программ Аналитического управления Аппарата Совета Федерации
11.	БОТОВА Татьяна Ивановна	Советник отдела парламентского мониторинга Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

12.	МИНХ Гарри Владимирович	Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе
-----	----------------------------	--

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

13.	ЛОГИНОВ Андрей Викторович	Полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе
14.	ВОРОНИН Валерий Владимирович	Начальник отдела методологии планирования и бюджетирования Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

15.	ГРИШИНА Майя Владимировна	Член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
-----	------------------------------	--

СЧЁТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

16.	ГОРЕГЛЯД Валерий Павлович	Заместитель Председателя Счётной палаты Российской Федерации
17.	ИВАНЮК Иван Иванович	Начальник инспекции по комплексному контролю международных проектов и региональных стратегий развития Счётной палаты Российской Федерации
18.	КЛЫКОВ Георгий Михайлович	Генеральный директор Федерального центра информатизации Счётной палаты Российской Федерации
19.	СТОЛЯРОВ Николай Сергеевич	Помощник председателя Аппарата Счётной палаты Российской Федерации, ответственный секретарь Ассоциации контрольно-счётных органов Российской Федерации
20.	ШИРОБОКОВА Вера Алексеевна	Заместитель директора департамента информатизации Счётной палаты Российской Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

21.	МАКУШКИН Алексей Георгиевич	Руководитель Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации
22.	ЕРОХИН Вячеслав Иванович	Заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

23.	ЧИНАРИХИНА Галина Геннадиевна	Заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации
24.	ЕФЕРИНА Татьяна Вячеславовна	Начальник Управления программ социологических исследований Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации
25.	ПОКАТОВИЧ Глеб Геннадьевич	Начальник Управления государственных программ и проектов Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации
26.	РОМАНОВА Виктория Борисовна	Советник Управления общественных связей Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

27.	ДИСКИН Иосиф Евгеньевич	Председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации
28.	НАСРИДДИНОВ Темур Геннадьевич	Начальник Аналитического отдела Аппарата Общественной палаты Российской Федерации

ЧЛЕНЫ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПРИ ПРЕДСЕДАТЕЛЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ, ЭКСПЕРТЫ

29.	ЕРЕМЕЕВ Станислав Германович	Декан факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета
30.	ОСИПОВ Геннадий Васильевич	Директор Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт социально-политических исследований РАН»
31.	ВОЛОДЕНКОВ Сергей Владимирович	Доцент кафедры государственной политики факультета политологии МГУ им. М. В. Ломоносова
32.	ВЫБОРНОВ Сергей Игоревич	Коммерческий директор ООО «Приволжский центр сертификации»
33.	ВЫБОРНОВА Татьяна Михайловна	Директор ООО «Приволжский центр сертификации»
34.	КАЗАНЦЕВ Николай Михайлович	Руководитель Центра экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
35.	МАРКОВ Сергей Александрович	Проректор по связям с государственными органами и общественными организациями «РЭУ им. Г. В. Плеханова»

36.	САЛИН Павел Борисович	Директор Центра политологических исследований Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
37.	ЮЖАКОВ Владимир Николаевич	Директор Департамента по вопросам административной реформы Центра стратегических разработок

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ) ОРГАНЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

38.	Республика Алтай	ЧУРПАНОВ Байрам Эркемендинович	Начальник отдела контрольно-аналитической работы Государственного собрания – Эл-Курултай Республики Алтай
39.	Кабардино- Балкарская Республика	ШВАЧИЙ Татьяна Юрьевна	Начальник аналитического отдела аппарата Парламента Кабардино-Балкарской Республики
40.	Республика Коми	ТРУФАНОВ Игорь Викторович	Начальник правового управления аппарата Государственного Совета Республики Коми
41.		ПАРИЛОВА Елена Михайловна	Заместитель начальника организационного управления аппарата Государственного Совета Республики Коми
42.	Республика Мордовия	ЕФИМОВ Виктор Николаевич	Заведующий отделом по координации законодательных инициатив, информационно- аналитической работе, взаимодействию со средствами массовой информации и обеспечению межпарламентских связей Государственного собрания Республики Мордовия
43.	Республика Саха (Якутия)	АНТОНЕН Андрей Иванович	Руководитель аналитического управления аппарата Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)
44.	Удмуртская Республика	АНДРОННИКОВА Вера Германовна	Начальник управления информационно- аналитического обеспечения аппарата Государственного Совета Удмуртской Республики
45.	Республика Хакасия	МАЙТАКОВ Георгий Григорьевич	Руководитель аппарата Верховного Совета Республики Хакасия
46.	Республика Чувашия	ДОЛГУШИНА Инна Федоровна	Начальник отдела информационно- аналитической работы организационного управления аппарата Государственного Совета Чувашской Республики

47.	Алтайский край	БОРОВИКОВ Дмитрий Владимирович	Начальник информационно-аналитического отдела аппарата Алтайского краевого Законодательного Собрания
48.	Забайкальский край	ЛОСЕВА Татьяна Николаевна	Заместитель начальника отдела информационно-аналитической работы аппарата Законодательного Собрания Забайкальского края
49.	Камчатский край	СИЧЕВСКАЯ Наталья Владимировна	Начальник отдела организационно-технического обеспечения аппарата Законодательного Собрания Камчатского края
50.	Красноярский край	МИГАЛЬ Светлана Михайловна	Начальник Экспертно-правового управления аппарата Законодательного Собрания Красноярского края
51.	Пермский край	ЛУКЬЯНЕНКО Зинаида Борисовна	Начальник Управления аналитической и законотворческой деятельности аппарата Законодательного Собрания Пермского края
52.	Приморский край	ПОЛУШИН Виктор Евгеньевич	Начальник правового управления аппарата Законодательного Собрания Приморского края
53.	Хабаровский край	АГЕШИНА Елена Юрьевна	Начальник Управления перспективного планирования Министерства экономического развития и внешних связей Хабаровского края
54.		ВЕЖНОВЕЦ Игорь Александрович	Консультант отдела по законотворчеству и организационной работе Управления по законотворчеству, организационной и методической работе аппарата Законодательной Думы Хабаровского края
55.	Архангельская область	КОЗЬМИНА Оксана Васильевна	Начальник государственно-правового управления Архангельского областного Собрания депутатов
56.		ПАШОВКИН Александр Николаевич	Начальник информационно-аналитического отдела аппарата Архангельского областного Собрания депутатов
57.	Астраханская область	ГУСЕВА Марина Юрьевна	Начальник отдела пресс-службы, аналитики и общественных связей Думы Астраханской области
58.	Брянская область	КУЗЬКИН Владимир Степанович	Начальник информационно-аналитического отдела Брянской областной Думы
59.	Владимирская область	СОМОВА Алёна Геннадьевна	Начальник контрольно-аналитического отдела Законодательного Собрания Владимирской области

60.	Волгоградская область	СТЕПАННИКОВ Олег Васильевич	Начальник информационно-аналитического отдела аппарата Волгоградской областной Думы
61.	Ивановская область	ШОРИН Роман Владимирович	Начальник информационно-аналитического управления аппарата Ивановской областной Думы
62.	Калужская область	ВАРФОЛОМЕЕВ Сергей Алексеевич	Начальник отдела аналитики управления аналитики, взаимодействия со СМИ и информационного обеспечения аппарата Законодательного Собрания Калужской области
63.		ЕРЕМЕЕВ Виталий Александрович	Заместитель министра – начальник Управления государственного планирования Министерства экономического развития Калужской области
64.		ДОРОШЕНКО Евгений Сергеевич	Главный специалист отдела макроэкономического анализа и прогнозирования Министерства экономического развития Калужской области
65.	Костромская область	ТИМОШЕНКО Любовь Владимировна	Ведущий консультант учетно-аналитической группы отдела по правовому обеспечению вопросов социального блока и учетно-аналитической работе государственного правового управления Костромской областной Думы
66.	Курская область	ШАЙКИНА Наталья Александровна	Председатель комитета по информационно-аналитическому обеспечению аппарата Курской областной Думы
67.	Ленинградская область	МАЛКИН Денис Валерьевич	Начальник отдела государственного устройства и административного законодательства правового управления аппарата Законодательного собрания Ленинградской области
68.	Липецкая область	ЖДАНОВ Василий Алексеевич	Начальник организационного управления Липецкого областного Совета депутатов
69.	Московская область	ТУМАНОВА Наталья Леонидовна	Руководитель организационного управления Московской областной Думы
70.		НОСОВА Светлана Петровна	Руководитель информационно-аналитического отдела организационного управления Московской областной Думы

71.	Мурманская область	КИСЕНКО Олег Владимирович	Консультант-советник-юрист управления по обеспечению законодательной деятельности аппарата Мурманской областной Думы
72.	Нижегородская область	КОСТЕРИН Александр Павлович	Начальник информационно-аналитического управления аппарата Законодательного Собрания Нижегородской области
73.	Новосибирская область	БОРИСОВА Евгения Борисовна	Консультант социально-экономического отдела управления по правовым и экономическим вопросам Законодательного Собрания Новосибирской области
74.	Орловская область	ТАРАСОВ Юрий Анатольевич	Начальник управления по связям с общественностью и взаимодействию со средствами массовой информации Орловского областного Совета народных депутатов
75.	Пензенская область	ШЛЫГИН Александр Альбертович	Заместитель начальника организационного управления аппарата Законодательного Собрания Пензенской области
76.	Ростовская область	СОЛОДОВНИК Любовь Владимировна	Начальник информационно-аналитического управления аппарата Законодательного Собрания Ростовской области
77.	Рязанская область	ВОЛКОВА Елена Валериевна	Заместитель руководителя аппарата Рязанской областной Думы
78.	Сахалинская область	СТИХАРИЮК Ольга Сергеевна	Начальник информационно-аналитического отдела Сахалинской областной Думы
79.	Самарская область	КАЛАКУТСКИЙ Андрей Вадимович	Заместитель руководителя организационно-информационного управления аппарата Самарской Губернской Думы
80.		КУРЫЛЕВА Мария Анатольевна	Главный специалист отдела документационного обеспечения организационно-информационного управления аппарата Самарской Губернской Думы
81.	Свердловская область	МАКСУТОВ Александр Борисович	Начальник информационно-аналитического управления Законодательного Собрания Свердловской области
82.	Тверская область	БУЯЧКИН Владимир Иванович	Руководитель информационно-аналитического управления аппарата Законодательного Собрания Тверской области
83.	Томская область	ТИТАРЕНКО Ирина Павловна	Советник председателя Законодательной Думы Томской области

84.	Тюменская область	ЮДАШКИН Валентин Андреевич	Начальник информационно-аналитического управления Тюменской областной Думы
85.	Ульяновская область	ЕГОРОВ Вячеслав Николаевич	Начальник информационно-аналитического управления аппарата Законодательного Собрания Ульяновской области
86.	Ярославская область	ЕРОШИН Александр Анатольевич	Начальник аналитического управления аппарата Ярославской областной Думы
87.	Город Москва	ШОЙКО Иван Сергеевич	Консультант отдела аналитического сопровождения законодательной деятельности информационно-аналитического управления аппарата Московской городской Думы
88.	Чукотский автономный округ	МИЛЛЕР Илья Леонидович	Советник губернатора Чукотского автономного округа
89.	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	МАНОХИН Антон Викторович	Помощник председателя Думы Ханты-Мансийского автономного округа-Югры
90.	Ямало-Ненецкий автономный округ	ПУРГИН Денис Николаевич	Начальник информационно-аналитического отдела управления информации и общественных связей аппарата Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа

**АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

91.	АЙРАПЕТАН Мамикон Сергеевич	Главный советник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы
92.	БАСОВА Полина Сергеевна	Начальник отдела Аналитического управления Аппарата Государственной Думы
93.	ГАЙДЕНКО Алина Владимировна	Заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Государственной Думы
94.	ГЛУШКОВА Елена Юрьевна	Референт Аналитического управления Аппарата Государственной Думы
95.	ЖАНДАРОВА Анна Николаевна	Главный консультант Аналитического управления Аппарата Государственной Думы

96.	МАКЕИЧЕВ Игорь Анатольевич	Главный советник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы
97.	МАЛУШКОВ Владимир Геннадьевич	Главный советник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы
98.	МОГИЛЕВСКИЙ Константин Ильич	Начальник отдела Аналитического управления Аппарата Государственной Думы
99.	ПИЧУГИН Никита Юрьевич	Консультант отдела Аналитического управления Аппарата Государственной Думы
100.	ФИСЕНКО Игорь Станиславович	Советник отдела Аналитического управления Аппарата Государственной Думы

Законодательная деятельность Государственной Думы VI созыва по развитию политической системы

Аналитическая справка

Подготовлено Аналитическим управлением
Аппарата Государственной Думы,
24 мая 2012 г.

В справке дан обзор принятых Государственной Думой VI созыва федеральных законов, направленных на дальнейшее совершенствование политической системы Российской Федерации, проведён анализ внесённого Президентом России на рассмотрение Государственной Думы законопроекта «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – следующего этапа совершенствования политической системы.

Электронная версия материала размещена в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы по адресу <http://anunt1.duma.gov.ru> в разделе «Информационно-аналитические материалы».

23 марта принят в третьем чтении Федеральный закон от 02.04.12 № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» (в части либерализации требований к созданию и деятельности политических партий) (внесён Президентом России).

Закон опубликован и вступил в силу 4 апреля 2012 года, после утверждения Советом Федерации и подписания Президентом Российской Федерации.

В настоящее время политическая система России находится в процессе реформирования и модернизации. Одним из этапов этой модернизации является упрощение порядка регистрации политических партий. По действующему законодательству для регистрации политической партии необходимо было иметь в своих рядах не менее сорока тысяч человек и располагать региональными отделениями численностью не менее 400 человек в более чем в половине субъектов Российской Федерации. Такая норма являлась чересчур громоздкой и затратной, что лишало значительное число граждан возможности участия в политических процессах. По сути, своими положениями закон открывает возможности для того, чтобы политическая и гражданская активность российского общества трансформировалась в созидательную политическую деятельность.

Данным законом предусматривается, что политическая партия должна насчитывать не менее 500 членов. Требования к минимальной численности членов политической партии в её региональных отделениях, которые должны быть образованы не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, отменяются. Такие требования могут быть установлены уставом политической партии.

Политическая партия не может быть ликвидирована в связи с недостаточной численностью членов политической партии в её региональных отделениях.

При создании политической партии норма представительства делегатов учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, созываемого для их преобразования в политическую партию, устанавливается из расчёта не менее 2-х делегатов (в настоящее время – не менее 3-х делегатов) от каждого из региональных отделений, образованных не менее чем в половине субъектов Российской Федерации.

Политическая партия один раз в три года (в настоящее время ежегодно) представляет в уполномоченные органы информацию о численности членов политической партии в каждом из региональных отделений, о продолжении своей деятельности, о своих структурных подразделениях, не наделённых правами юридического лица, но обладающих в соответствии с уставом политической партии правом принимать участие в выборах и референдумах, а также копию сводного финансового отчёта. Один раз в три года (в настоящее время ежегодно) сводный финансовый отчёт представляется и в ЦИК России.

Уполномоченные органы, осуществляющие контроль за соблюдением политическими партиями законодательства вправе не чаще одного раза в три года (в настоящее время не чаще одного раза в год) знакомиться с документами политических партий и их региональных отделений, подтверждающими наличие региональных отделений и число членов политической партии.

Введено правило приостановки регистрации партии в случае несоответствия представленных документов требованиям закона. Минюст России должен будет указать на конкретные несоответствия, после чего заявитель вправе в трехмесячный срок их устранить.

В связи с большим общественным резонансом, по приглашению Совета Думы в обсуждении этого законопроекта в третьем, окончательном чтении приняли участие партии, не представленные в Государственной Думе: «Патриоты России», «Правое дело» и «Яблоко». В рамках деятельности рабочей группы при Президенте Российской Федерации были выработаны поправки, которые были учтены в законопроекте. В частности, по просьбе представителей незарегистрированных партий был изменён срок вступления закона в силу. Ранее планировалось, что действовать закон начнёт с января 2013 года. Теперь же новые правила регистрации партий вступят в силу сразу же после официального опубликования законопроекта.

В ходе обсуждения все фракции Государственной Думы, представители приглашённых партий и Общественной палаты консолидировано поддержали принятие законопроекта в третьем чтении, как базового документа в модернизации политической системы страны.

25 апреля принят в третьем чтении Федеральный закон от 02.05.12. № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора

подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления» (внесён Президентом России).

Закон опубликован и вступил в силу 4 мая 2012 года, после утверждения Советом Федерации и подписания Президентом Российской Федерации.

Законом предусматривается, что при проведении любых выборов, за исключением выборов Президента России, все политические партии освобождаются от сбора подписей избирателей.

Однако число собираемых подписей будет существенно уменьшено – на поддержку кандидата на должность Президента России указанные политические партии должны собрать не менее 100 тыс. подписей избирателей (в настоящее время – не менее 2 млн. подписей). При этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 2,5 тыс. подписей избирателей, место жительства которых находится на территории этого субъекта Российской Федерации (в настоящее время – не более 50 тыс.), и не более 2,5 тыс. подписей избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации (если осуществляется сбор подписей среди таких избирателей).

С 2 млн. до 300 тыс. сокращено число подписей, которое необходимо собрать в свою поддержку кандидату, выдвинутому в порядке самовыдвижения. В одном субъекте Российской Федерации, а также за пределами территории Российской Федерации может быть собрано не более 7,5 тыс. подписей (в настоящее время – 50 тыс.).

Сокращено число подписей избирателей, необходимое для регистрации кандидатов на региональных и местных выборах. Оно устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 0,5% (в настоящее время – 2%) от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа.

Общественные объединения, не являющиеся политическими партиями и обладающие статусом избирательного объединения на выборах в органы местного самоуправления, должны собирать подписи в поддержку выдвинутых ими кандидатов.

25 апреля принят в третьем чтении Федеральный закон от 02.05.12. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (по вопросу об избрании гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (внесён Президентом России).

Предусматривается, что кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации выдвигаются политическими партиями,

а также в порядке самовыдвижения. Выдвижение политическими партиями своих кандидатов может осуществляться после консультаций с Президентом России, порядок проведения которых определяется Президентом России. При этом политическим партиям не потребуется собирать подписи избирателей в поддержку выдвинутых ими кандидатов.

Кандидатам, выдвинутым в порядке самовыдвижения, необходимо будет собрать подписи избирателей в количестве, определяемом законом субъекта Российской Федерации. Вводится дополнительный «муниципальный фильтр» – кандидата на должность губернатора должны поддержать 5–10% (на усмотрение субъекта Российской Федерации) муниципальных депутатов.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается на срок не более 5 лет. В случае признания выборов несостоявшимися или недействительными проводятся повторные выборы, а до вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации исполнение его обязанностей осуществляется лицом, назначенным Президентом России.

Устанавливается, что основанием для утраты доверия Президента России являются выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов.

Предусматривается возможность отзыва высшего должностного лица в случаях нарушения им законодательства Российской Федерации или законодательства субъекта Российской Федерации либо неоднократного грубого без уважительных причин неисполнения своих обязанностей. При этом факты нарушения законодательства и неисполнения обязанностей должны быть установлены судом. Процедура отзыва проводится по инициативе населения в порядке, установленном для проведения референдума субъекта Российской Федерации, с учётом, что инициатива проведения голосования по отзыву может быть выдвинута не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Закон опубликован и вступил в силу 4 мая 2012 года, после утверждения Советом Федерации и подписания Президентом Российской Федерации.

16 февраля Президент России внёс в Государственную Думу законопроект № 21870–6 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Законопроект находится на рассмотрении.

Законопроектом предусматривается сохранить действующую в настоящее время пропорциональную избирательную систему, на основе которой проводятся выборы депутатов Государственной Думы. В то же время в рамках этой избирательной системы предлагается ряд новаций, направленных на обеспечение представительства избирателей всех субъектов Российской Федерации в Государственной Думе, а также на упрощение отдельных избирательных процедур.

Территория Российской Федерации разделяется на 225 территориальных единиц. Территориальные единицы образуются на основе единой нормы пред-

ставительства избирателей на территориальную единицу, что обеспечивает примерное равенство территориальных единиц по числу избирателей и соблюдение тем самым принципа равного избирательного права. Для определения числа территориальных единиц в каждом субъекте Российской Федерации число избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации, делится на число, составляющее единую норму представительства.

Представительство избирателей в Государственной Думе обеспечивается и для тех субъектов Российской Федерации, в которых число избирателей меньше единой нормы представительства. В каждом из таких субъектов Российской Федерации образуется одна территориальная единица, включающая в себя всю территорию субъекта Российской Федерации.

Границы территориальных единиц устанавливаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации один раз в десять лет (на две избирательные кампании по выборам депутатов Государственной Думы). Политические партии смогут заранее определиться, на какие региональные группы будут разбиты выдвигаемые ими федеральные списки кандидатов и какое число кандидатов потребуется включить в список.

При выдвижении федеральных списков кандидатов политические партии в связи с отсутствием их структурных подразделений на территориях тех или иных субъектов Российской Федерации могут определить территориальные единицы, в которых не будут представлены региональные группы. С учётом такого регулирования наличие общедофедеральной части федерального списка кандидатов не предусматривается.

Впервые вводится регулирование участия сетевых изданий в предвыборной агитации. Требования, предъявляемые к сетевым изданиям, во многом аналогичны тем, которые предъявляются к негосударственным средствам массовой информации. В частности, речь идёт о единых для всех политических партий условиях оплаты услуг по размещению агитационных материалов, об опубликовании сведений о размере и условиях оплаты не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы и иных требованиях. В то же время агитация в сетевых изданиях может начинаться со дня опубликования в них сведений о размере и условиях оплаты услуг по размещению предвыборных агитационных материалов, а в иных средствах массовой информации – за 28 дней до дня голосования.

В целях повышения гласности и открытости выборов закрепляется право наблюдателей вести фото- и видеосъемку на избирательных участках, а также гарантируется возможность осуществления непрерывной видеотрансляции в сети Интернет хода голосования и подсчёта голосов избирателей на всей территории Российской Федерации.

В числе новаций следует также отметить возможность создания избирательных фондов не только политическими партиями и их региональными отделениями, но и кандидатами, которые вправе назначать своих уполномоченных по финансовым вопросам.

С учётом изменения требований к минимальной численности политических партий и ожидаемого в связи с этим увеличения числа политических партий, которые будут бороться за депутатские мандаты, на выборах депутатов Государственной Думы может быть зарегистрировано более десяти федеральных списков кандидатов. В этом случае в избирательном бюллетене также помещаются только наименования политических партий и их эмблемы (поскольку комплексы обработки избирательных бюллетеней имеют ограничения по длине избирательного бюллетеня), а полный список кандидатов, включённых в соответствующие региональные группы, вывешивается в кабине для тайного голосования.

К распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, получившие 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Депутатские мандаты распределяются сначала между федеральными списками кандидатов, а затем внутри каждого списка в соответствии с методикой распределения депутатских мандатов, предусматривающей передачу мандатов спискам пропорционально полученному ими числу голосов избирателей. Следует отметить, что в методике заложен компенсационный механизм, обеспечивающий представительство в Государственной Думе избирателей, зарегистрированных на территории каждого субъекта Российской Федерации. Обеспечение такого представительства осуществляется путём передачи не менее одного депутатского мандата федеральному списку кандидатов, получившему наибольшее число голосов в субъекте Российской Федерации.

Законопроектом предусмотрены отсылочные нормы к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в который планируется внести изменения в связи с данным законопроектом. Например, предполагается установить пятилетний срок полномочий участковых избирательных комиссий и уточнить порядок их формирования, предусматривающий сохранение профессионализма в деятельности избирательных комиссий при том, что политические партии должны быть максимально в них представлены.

О правовом содействии законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации и результатах прохождения внесённых ими законодательных инициатив в период работы Государственной Думы шестого созыва

Аналитический вестник

Подготовлено отделом аналитических исследований
Аналитического управления
Аппарата Государственной Думы, май 2012 г.

В данном вестнике обобщены и проанализированы сведения о ходе и результатах рассмотрения в Государственной Думе шестого созыва законопроектов, внесённых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Проанализированы поступившие за январь-май 2012 года обращения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации о проведении предварительной экспертизы проектов законов, подготавливаемых или подготовленных к внесению ими в Государственную Думу (т. н. «нулевое чтение»), а также законопроекты, внесённые на предварительное рассмотрение в Ассамблею российских законодателей.

Электронная версия размещена Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы по адресу <http://anunt1.duma.gov.ru> в разделе «Информационно-аналитические материалы о деятельности Государственной Думы» и в сети Интернет по адресу www.duma.gov.ru в разделе «Информационно-аналитические материалы Государственной Думы».

1. Сведения о ходе и результатах рассмотрения в Государственной Думе законопроектов, внесённых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Одним из важнейших направлений деятельности Государственной Думы является организация систематического и конструктивного взаимодействия с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере законотворчества. Эта работа нацелена, с одной стороны, на повышение качества законопроектов, вносимых субъектами Российской Федерации, с другой стороны, – на увеличение «региональной компоненты» в общем числе законодательных инициатив, рассматриваемых Государственной Думой и обретающих форму федеральных законов.

Для получения наглядной информации о динамике прохождения региональных законодательных инициатив в Государственной Думе текущего созыва следует проанализировать основные количественные показатели их рассмотрения.

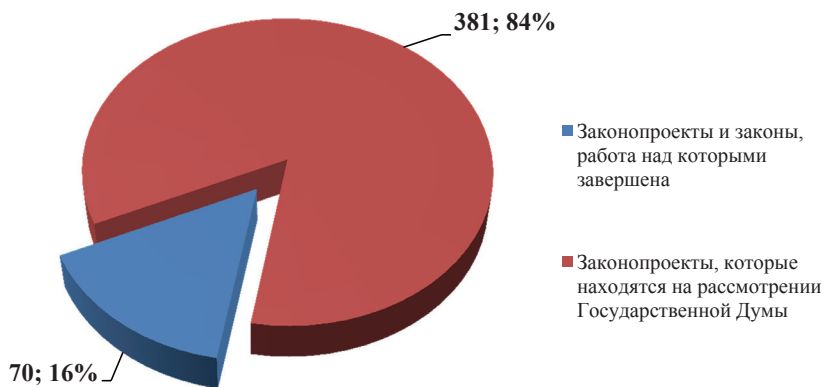
Всего всеми субъектами права законодательной инициативы внесено в Государственную Думу в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов 1736 законопроектов*, из них законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации внесён **451 законопроект**, или **26,0 % от общего числа внесённых**, в том числе **только в шестом созыве – 107 законопроектов**, или **23,7 % от общего числа внесённых** и перешедших из предыдущих созывов законодательных инициатив регионов.

В настоящее время на рассмотрении находится **381 законопроект**, из них внесены в период работы Государственной Думы шестого созыва** **100 законопроектов**, или **26,2 % от общего числа находящихся на рассмотрении**. В среднем за рассматриваемый период законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации было внесено в Государственную Думу более чем **по 21 законопроекту в месяц**.

По **70 региональным инициативам (15,5 % от общего числа внесённых в текущем созыве или перешедших из предыдущих созывов) работа завершена**, среди них **7 законопроектов (10,0 % от числа завершённых работ)** внесены субъектами Российской Федерации **в текущем созыве**.

Президентом Российской Федерации в текущем созыве **подписано 47 законов**, из них **4 закона**, или **8,5 % от общего числа подписанных законов**, составляют законодательные инициативы субъектов Российской Федерации.

В таблице 1 приведённые выше статистические данные представлены с разбивкой по субъектам Российской Федерации.



* Здесь и далее статистические показатели приведены по данным АСОЗД по состоянию на 24 мая 2012 года.

** Здесь и далее «период работы Государственной Думы шестого созыва» охватывает срок с 24.12.2011 г. по 24.05.2012 г.

Таблица 1

**Информация
о количестве законопроектов, внесённых в Государственную Думу
законодательными (представительными) органами государственной
власти субъектов Российской Федерации в текущем созыве и перешедших
на рассмотрение из предыдущих созывов ***

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	В том числе внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты, работа над которыми завершена			
				закон принят	откло- нено	возвра- щено СПЗИ	снято с рассмот- рения в связи с отзывом СПЗИ
1	Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея	1	-	-	-	-	-
2	Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай	5	-	-	-	-	-
3	Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан	19	2	-	2	1	-
4	Народный Хурал Республики Бурятия	-	-	-	-	-	-
5	Народное Собрание Республики Дагестан	1	1	-	-	-	-
6	Народное Собрание Республики Ингушетия	4	4	-	-	-	-
7	Парламент Кабардино- Балкарской Республики	8	6	-	-	-	-
8	Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия	3	2	-	-	-	-
9	Народное Собрание (Парламент) Карачаево- Черкесской Республики	5	2	-	-	-	-
10	Законодательное Собрание Республики Карелия	9	5	-	-	-	-
11	Государственный Совет Республики Коми	3	1	1	-	-	-
12	Государственное Собрание Республики Марий Эл	-	-	-	-	-	-
13	Государственное Собрание Республики Мордовия	-	-	-	-	-	-

* В количество законодательных инициатив по каждому субъекту Российской Федерации включены также законопроекты, внесённые совместно с другими субъектами права законодательной инициативы.

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	В том числе внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты, работа над которыми завершена			
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ
14	Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)	4	2	-	-	-	1
15	Парламент Республики Северная Осетия-Алания	3	1	-	-	-	-
16	Государственный Совет Республики Татарстан	7	1	-	-	-	-
17	Верховный Хурал (парламент) Республики Тыва	2	-	-	-	-	1
18	Государственный Совет Удмуртской Республики	6	5	-	-	-	-
19	Верховный Совет Республики Хакасия	3	-	-	1	-	-
20	Парламент Чеченской Республики	7	1	-	-	-	2
21	Государственный Совет Чувашской Республики	-	-	-	-	-	-
22	Алтайское краевое Законодательное Собрание	3	-	-	1	-	-
23	Законодательное Собрание Краснодарского края	6	-	-	-	-	-
24	Законодательное Собрание Красноярского края	5	2	-	1	-	1
25	Законодательное Собрание Приморского края	5	-	-	-	-	-
26	Дума Ставропольского края	4	2	1	1	-	-
27	Законодательная Дума Хабаровского края	3	-	-	-	-	-
28	Законодательное Собрание Амурской области	4	1	-	-	-	-
29	Архангельское областное Собрание депутатов	6	2	-	-	-	1
30	Дума Астраханской области	2	-	-	-	-	-
31	Белгородская областная Дума	10	3	-	1	-	-
32	Брянская областная Дума	-	-	-	-	-	-
33	Законодательное Собрание Владимирской области	4	-	-	1	-	-
34	Волгоградская областная Дума	6	4	-	-	2	2

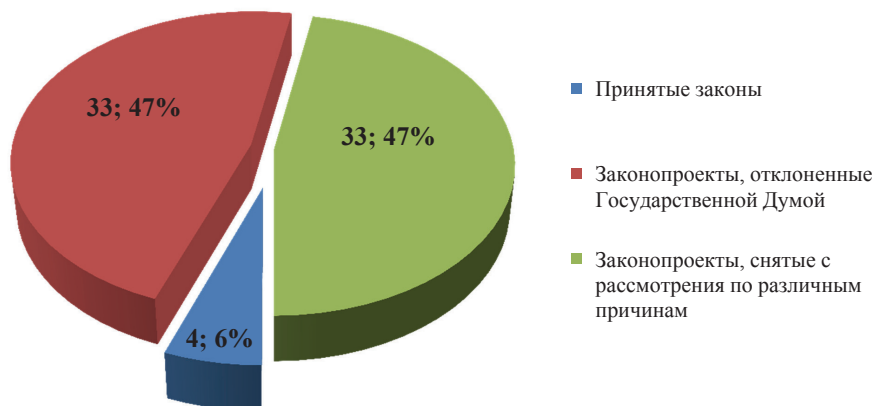
№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	В том числе внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты, работа над которыми завершена			
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ
35	Законодательное Собрание Вологодской области	15	4	1	1	-	-
36	Воронежская областная Дума	5	1	-	-	-	1
37	Ивановская областная Дума	-	-	-	-	-	-
38	Законодательное Собрание Иркутской области	-	-	-	-	-	-
39	Калининградская областная Дума	15	2	-	1	-	2
40	Законодательное Собрание Калужской области	2	-	-	-	-	-
41	Законодательное Собрание Камчатского края	2	-	-	-	-	-
42	Совет народных депутатов Кемеровской области	5	1	-	-	-	-
43	Законодательное Собрание Кировской области	5	1	-	-	-	1
44	Костромская областная Дума	15	4	-	1	2	-
45	Курганская областная Дума	-	-	-	-	-	-
46	Курская областная Дума	13	4	-	-	-	-
47	Законодательное Собрание Ленинградской области	7	2	-	-	-	1
48	Липецкий областной Совет депутатов	9	3	-	1	1	-
49	Магаданская областная Дума	4	-	-	-	-	-
50	Московская областная Дума	6	-	-	1	-	-
51	Мурманская областная Дума	12	3	-	-	1	2
52	Законодательное Собрание Нижегородской области	2	1	-	-	-	-
53	Новгородская областная Дума	5	2	-	-	-	-
54	Законодательное Собрание Новосибирской области	3	1	-	-	-	-
55	Законодательное Собрание Омской области	2	-	-	-	-	-
56	Законодательное Собрание Оренбургской области	15	5	-	2	1	-
57	Орловский областной Совет народных депутатов	5	2	-	-	-	-
58	Законодательное Собрание Пензенской области	3	-	-	-	-	-

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	В том числе внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты, работа над которыми завершена			
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ
59	Законодательное Собрание Пермского края	11	3	-	1	-	-
60	Псковское областное Собрание депутатов	3	1	-	1	-	-
61	Законодательное Собрание Ростовской области	2	-	-	1	-	-
62	Рязанская областная Дума	-	-	-	-	-	-
63	Самарская Губернская Дума	18	-	-	4	-	1
64	Саратовская областная Дума	2	-	-	-	-	-
65	Сахалинская областная Дума	23	7	-	-	-	1
66	Законодательное Собрание Свердловской области	2	-	-	1	-	-
67	Смоленская областная Дума	1	-	-	1	-	-
68	Тамбовская областная Дума	1	-	-	-	-	-
69	Законодательное Собрание Тверской области	3	-	-	-	1	1
70	Законодательная Дума Томской области	7	3	-	-	-	-
71	Тульская областная Дума	3	-	-	-	-	-
72	Тюменская областная Дума	2	-	-	1	-	-
73	Законодательное Собрание Ульяновской области	1	-	-	-	-	-
74	Законодательное Собрание Челябинской области	2	-	-	-	-	1
75	Законодательное Собрание Забайкальского края	5	2	-	1	-	-
76	Ярославская областная Дума	4	1	-	-	-	-
77	Московская городская Дума	15	-	-	2	-	1
78	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	31	4	1	4	3	-
79	Законодательное Собрание Еврейской автономной области	2	1	-	-	-	-
80	Собрание депутатов Ненецкого автономного округа	2	-	-	1	-	-
81	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	5	1	-	-	1	-
82	Дума Чукотского автономного округа	6	1	-	-	-	-

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации	Внесено в текущем созыве или перешло из предыдущих созывов	В том числе внесено только в шестом созыве	Из них законопроекты, работа над которыми завершена			
				закон принят	отклонено	возвращено СПЗИ	снято с рассмотрения в связи с отзывом СПЗИ
83	Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа	5	-	-	-	-	-
	Всего по законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации	451	107	4	33	13	20

Как и в предыдущие годы, в период работы Государственной Думы шестого созыва наиболее активное участие в федеральном законодательном процессе принимают: Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан, Сахалинская областная Дума, Парламент Кабардино-Балкарской Республики, Законодательное Собрание Республики Карелия, Государственный Совет Удмуртской Республики, Законодательное Собрание Оренбургской области, Народное Собрание Республики Ингушетия, Волгоградская областная Дума, Законодательное Собрание Вологодской области, Костромская областная Дума, Курская областная Дума, Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, Белгородская областная Дума, Липецкий областной Совет депутатов, Мурманская областная Дума, Законодательное Собрание Пермского края, Законодательная Дума Томской области.

Соотношение количества законопроектов, ставших законами, отклонённых Государственной Думой, а также находящихся на рассмотрении палаты, выглядит следующим образом:



1.1. Информация о законопроектах, работа по которым завершена

Чтобы получить представление о содержательной направленности законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, следует рассмотреть распределение внесённых ими законопроектов по тематическим блокам.

Таблица 2

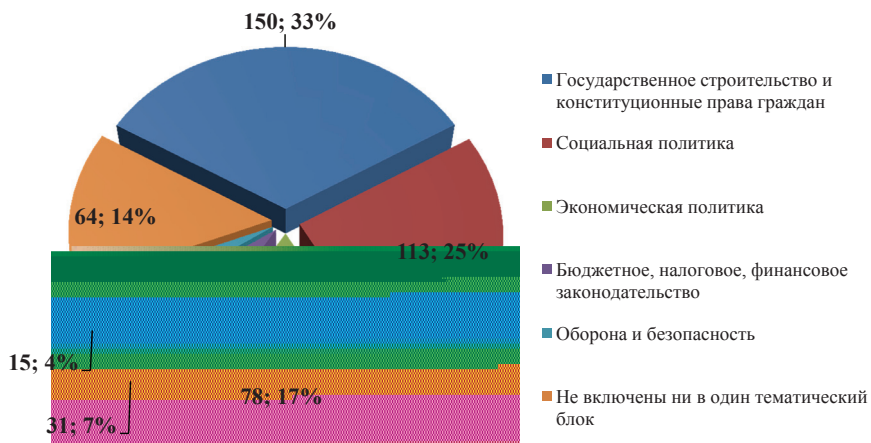
Распределение по тематическим блокам законопроектов, внесённых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в шестом созыве и перешедших из предыдущих созывов

Наименование тематического блока	Количество внесённых законопроектов ¹⁾	Доля внесённых законопроектов ²⁾	из них:			
			количество законопроектов, которые находятся на рассмотрении ГД	доля показателей столбца 2.1. к столбцу 1	количество законопроектов, которые находятся в архиве ГД	доля показателей столбца 2.2. к столбцу 1
	1	2	2.1.		2.2.	
Бюджетное, налоговое, финансовое законодательство	31	6,9%	24	77,4%	7	22,6%
Государственное строительство и конституционные права граждан	150	33,3%	116	77,3%	34	22,7%
Оборона и безопасность	15	3,3%	9	60,0%	6	40,0%
Социальная политика	113	25,1%	103	91,2%	10	8,8%
Экономическая политика	78	17,3%	67	85,9%	11	14,1%
Не относятся ни к одному тематическому блоку	64	14,2%	62	96,9%	2	3,1%
ВСЕГО:	451		381		70	

¹⁾ Количество законопроектов тематического блока, внесённых на рассмотрение Государственной Думы законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в период работы Государственной Думы шестого созыва и перешедших из предыдущих созывов.

²⁾ Доля законопроектов тематического блока в общем объёме законопроектов (451), внесённых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в период работы Государственной Думы шестого созыва и перешедших из предыдущих созывов.

Распределение законопроектов, внесённых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с тематикой



Традиционно наибольшее количество законопроектов относится к тематическим блокам «Государственное строительство и конституционные права граждан», «Социальная политика», «Экономическая политика», «Бюджетное, налоговое и финансовое законодательство». При этом внутри данных блоков значителен «удельный вес» законопроектов, регулирующих вопросы создания и упразднения судов в субъектах Российской Федерации, социального обеспечения различных категорий граждан, корректировки норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Налогового Бюджетного кодексов, законодательства в сфере жилищного обеспечения.

В течение текущего созыва Государственной Думы приняты и подписаны Президентом Российской Федерации **4 закона**, внесённые законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таблица 3

Законы, инициированные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, принятые в течение текущего созыва Государственной Думы

№ п/п	Наименование законопроекта, закона	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы	Номер и дата закона
1	309303–5 О внесении изменения в статью 93 Жилищного кодекса Российской Федерации (по вопросу предоставления служебных жилых помещений)	09.01.2010	Государственная Дума Ставропольского края	26-ФЗ от 01.04.12
2	534811–5 О внесении изменений в статью 67 части первой и статью 288 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (в части наделения субъектов Российской Федерации дополнительными полномочиями по предоставлению инвестиционного налогового кредита)	21.04.2011	Законодательное Собрание Вологодской области	19-ФЗ от 30.03.12
3	542828–5 О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (о наделении руководителей структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр и государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, правом рассматривать дела об административных правонарушениях от имени указанных выше органов)	06.05.2011	Государственный Совет Республики Коми	44-ФЗ от 03.05.12
4	565450–5 О внесении изменений в статью 1' Федерального закона «О днях воинской славы и памятных датах России» и признании утратившим силу Постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации «Об установлении Дня памяти погибших в радиационных авариях и катастрофах» (об установлении новой памятной даты России «26 апреля – День участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф»)	17.06.2011	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	24-ФЗ от 01.04.12

Из числа законопроектов, работа по которым завершена, **33** проекта были **отклонены** Государственной Думой при рассмотрении в первом чтении, и столько же – **33** законопроекта – возвращены авторам либо сняты с рассмотрения по различным причинам, которые указаны в таблице 4.

Таблица 4

Причины снятия с рассмотрения или возвращения субъекту права законодательной инициативы законопроектов, внесённых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в период работы Государственной Думы шестого созыва

Решение Совета Государственной Думы	Количество законопроектов	Доля законопроектов с указанным решением в общем количестве по снятию или возвращению законопроектов (33)	Доля законопроектов с указанным решением в общем количестве законопроектов, работа над которыми завершена (70)
Снять законопроект с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы	20	60,6 %	28,6 %
Вернуть законопроект субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и/или Регламента Государственной Думы	9	27,3 %	12,8 %
Вернуть законопроект субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении	1	3,0 %	1,4 %
Вернуть инициатору законопроект, предусматривающий внесение изменений в закон, утративший силу	3	9,1 %	4,3 %
Всего	33	100 %	47,1 %

Как видно из приведённых данных, основными причинами снятия законов с рассмотрения являются:

– **отзыв** законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации своей законодательной инициативы. Причины могут быть различными, в том числе с целью доработки с учётом замечаний, высказанных ответственным комитетом и Правовым управлением Аппарата Государственной Думы, Правительством Российской Федерации, а также по причине наличия внесённого альтернативного законопроекта, подготовленного и согласованного для принятия его в первом чтении, и др.;

– **возвращение** законопроекта субъекту права законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации и пункта «д» части 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы, а именно **отсутствием заключения Правительства Российской Федерации.**

1.2. Информация о законопроектах, находящихся на рассмотрении

Из числа законопроектов, находящихся на рассмотрении Государственной Думы (их количество – **381**), **14** законопроектов приняты Государственной Думой в первом чтении, **3** законопроекта – в третьем чтении. Соответствующая информация приведена в таблицах 5 и 6.

Таблица 5

Информация о количестве законопроектов, внесённых в Государственную Думу законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в текущем созыве и перешедших на рассмотрение из предыдущих созывов, принятых в первом чтении

№ п/п	Наименование законопроекта	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы	Дата принятия в первом чтении
1.	218923–3 О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (об установлении ответственности за курение табака в неустановленных местах)	25.06.2002	Московская городская Дума	09.12.2005
2.	280713–3 О внесении дополнения в статью 5 Федерального конституционного закона «О Государственном гербе Российской Федерации» (по вопросу о размещении Государственного герба Российской Федерации)	08.01.2003	Самарская Губернская Дума	14.04.2004
3.	155968–4 О внесении изменения и дополнения в статью 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в части квотирования рабочих мест для инвалидов)	30.03.2005	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга; Законодательное Собрание Пензенской области	16.02.2007

4.	190949–4 О внесении изменений в статью 369 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (об увеличении ставок налога на игорный бизнес в отношении игровых автоматов)	27.06.2005	Законодательное Собрание Краснодарского края	22.11.2005
5.	230205–4 О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчётов и (или) расчётов с использованием платёжных карт» (о возможности эксплуатации моделей контрольно-кассовой техники, исключённых из Государственного реестра контрольно-кассовой техники, до истечения срока их полезного использования)	28.10.2005	Законодательное Собрание Республики Карелия	24.05.2006
6.	348435–5 О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (в части устранения внутреннего противоречия)	25.03.2010	Костромская областная Дума	30.06.2010
7.	349956–5 О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчётов и (или) расчётов с использованием платёжных карт» (об отмене обязанности применения ККТ для отдельной категории налогоплательщиков)	29.03.2010	Верховный Совет Республики Хакасия	07.02.2012
8.	395872–5 О внесении изменений в статьи 41 и 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 7 и 14 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (о полномочиях дознавателей поручать органам дознания проведение отдельных следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий)	24.06.2010	Законодательное Собрание Оренбургской области	06.04.2011

9.	438464–5 О внесении изменений в Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» (в части уточнения процедуры назначения (избрания) на должность мирового судьи)	12.10.2010	Законодательное Собрание Тверской области	11.03.2011
10.	555074–5 Об упразднении некоторых районных судов Хабаровского края	30.05.2011	Законодательная Дума Хабаровского края	05.10.2011
11.	578296–5 О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (о нераспространении действия Федерального закона на граждан, ограниченных в родительских правах)	12.07.2011	Самарская Губернская Дума	14.02.2012
12.	583538–5 О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (об увеличении числа мировых судей в Пензенской области)	23.07.2011	Законодательное Собрание Пензенской области	13.01.2012
13.	611335–5 О внесении изменения в статью 23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (об установлении полномочий начальников пунктов полиции и их заместителей по рассмотрению дел об административных правонарушениях)	10.10.2011	Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай	13.03.2012
14.	63840–6 О внесении изменений в Федеральный закон «Об упразднении некоторых районных судов Чукотского автономного округа»	27.04.2012	Дума Чукотского автономного округа	16.05.2012

Таблица 6

**Информация
о количестве законопроектов, внесённых в Государственную Думу
законодательными (представительными) органами государственной
власти субъектов Российской Федерации в текущем созыве и перешедших
на рассмотрение из предыдущих созывов,
принятых в третьем чтении**

№ п/п	Наименование законопроекта	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы	Дата принятия в третьем чтении
1.	599261–5 Об упразднении некоторых районных судов Амурской области	06.09.2011	Законодательное Собрание Амурской области	15.05.2012
2.	614537–5 О внесении изменения в статью 26 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в части исключения государственной регистрации договора аренды участка недр)	15.10.2011	Орловский областной Совет народных депутатов	15.05.2012
3.	5577–6 Об упразднении Рыбинского районного суда Ярославской области	10.01.2012	Ярославская областная Дума	22.05.2012

Приведённые выше данные характеризуют текущую ситуацию с прохождением в Государственной Думе региональных законодательных инициатив. Для получения более полной картины следует проанализировать основные количественные показатели законотворческой деятельности Государственной Думы в ретроспективе.

Таблица 7

**Информация
об основных количественных показателях законотворческой
деятельности Государственной Думы в части прохождения
законопроектов, внесённых законодательными (представительными)
органами государственной власти субъектов Российской Федерации,
с учётом созывов Государственной Думы**

Созыв	Количество законо- проектов, внесённых всеми СПЗИ	В том числе законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации		Общее количество принятых законов	Из них внесённые законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации		
		всего	% от общего числа внесённых		всего	% от общего числа принятых	% от общего числа внесённых субъектами Российской Федерации
2-й созыв	4034	970	24,0	741	36	4,9	3,7
3-й созыв	4327	1360	31,4	772	53	6,9	3,9
4-й созыв	4808	2052	42,7	1076	148	13,7	7,2
5-й созыв	4391	1300	29,6	1607	124	7,7	9,5
Сопоставимый период (с учётом срока работы Государственной Думы шестого созыва)							
5 мес. 2011 г.	457	102	22,3	102	2	2,0	2,0
5 мес. 2012 г.	389	107	27,5	47	4	8,5	3,7

Приведённые в таблице показатели позволяют сделать следующие важные выводы:

1. От созыва к созыву наблюдается **рост количества законодательных инициатив, внесённых в Государственную Думу законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и их доля в общем количестве законопроектов, внесённых всеми субъектами права законодательной инициативы. Наибольшее количество внесённых регионами законопроектов приходится на период работы Государственной Думы четвёртого созыва. Это можно объяснить проводившейся в тот пе-**

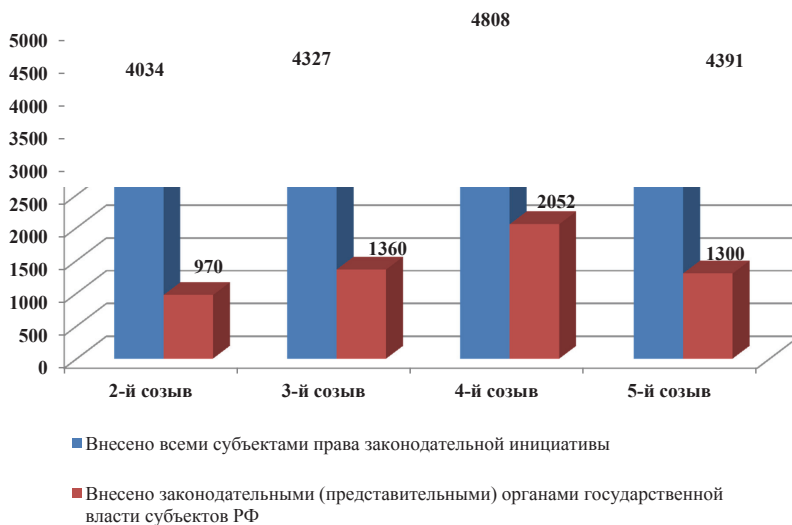
риод широкомасштабной реформой местного самоуправления, межбюджетных отношений, совершенствованием разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, в связи с чем значительно возросло количество предложений, поступавших из субъектов Российской Федерации, о корректировке норм федерального законодательства как в сфере государственного строительства, так и в иных основных отраслях правового регулирования – социальной защиты, образования, здравоохранения, культуры, экономической деятельности, бюджетного и налогового законодательства и т. д.

2. Также стабильно **повышаются показатели качества** вносимых субъектами Российской Федерации законопроектов, что выражается в **увеличении количества принятых (одобренных) законов** из числа внесённых региональными законодателями инициатив – как в общем массиве принятых (одобренных) законов, так и в общем количестве внесённых субъектами Российской Федерации законопроектов. Здесь максимальные численные значения также приходятся на период работы Государственной Думы четвёртого созыва, что говорит о плодотворной совместной работе федеральных и региональных законодателей при проведении вышеупомянутых реформ в сфере разграничения полномочий и деятельности органов власти всех уровней.

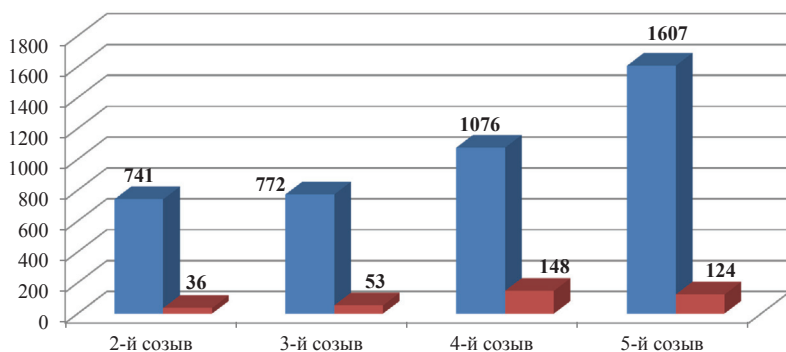
3. Указанные **положительные тенденции сохраняются и в период работы Государственной Думы шестого созыва**, о чём наглядно свидетельствуют приведённые количественные показатели соответственно за 5 месяцев 2011 года и 5 месяцев 2012 года.

Обобщим сделанные выводы в виде диаграмм:

Общее количество законопроектов, внесённых на рассмотрение Государственной Думы (с учётом созывов)

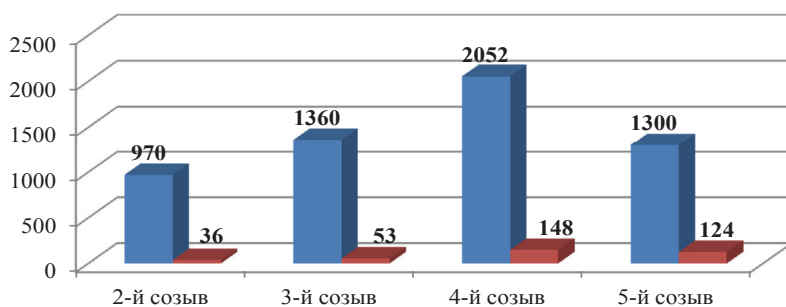


Общее количество принятых (одобренных) Государственной Думой законов (с учётом созывов)



- Из числа внесенных всеми субъектами права законодательной инициативы
- Из числа внесенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ

Соотношение внесённых и принятых (одобренных) Государственной Думой законов из числа внесённых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (с учётом созывов)



- Всего внесено законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации
- Из них принято (одобрено) законов

2. Анализ обращений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации о проведении предварительной экспертизы проектов законов

В рамках взаимодействия с субъектами Российской Федерации в области законодательной деятельности, Государственной Думой на постоянной основе осуществляется работа по проведению предварительной правовой и юридико-технической экспертизы законопроектов, подготавливаемых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации к внесению в Государственную Думу. Ответственными за это направление работы являются Правовое управление Аппарата Государственной Думы и аппараты профильных комитетов палаты.

За период работы Государственной Думы **шестого созыва** количество поступивших на имя Руководителя Аппарата Государственной Думы обращений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на предмет проведения предварительной правовой экспертизы проектов федеральных законов, подготавливаемых к внесению в Государственную Думу, а также обращений, связанных с разъяснением отдельных норм действующего законодательства, составило **46 обращений от 11 субъектов Российской Федерации**,* или в среднем **более 9 обращений в месяц** (для сравнения: **в 2011 году** этот показатель составлял **около 6 обращений в месяц**). Количество самих законодательных инициатив, подлежащих экспертизе, включая внесение изменений в отдельные федеральные законы, **за рассматриваемые 5 месяцев** составило **44 законопроекта** (для сравнения: **в целом за 2011 год** было направлено на предварительную экспертизу **60 законодательных инициатив**). Количественные показатели в разрезе субъектов Российской Федерации приведены в таблице 8. Таким образом, налицо значительное повышение активности региональных законодателей в части получения правовой помощи при подготовке законопроектов к внесению в Государственную Думу.

* Информация по состоянию на 23 мая 2012 года

Таблица 8

**Информация
о количестве поступивших в период работы Государственной Думы
шестого созыва обращений субъектов Российской Федерации
о проведении предварительной правовой экспертизы проектов
федеральных законов, подготавливаемых к внесению
в Государственную Думу, и разъяснении норм законодательства**

№	Субъект Российской Федерации	Количество обращений	Количество законодательных инициатив	Количество разъяснений норм законодательства
Центральный федеральный округ Российской Федерации				
1.	Тверская область	1	-	1
2.	Тульская область	1	1	
3.	Ярославская область	1	1	-
Северо-Западный федеральный округ Российской Федерации				
4.	Республика Коми	2	2	-
Южный федеральный округ Российской Федерации				
5.	Волгоградская область	3	2	1
Северо-Кавказский федеральный округ Российской Федерации				
6.	Республика Северная Осетия-Алания	3	3	-
7.	Ставропольский край	5	5	-
Приволжский федеральный округ Российской Федерации				
8.	Республика Башкортостан	17	17	-
9.	Республика Татарстан	7	7	-
10.	Нижегородская область	2	2	-
Уральский федеральный округ Российской Федерации				
11.	Ямало-Ненецкий АО	2	2	-
Сибирский федеральный округ Российской Федерации				
Дальневосточный федеральный округ Российской Федерации				
	Итого	44	42	2
*	Депутаты Государственной Думы	2	2	
	ВСЕГО	46	44	2

Как видно из таблицы 8, активность субъектов Российской Федерации в плане обращений за получением правовой помощи в законотворческой деятельности, весьма различна. Как и в предыдущие периоды, наибольшую заинтересованность в плане получения правового содействия проявляют Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан, которое за рассматриваемый

период (5 месяцев) обратилось за оказанием указанного содействия по 17 законопроектам, Государственный Совет Республики Татарстан – 7 обращений, Дума Ставропольского края – 5 обращений. Это свидетельствует о достаточно хорошо налаженном взаимодействии федеральных и региональных законодателей в законодательном процессе, однако в перспективе данная работа должна стать более эффективной и охватывать как можно большее число регионов Российской Федерации.

Сведения об интенсивности поступления обращений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации приведены в таблице 9.

Таблица 9

Информация
о количестве поступивших в период работы Государственной Думы
шестого созыва обращений субъектов Российской Федерации
о проведении предварительной правовой экспертизы проектов
федеральных законов, подготавливаемых к внесению в Государственную
Думу, и разъяснении норм законодательства
(с разбивкой по месяцам)

Месяц (2012 г.)	Количество субъектов Российской Фе- дерации, направивших обращения	Количество обращений	Из них:	
			законодательные инициативы	просьбы о разъяснении
Январь	2	8	8	-
Февраль	6	12	11	-
Март	3	3	3	-
Апрель	9	17	16	1
Май	2	6	6	-

В анализе поступивших законодательных инициатив были задействованы аппараты большинства комитетов Государственной Думы. Однако наибольшая нагрузка при анализе законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, подготавливаемых или подготовленных ими к внесению в Государственную Думу (т. н. «нулевое чтение» законопроектов), легла на Правовое управление Аппарата Государственной Думы, которое проводит правовую, лингвистическую и юридико-техническую экспертизу обращений, поступивших как на имя Руководителя Аппарата Государственной Думы, так и непосредственно в Правовое управление, а также в Ассамблею российских законодателей.

Как показывает анализ содержания представляемых на предварительную экспертизу законопроектов, предложения региональных законодателей направлены на совершенствование правового регулирования в таких сферах, как:

- защита прав граждан (жилищное, социальное обеспечение, семейные отношения, право граждан на юридическую защиту и др.);
- укрепление правопорядка;
- усиление ответственности хозяйствующих субъектов за нарушения действующего законодательства;
- поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства;
- оптимизация разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, ряд иных важных проблем.

Среди основных замечаний, высказанных по этим законопроектам Правовым управлением, профильными комитетами Государственной Думы, можно выделить недостаточную проработанность текстов проектов на предмет:

- внутренней непротиворечивости;
- соответствия нормам действующего законодательства;
- избыточности правового регулирования и дублирования уже действующих норм.

Общим «слабым местом» для многих законопроектов является **отсутствие** достаточно полного **финансово-экономического обоснования**, расчёта бюджетных расходов, необходимых для их реализации, несоблюдение требований о наличии **заключения Правительства Российской Федерации**. Следует отметить, что данный недостаток характерен не только для региональных законодателей, но практически для **всех субъектов права законодательной инициативы**.

Приведённые выше данные характеризуют активность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в использовании процедуры т. н. «нулевого чтения», однако это далеко не единственная форма взаимодействия Государственной Думы и региональных парламентов. Одним из инструментов повышения уровня взаимодействия федеральных и региональных законодателей является **Ассамблея российских законодателей**, среди главных целей которой – координация взаимодействия с субъектами Российской Федерации в законодательном процессе, проведение предварительной комплексной экспертизы и оценки планируемых к внесению в Государственную Думу законодательных инициатив регионов, организация перспективного планирования законотворческой деятельности.

Созданные в составе Ассамблеи **8 комиссий** по различным отраслям правового регулирования ведут весьма активную работу над проектами законодательных инициатив, поступающих из законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на предварительное рассмотрение.

За период работы Государственной Думы шестого созыва в Ассамблею поступило **14** проектов законодательных инициатив, внесённых законодательными (представительными) органами государственной власти **4** субъектов Российской Федерации, их перечень приведён в таблице 11.

Таблица 11

**Перечень законопроектов, направленных законодательными
(представительными) органами государственной власти субъектов
Российской Федерации на предварительное рассмотрение
в Ассамблею российских законодателей в период работы
Государственной Думы шестого созыва**

№ п/п	Наименование законодательной инициативы	Дата внесения	Субъект права законодательной инициативы
1.	51145 О внесении изменения в статью 11 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» (в части установления решениями органов местного самоуправления режима работы развлекательных заведений, торговых точек с учётом особенностей расположения таких заведений)	29.12.2011	Государственный Совет Республики Коми
2.	51146 О внесении изменения в статью 216 Трудового кодекса Российской Федерации	29.12.2011	Государственный Совет Республики Татарстан
3.	51147 Об ограничениях в сфере розничной продажи и потребления тонизирующих безалкогольных и слабоалкогольных напитков и о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	27.01.2012	Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики
4.	51148 О внесении изменения в статью 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»	27.01.2012	Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики
5.	51149 О внесении изменений в статью 55 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» (в части установления участковым больницам, расположенным в сельских поселениях, в которых отсутствуют аптечные организации, возможности розничной торговли лекарственными препаратами в количествах, необходимых для выполнения врачебных (фельдшерских) назначений)	06.02.2012	Государственный Совет Республики Коми

6.	51150 О внесении изменений в статьи 1 и 3 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	28.02.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
7.	51151 О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»	28.02.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
8.	51152 О внесении изменения в статью 353.1 Трудового кодекса Российской Федерации	28.02.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
9.	51153 О внесении изменения в статью 331 Трудового кодекса Российской Федерации	28.02.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
10.	51154 О внесении изменений в статью 36 Водного кодекса Российской Федерации и статью 58 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»	14.03.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
11.	51155 О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах» и в статью 56 Жилищного кодекса Российской Федерации (в части сохранения права ветеранам, указанным в статьях 14, 16 и 21 Федерального закона «О ветеранах», на получение мер социальной поддержки по обеспечению жильём в случае предоставления им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома)	28.03.2012	Государственный Совет Республики Коми
12.	51156 «О внесении изменения в статью 16 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (законопроект направлен на обеспечение единого уровня мер социальной поддержки, предоставляемых реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, независимо от места их проживания)	17.04.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики

13.	51157 О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в части совершенствования процедур рассмотрения анонимных и повторных обращений граждан)	17.04.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики
14.	51158 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации	26.04.2012	Парламент Кабардино-Балкарской Республики

Распределение по регионам проектов, внесённых в Ассамблею на предварительное рассмотрение, представлено в таблице 12.

Таблица 12

Информация
о количестве законодательных инициатив, направленных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации на предварительное рассмотрение в Ассамблею российских законодателей в период работы Государственной Думы шестого созыва

№ п/п	Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации	Количество проектов, внесённых в Ассамблею
1.	Парламент Кабардино-Балкарской Республики	8
2.	Государственный Совет Республики Коми	3
3.	Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики	2
4.	Государственный Совет Республики Татарстан	1
	Итого:	14

Приведённые данные свидетельствуют о том, что законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, входящие в состав Ассамблеи российских законодателей, довольно активно включились в процесс предварительного согласования позиций в законодательном процессе, что внушает надежду на дальнейшую интенсификацию деятельности данного органа и развитие взаимодействия между региональными и федеральными законодателями.

Справка о количестве депутатов, входящих в состав фракций политических партий, представленных в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации

Подготовлено Аналитическим управлением
Аппарата Государственной Думы
по состоянию на 10 мая 2012 года

I. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в составе которых представлено более 4-х политических партий

№		Количество депутатов	Политическая партия								Независимые депутаты
			Единая Россия	КПРФ	Справедливая Россия	ЛДПР	Патриоты России	Правое дело	Яблоко	Аграрная партия	
1.	Народное Собрание Республики Дагестан	90	62	6	13	-	8	1	-	-	
2.	Законодательное Собрание Республики Карелия	50	19	8	12	5	-	-	4	-	2
3.	Верховный Совет Республики Хакасия	75	55	7	4	4	3	-	-	-	2
4.	Законодательное Собрание Забайкальского края	48	37	4	4	3	-	-	-	2	
5.	Калининградская областная Дума	38	22	6	2	2	2	-	-	-	2
6.	Псковское областное Собрание депутатов	44	27	9	4	3	-	-	1	-	

II. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в составе которых представлено 4 политические партии

№		Количество депутатов	Политическая партия						Независимые депутаты
			Единая Россия	КПРФ	Справедливая Россия	ЛДПР	Правое дело	Патриоты России	
1.	Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея	53	40	6	2	3	-	-	
2.	Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай	41	26	5	4	2	-	-	
3.	Народный Хурал Республики Бурятия	64	47	4	9	3	-	-	1
4.	Народное Собрание Республики Ингушетия	27	22	2	2	-	1	-	
5.	Парламент Кабардино-Балкарской Республики	72	52	6	9	5	-	-	
6.	Народное собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики	66	50	5	5	-	-	4	2
7.	Государственный Совет Республики Коми	29	23	3	1	2	-	-	
8.	Государственный Совет Удмуртской Республики	98	75	8	7	4	-	-	4
9.	Государственный Совет Чувашской Республики	45	33	4	5	2	-	-	
10.	Алтайское краевое Законодательное Собрание	68	48	9	5	6	-	-	
11.	Законодательное Собрание Камчатского края	27	21	2	1	3	-	-	
12.	Законодательное Собрание Красноярского края	51	32	8	5	4	-	-	2
13.	Законодательное Собрание Пермского края	60	37	7	5	5	-	-	6

14.	Законодательное Собрание Приморского края	40	23	9	4	4	-	-	
15.	Дума Ставропольского края	50	38	5	3	4	-	-	
16.	Законодательная Дума Хабаровского края	26	19	3	2	2	-	-	
17.	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	50	23	9	13	5	-	-	
18.	Собрание депутатов Ненецкого автономного округа	11	6	2	1	2	-	-	
19.	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	35	22	2	2	4	-	-	6
20.	Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа	22	17	1	1	2	-	-	1
21.	Законодательное Собрание Еврейской автономной области	18	13	2	1	2	-	-	
22.	Законодательное Собрание Амурской области	36	17	8	3	8	-	-	
23.	Архангельское областное Собрание депутатов	61	42	6	8	3	-	-	2
24.	Дума Астраханской области	58	40	5	6	4	-	-	2
25.	Белгородская областная Дума	35	26	3	2	2	-	-	
26.	Брянская областная Дума	60	46	8	3	2	-	-	
27.	Законодательное Собрание Владимирской области	37	27	7	2	1	-	-	
28.	Волгоградская областная Дума	38	26	6	4	2	-	-	
29.	Законодательное Собрание Вологодской области	34	21	3	7	3	-	-	
30.	Воронежская областная Дума	56	48	5	1	2	-	-	

31.	Ивановская областная Дума	48	36	6	3	2	-	-	1
32.	Законодательное Собрание Иркутской области	49	36	5	2	4	-	-	2
33.	Законодательное Собрание Калужской области	40	22	9	4	5	-	-	
34.	Законодательное Собрание Кировской области	53	28	9	9	6	-	-	1
35.	Костромская областная Дума	35	27	4	2	2	-	-	
36.	Курганская областная Дума	34	22	5	5	2	-	-	
37.	Курская областная Дума	45	33	6	3	3	-	-	
38.	Законодательное Собрание Ленинградской области	50	32	5	9	4	-	-	
39.	Липецкий областной Совет депутатов	56	36	8	7	5	-	-	
40.	Магаданская областная Дума	21	17	2	1	1	-	-	
41.	Московская областная Дума	49	28	11	6	4	-	-	
42.	Мурманская областная Дума	36	22	5	5	3	-	-	1
43.	Законодательное Собрание Нижегородской области	50	30	13	4	3	-	-	
44.	Новгородская областная Дума	26	13	4	6	1	-	-	1
45.	Законодательное Собрание Новосибирской области	76	49	14	6	4	-	-	1
46.	Законодательное Собрание Омской области	44	27	10	4	3	-	-	
47.	Законодательное Собрание Оренбургской области	47	32	6	4	5	-	-	
48.	Орловский областной Совет народных депутатов	50	31	14	2	3	-	-	

49.	Рязанская областная Дума	36	25	4	2	5	-	-	
50.	Самарская Губернская Дума	50	34	8	4	4	-	-	
51.	Сахалинская областная Дума	28	20	4	2	1	-	-	1
52.	Законодательное Собрание Свердловской области	50	29	7	9	4	-	-	1
53.	Законодательное Собрание Тверской области	40	26	8	4	2	-	-	
54.	Законодательная Дума Томской области	42	27	6	3	4	-	-	2
55.	Тюменская областная Дума	48	38	3	2	5	-	-	
56.	Законодательное Собрание Ульяновской области	30	24	4	1	1	-	-	
57.	Законодательное Собрание Челябинской области	60	49	4	4	3	-	-	
58.	Ярославская областная Дума	49	38	4	-	4	-	2	1

III. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в составе которых представлено 3 политические партии

№		Количество депутатов	Политическая партия				Независимые депутаты
			Единая Россия	КПРФ	Справедливая Россия	ЛДПР	
1.	Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)	69	51	7	6	-	5
2.	Парламент Республики Северная Осетия-Алания	67	47	4	6	-	3
3.	Законодательное Собрание Краснодарского края	69	60	6	3	-	
4.	Дума Чукотского автономного округа	12	7	-	1	1	3

5.	Законодательное Собрание Пензенской области	23	20	2	1	-	
6.	Саратовская областная Дума	31	26	2	3	-	
7.	Смоленская областная Дума	47	36	6	-	4	1
8.	Тамбовская областная Дума	50	43	4	-	1	2
9.	Тульская областная Дума	48	31	10	7	-	

IV. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в составе которых представлено 2 политические партии

№		Количество депутатов	Политическая партия				Независимые депутаты
			Единая Россия	КПРФ	Справедливая Россия	ЛДПР	
1.	Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан	118	112	6	-	-	
2.	Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия	27	20	7	-	-	
3.	Государственное Собрание Республики Марий-Эл	52	44	-	-	2	6
4.	Государственное Собрание Республики Мордовия	48	45	1	-	-	2
5.	Государственный Совет Республики Татарстан	98	87	6	-	-	5
6.	Верховный Хурал (Парламент) Республики Тыва	32	30	-	2	-	
7.	Парламент Чеченской Республики	41	37	-	4	-	
8.	Московская городская Дума	35	32	3	-	-	
9.	Совет народных депутатов Кемеровской области	36	35	-	1	-	
10.	Законодательное Собрание Ростовской области	50	45	5	-	-	

Изменение роли политических партий как субъектов – выразителей общественных интересов в современных условиях

Подготовлено
информационно-аналитическим управлением
Законодательного Собрания
Нижегородской области

Политические партии с исторического момента своего появления изменили сферу политики, создав новые возможности влияния граждан на власть. В силу своей коллективности и организованности партии оказались эффективнее, по сравнению с отдельными личностями, в вопросах мобилизации общественного мнения, представительства и реализации политических интересов социальных групп.

В то же время, рубеж тысячелетий политические партии большинства стран мира перешли по многим показателям в новом качестве: далеко не о каждой из них в настоящее время можно сказать, что это организация единомышленников, что она – структурный элемент гражданского общества, массовая общественная организация, напрямую выражающая и транслирующая интересы и запросы своих членов, и т. д.

Изменение, а, точнее, ослабление, роли партий отчасти вызвано разочарованием населения в партиях как механизмах представительства интересов; граждане стремятся быть независимыми, идеологически не ангажированными, во многом считая это «пережитком прошлого». Структурные изменения в экономике развитых стран в последние десятилетия, по существу, подорвали социальную базу массовых партий: улучшались условия труда, повышалась зарплата квалифицированных рабочих, что изменяло их политические взгляды. Вследствие этого, значение классового сознания и политической идеологии в формировании партийных предпочтений обывателя заметно упало.

В постиндустриальных обществах существенно трансформировался механизм выработки политических предпочтений. В условиях возросшего идейного многообразия, лёгкости получения гражданами доступа к информации в сфере идей и концепций, политические партии вынуждены отказываться от притязаний на идеологическое и интеллектуальное руководство массами.

Общественные институты в их «классических», устоявшихся формах имеют ограниченный исторический срок существования; в этом отношении, политические партии прошли длительный путь. **Стартовый импульс для их возникновения в современном виде – это даже не капитализм и не эпоха индустриализации, а предшествующий общественный строй, феодализм, и протекание процесса размежевания общественного сознания с ним и его идеологической атмосферой.**

Порождённые складывающимся гражданским обществом политические партии в их традиционном виде и форме сопутствовали индустриальной эпо-

хе. Наступающая же эпоха постиндустриализма, информационного общества, по существу, поставила вопрос о завершении существования политических партий в формах, привычных для периода XIX – середины XX века. Наблюдаемые в настоящее время процессы, связанные с деятельностью политических партий и их представителей, демонстрируют качественные изменения, итоговой точкой которых может стать **порождение нового общественного института политической консолидации масс, на новых коммуникационных, технологических, организационных, и, в целом, социальных основаниях.**

В числе происходящих изменений можно выделить следующие направления качественных переломов:

1) потребность гражданина в политической партии (как корреляте политической позиции, выразителе мнения, социальном инструменте и т. д.);

2) потребность политической партии в гражданине (социальной базе, электорате, источнике финансовой поддержки, и т. д.);

3) отражение деятельности политической партии в общественном сознании (формы, типы коммуникации, восприятие).

В указанных отношениях можно отметить моменты, излагаемые ниже.

Потребность гражданина в политической партии

Массовые партии возникли с введением всеобщего избирательного права, – партии, имеющие численно значимый характер, ориентированные на агрегацию части общества по социальному, классовому признаку и, отчасти, её политическое «просвещение». Они возникли при достижении обществом определённого уровня гражданской зрелости, а, возникнув, стали доминирующим фактором политической жизни.

Уже в Древней Греции стихийно образовывались политические группы, которые назывались «партиями». Они представляли собой временные объединения для поддержки какой-либо личности, но политическая борьба по большей части оставалась соперничеством отдельных индивидов, опиравшихся на своих сторонников. Но только эпохе индустриализации сопутствует появление устойчивых массовых партий, имеющих разветвлённую и жёсткую бюрократическую систему управления, позволяющую вовлекать в партию большие массы людей и контролировать первичные организации, которые строятся как по территориальному, так и по профессиональному, производственному (переплетаясь с профсоюзной деятельностью) принципу и являются открытыми для новых членов. Массовые партии заинтересованы в пополнении своих рядов, так как исходно они существуют за счёт членских взносов. В партиях возникает иерархическая структура подчинения первичных организаций и система управления ими.

Прямая идеологическая функция первичных организаций массовой партии на местах в отношении гражданина как удовлетворение его потребностей – во многом «конфессиональная»: они доносят до гражданина идеологическую платформу, разделяемую членами партии, ведут разъяснительную работу, служат своего рода идейным прибежищем для него. Фактически, **исходная функция массовых партий – давать ответы на концептуальные мировоззренческие вопросы, на которые раньше отвечала только церковь:** в части того, что

гражданину нужно для реализации его жизненных интересов, что он должен делать, за что бороться и т. п. Происходившая на этапе зарождения и расцвета индустриальной эпохи секуляризация общественного сознания делала политические партии актуальным политическим институтом уже по этой причине: среднестатистический гражданин, благодаря восприятию политического «продукта» – от отдельных лозунгов до объёмных теоретических трудов – проникался реальной проблематикой социально-экономической сферы в жизнедеятельности общества, по существу, переходил на новый уровень осмысления реальности, **получал идейную опору во вне-религиозном контексте.**

Указанный выше вид «идеологических услуг», оказываемых политическими партиями гражданину, безусловно, был наиболее актуален в XIX веке. В течение второй половины XX столетия стал набирать силу процесс медиатизации политики: произошло расширение и упрощение доступа к политически значимой информации для широких слоёв населения, до этого вынужденных полагаться на интерпретации политической реальности, предлагавшиеся им представителями политических партий в условиях непосредственной личностной коммуникации.

К настоящему времени, можно отметить, пик секуляризации общественного сознания уже пройден (примерно в середине XX века); наблюдается даже определённый откат. В то же время, в условиях перехода к информационному обществу, повышения среднего уровня образования населения, лёгкости самостоятельного получения человеком информации, касающейся сферы идеологий, концепций и т. п., **значимость политической партии как идейного «поводыря» фактически упала до минимума.** Гражданин, который видит выразителем своих взглядов и интересов того или иного отдельного политического лидера, в современных условиях не нуждается в информационном опосредовании на местах низовыми представителями политической партией позиции этого лидера, – СМИ донесут позицию и образ политика непосредственно.

В этом есть свои позитивные и негативные стороны: гражданин может быть доволен высоким уровнем информированности, не замечая своей оторванности от принятия решений и влияния на власть; **он отождествляет знание о проблемах дня, не предусматривающее активности, с действиями в отношении них, которые возможно реализовать, по большей части, именно в контакте с политической партией.**

Потребность политической партии в гражданине

Потребность политической партии в гражданине, как постоянной социальной опоре, – черта массовых партий. Помимо идеологического «диалога» с членами или сторонниками партии, взаимность потребности заключается и в том, что, помимо возможности приведения партией в действие значительных масс населения (в случае принятия решения о выступлениях, демонстрациях и т. п.), **члены массовой партии и являются основой её финансовой поддержки и существования как организации.**

Финансирование политических партий может осуществляться из пяти источников: вступительные и членские взносы, предпринимательская дея-

тельность партий, институциональные пожертвования, государственное финансирование, частное финансирование. Первые два источника составляют самофинансирование политических партий; исторически они возникли раньше, чем остальные. **В первоначальный период своего развития партии были материально независимыми и самостоятельными**, но эта эпоха фактически ушла в прошлое вместе с массовыми партиями. Кадровые же партии принципиально не могут наполнить партийную казну таким способом.

В то же время, количество и напряжённость массовых акций, организуемых именно политическими партиями (не профсоюзами и т. д.), в последние десятилетия неуклонно падает: экономический рост (в развитых странах) сглаживает социальные различия, устраняет существенные классовые антагонизмы, растворяет границы классов, тем более, происходит их переформатирование в постиндустриальную эпоху. Общество во многом переходит от конфликта, как способа действия и развития, к выработке консенсуса. Межклассовые и идеологические движения стремятся выразить общенациональные интересы, отстаиваются идеи солидарности, согласия и прогресса (европейские социал-демократические партии, партии «зелёных» и т. п.). Таким образом, значительность численного состава партии, как «орудие», которое может быть приведено в социальное действие в ходе акций протеста и т. п., утрачивает своё значение. В последние десятилетия основной функцией партий стала мобилизация избирателей под конкретные выборы, **эпизодическое увеличение числа её сторонников, а не постоянное поддержание числа её членов**: для этого партии совершенно не обязательно быть массовой. В итоге, опыт зарубежных государств показывает, что руководство политических партий не стремится к росту числа членов.

В связи с утратой массового характера партий и сокращением суммы членских взносов, **новым источником финансирования партий, по масштабам существенно превосходящие традиционные членские взносы, стало государственное финансирование**. Включение государств в финансирование политических партий в западных странах произошло в 60–70-е годы XX в. Первой страной, которая ввела в законодательном порядке государственное финансирование политических партий, была ФРГ; затем в 1960-х годах оно было введено во Франции, Австрии, Швеции, Финляндии, Дании; в 1970-х годах – в Италии, Норвегии, Канаде и США. Некоторые современные партийные объединения в развитых странах на 80% зависят от государственного финансирования. Например, в США кандидаты от партии большинства могут получить государственную субсидию на покрытие всех расходов по президентским выборам на национальном уровне.

В России государственное финансирование политических партий осуществляется в соответствии с нормами статьи 33 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ (с изм. от от 22.07.2008) «О политических партиях»:

«6. Государственное финансирование политических партий, принимавших участие в выборах ..., осуществляется:

а) по результатам выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – ежегодно в размере двадцати рублей, умноженных на число голосов избирателей, полученных федеральным списком кандидатов, выдвинутым политической партией;

б) по результатам выборов Президента Российской Федерации – одновременно в размере двадцати рублей, умноженных на число голосов избирателей, полученных выдвинутым политической партией зарегистрированным кандидатом на должность Президента Российской Федерации.»

Зарегистрированные политические партии имеют право на получение средств федерального бюджета в случае:

– если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, получил по результатам выборов не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

– если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией, получил по результатам выборов не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Таким образом, и российская политическая система находится в русле тенденций обретения значительного государственного финансирования (в масштабах десятков и сотен миллионов рублей ежегодно) деятельности политических партий, по факту привносящего в демократию элементы т. н. «управляемой демократии». Закономерный итог смены основного источника финансирования: **партии стремятся соответствовать критериям, позволяющим получить максимальную финансовую поддержку государства, всё более пренебрегая непосредственной связью со своей исходной социальной базой, вернее, уже не испытывая в ней былой потребности.**

Негативным следствием этого может стать – и уже становится – уклонение партий от полноценного соответствия воле, требованиям и интересам своих избирателей, искажение или частичное пренебрежение ими, для того, чтобы не терять гарантированный и весомый источник средств для поддержания существования партии как бюрократической организации.

Знаковым, по нашему мнению, является неявный отказ от исполнения депутатом в представительном органе власти своих прямых функций – как выразителя интересов граждан – связанный с переложением ответственности за принимаемые решения на партийный бюрократический аппарат в ходе т. н. «консолидированного фракционного голосования». Оно, несмотря на формальное выражение общей партийной позиции, низводит роль депутата до формальной фигуры, а роль избирателей, отдавших свои голоса за него, нивелирует до аморфной социальной массы без интересов, мнений и т. п.

Пусть и с определённым опозданием, гражданское общество осознает новые складывающиеся реалии и начинает отдавать отчёт в «моральном устаревании» партий, которые активно напоминают о своём существовании в основном перед выборами, и лишь весьма ограниченным набором лиц «профессиональных политиков», которых избиратель лично и непосредственно, скорее всего, никогда не увидит. В этой связи, наблюдается отход избирателей от поддержки старых партий и официальных политиков, так как их считают коррумпированными «системными» игроками. При этом симпатии избирателей не переходят т. н. «третьим» партиям: создаются новые, уличные, несистемные движения

(пример – американское OccupyWallstreet, ставшее непосредственной общественной реакцией на поведение финансово-экономической элиты в условиях мирового финансового кризиса).

Отражение деятельности политической партии в общественном сознании

На раннем этапе существования и деятельности политических партий, в индустриальную эпоху, **влияние на общественное сознание и даже во многом его формирование, в т.ч. путём непосредственной личностной коммуникации, было естественной и обязательной функцией политических партий.** Массовые партии того периода, с низовыми организациями, служили непосредственными проводниками, доносившими от иерархической верхушки партии вниз, до населения, требуемый контент: политическую платформу, идеи, лозунги, разъяснение реалий текущего момента и т.п. Соответственно, партии воспринимались как естественный элемент социальной и политической реальности, весомый и необходимый общественный институт медиативного характера. Возможности СМИ, например, столетие назад или ранее, не позволяли нести идеологию в массы без агитационных мероприятий представителей партии и населения «лицом к лицу». Политики стояли перед фактом, что донести до людей то, что они хотят выразить, с высокой степенью эффективности и охвата получается только с помощью развитых партийных организаций на местах.

В современных условиях, особенно со второй половины XX века, с развитием телевидения (но и до этого, с первой половине XX века, с развитием радио) партийные лидеры оказались способны осуществлять коммуникацию непосредственно с избирателем, без привлечения фундамента партийной «вертикали». Избиратели стали делать свой выбор, голосовать «за» или «против» также, в большинстве случаев, без посредничества низовых партийных организаций и личностной коммуникации с представителями партии. **Медиатизация политической коммуникации снизила значимость политических партий в общественном сознании.**

Доступ в СМИ стал одним из ключевых условий политического успеха; для публичного политика общенационального масштаба в настоящее время актуален принцип «если тебя нет в телевизоре, значит тебя не существует». Популярность приходит к политическим лидерам, которые научились создавать информационные поводы в телевизионном формате. Электоральная борьба не просто переместилась в медиатизированную реальность: **СМИ в некоторых случаях стали примерять на себя статус основных субъектов электоральной политики.** Произошло переплетение сферы политического и СМИ, что позволяет говорить о формировании медиа-политической системы.

XXI век создал очередную медиа-площадку для политической активности – Интернет. По оценкам экспертов, Интернет как средство политической коммуникации начинает обретать реальную значимость, когда количество регулярных пользователей «всемирной паутины» в стране или регионе превышает уровень около 10% взрослого населения. К настоящему моменту и в развитых странах, и в России этот порог преодолен.

Таким образом, **сам образ политической партии (в т. ч. достаточно массовой) как обязательного, необходимого элемента политической реальности, в общественном сознании отходит на второй план.** Всё ещё нормальным и понятным считается существование «кадровой» партии, имеющей некое минимально необходимое число членов, – но вопрос об обязательном существовании низовых её организаций, непосредственно и постоянно находящихся в контакте с электоратом, практически не возникает.

Чертой информационной, постиндустриальной эпохи становится достаточность оповещения – через СМИ – потенциального избирателя о существовании партии, и главным элементом которых являются не столько идеи, сколько знаковые публичные фигуры, и поддержание, с помощью инфо-поводов, образа партии в дальнейшем. Политическим партиям всё чаще приходится иметь дело с людьми, которые подобны покупателям, вкратце (перед выборами) осматривающим взглядом «политические товары» и во многом спонтанно выбирающим то, что удовлетворит их потребительские запросы. В силу подобного восприятия и сама актуальность и популярность той или иной политической партии обретает ограниченный, причём весьма непродолжительный, «жизненный цикл».

«Жизненный цикл» товара включает т. н. «стадию признания», «стадию зрелости» и «стадию спада»: вначале избиратель проявляет живой интерес к новому партийному «бренду», названию, персоналиям, заявляемым идеям; происходит определённое воодушевление, связанное с надеждами; затем происходит привыкание, и далее – потеря первоначального импульса, осознание несостоятельности политических надежд и ожиданий. Давно находящиеся в поле зрения партии электорального отклика и энтузиазма уже практически не вызывают.

Указанные закономерности в значительной степени относятся к российскому избирателю, не имевшему опыта существования в условиях многопартийности до 1990-х гг. В этой связи, именно российский избиратель – в сравнении с жителями развитых стран – является наиболее медиа-зависимым, воспринимающим политические партии как медиа-продукт. Речь при этом уже не идёт о десятилетиях и столетиях устойчивого существования партий как носителей идеологий: меняющиеся реалии диктуют новые кратковременные тенденции и настроения, под них формируется политический продукт, в определённом электоральном цикле он потребляется избирателем; к следующему же циклу он вполне может выйти из употребления, – в связи с «немодностью».

Выводы

Взаимоотношения между элементами или институтами политической системы общества не остаются неизменными; это касается и института политических партий в их взаимодействии с гражданским обществом и государством. В последнюю четверть XX и в начале XXI века в большинстве стран мира, давно вставших на путь демократии, партийная система эволюционирует, фактически, в помощника делегирования властных полномочий народа государственным структурам. Это изменение не соответствует интересам гражданского общества и, по существу, неявным образом сдаёт его позиции в соотношении с государством.

Политические партии изначально возникли и функционировали как неформально создаваемые общественные объединения. Инициатором их создания были

граждане; функционировали партии как организации, агрегирующие интересы общества и, по мере возможности, способствующие их реализации. В рамках системного подхода очевидно, что достижение исходной цели создания политических партий – вернее, устойчивое удержание данной цели, – возможно лишь при неизменности значимости и функциональности всех элементов, составляющих политическую партию как систему. В то же время, произошедшие изменения элементов системы очевидны; они имеют качественный, переломный характер. Партии перестали опираться на массовые низовые организации; членские взносы перестали быть финансовой основой деятельности партии; происходит **атомизация партий**: потребность в разветвлённой партийной организации как проводнике идеологии сверху вниз отпала. Главным финансистом и, по существу, в этом отношении, «соратником» партий стало то, что когда-то было «противником», точкой приложения сил, – государственный аппарат. **По мере нарастания помощи государства встаёт вопрос об отсутствии аргументов, позволяющих отнестись политическую партию к организациям гражданского общества.**

Изменились не только элементы партии как системы: **изменилась и внешняя среда, в частности, такой её элемент, как электорат.** Наступление **постиндустриальной, информационной эры существенно поменяло его когнитивные характеристики**: на место человека, который, в силу своего классового положения, мог всю жизнь оставаться сторонником той или иной партии, по раз и навсегда продуманным соображениям, пришёл перегруженный информацией – и считающий себя, в этой связи, вполне идейно компетентным – потребитель, востребующий яркую телевизионную картинку и обязательную достаточную «свежесть» политического продукта.

Тем не менее, уже в ближайшем будущем характеристики избирателя-«потребителя» снова изменятся: **с наступлением Интернета исчезает телевизионный рычаг влияния на избирателя** – для использования которого, в основном, партиям сейчас и требуется значительное финансирование со стороны государства. Потенциальный избиратель не в отдалённом будущем, а уже сейчас – например, в мегаполисах наблюдается тренд «немодности» телевидения, затрагивающий значительную долю населения, – перемещается в ситуацию медиа-равенства всех политических партий, ознакомление с политическими платформами, программами и материалами которых он осуществляет в той мере, в которой сам захочет.

По нашему мнению, в таких условиях **сохранение и поддержание государством института политических партий в их традиционном виде – как «дотационной отрасли», подобной сфере культуры или сельского хозяйства, – представляется проблемным.** Потребность в восстановлении баланса «гражданское общество – государство» в нынешних реалиях не может быть достигнута небольшими коррективами существующего положения дел, так как **естественная эволюция института политических партий направлена против восстановления данного баланса.** Фактически состоявшаяся – с переходом на преимущественно государственное финансирование – утрата независимости партиями, а следовательно, и способности полноценно и неискажённо выражать интересы тех слоёв общества, которые они представляют, утрата ими

статуса общественных организаций в т. ч. и по непосредственным количественным характеристикам, с переходом к пост-индустриальному обществу **востребует радикально иные формы агрегированного идейного и институционального выражения воли и потребностей гражданского общества.**

«Общественные группы, образующиеся внутри правового государства для совместного политического действия на почве общих всем индивидуумам, входящим в группу, политических целей, интересов и идей» (определение политической партии) утратят вид бюрократических организаций, олицетворяемых несколькими медиа-лицами в электронных СМИ и финансируемых в основном из государственной казны. Они обретут новый старт на изначально неформальных общественных основаниях и инициативах – для того, чтобы **восстановить целеполагание, связанное с прямым и оперативным выражением общественных интересов, к настоящему времени политическими партиями во многом утраченное.**

Практически нет сомнений, что институциональным оформлением «партий» будущего станет подобие современных социальных сетей в Интернете; политическая активность, по большей части, переместится в информационное пространство. Вопросы внутрипартийной жизни, – информирование о мероприятиях, праймериз, возобновлённое финансирование за счёт членских взносов (но осуществляемых уже через электронные платёжные системы), агитация, размещение «партийного» и рекламного контента, референдумы, выборы и т. п. станут принадлежностью Всемирной сети.

В то же время, помимо организационных и технических моментов будущих форм (можно назвать их Web-партии) политической самоорганизации и сегментации гражданского общества, подобной современному партийному полю, нельзя не отметить уже происходящие качественные изменения политической активности, связанные с **расширением политической «повестки дня» и включением в неё – то есть, в спектр политического поля, со своей позицией на котором будут определяться избиратели, – новых тем, связанных, в основном, с вопросами интеллектуальной собственности.**

По нашему мнению, движение, называемое «Пиратской партией», в короткие сроки набирающее политический вес в развитых странах, несмотря на пока ещё обретаемое ею традиционное институциональное оформление, в существующих политических реалиях, станет первой партией, которая перейдёт в новые Web-формы.

«Пиратская партия» – политическое движение, зародившееся в Скандинавии в начале 2000-х годов, выступает за свободный доступ к интернет-контенту, открытие в интернете всей информации об административных процедурах и т. п.; действует более чем в 20 странах мира, в том числе в России и Украине. Уровень популярности партии к настоящему времени, например, в ФРГ: на состоявшихся 18 сентября т. г. местных выборах в парламент г. Берлина «Пиратская партия» получила около 9% голосов избирателей, заняв 5-е место среди всех политических движений страны.

Данное дополнение уже существующих политических дихотомий («консерваторы – либералы», «правые – левые» и т. д.) новыми противопоставления-

ми, связанными с использованием и распространением контента*, обусловлено ростом значимости информации в постиндустриальную эпоху и переходом интеллектуальной собственности в ранг полноценного, базового средства производства. Само **возникновение партий, выдвигающих в фокус общественно-го внимания проблемы, которые принципиально не могут быть адекватно решены в до сих пор законодательно довлеющей парадигме индустриального общества, обрисовывает образ пост-индустриального политического будущего**, в котором роль «партий» (уже в виде Web-партий) – как активных, дееспособных структур, стоящих целиком на стороне гражданского общества, – будет, по нашему мнению, восстановлена на новом качественном уровне.

Между тем, если обращаться не только к политическим партиям в их будущих формах, как наиболее крупным и устойчивым из них, но оценить основные черты становящихся форм гражданской самоорганизации в целом, которые можно наблюдать уже сейчас, они таковы:

1. Формирование граждански активных групп и объединений в первую очередь – по поводу конкретных локальных проблем, а не идеологических доктрин; в этой связи, по большей части запросы граждан к власти на практике касаются деятельности органов МСУ.

2. Мобильность и быстрота самоорганизации граждан, на основе использования современных информационных технологий (ранее нереализуемая).

3. Объединения не имеют бюрократической формы внутренней организации и функционирования.

4. Социальная значимость и актуальность проблемы частично обозначается численностью возникающего в связи с ней объединения граждан.

Возможности мобилизации гражданского общества уже сейчас таковы, что по наиболее острым вопросам наблюдалось спонтанное проявление активности, связанное со сбором и самоорганизацией в существующих неспециализированных социальных сетях, до 60 тыс. человек (митинги в г. Москве 10 и 24 декабря 2011 г., 4 февраля 2012 г.)

5. Объединение закономерно прекращает своё существование с решением проблемы, которая вызвала его появление.

Уже сейчас, в ряде случаев, информационный сигнал от гражданского общества по той или иной проблеме власть получает напрямую – но в нечётком виде; и, хотя перед органами власти может встать **качественно новая потребность «расшифровать», уточнить и понять такие сигналы**, значимость или даже необходимость данной работы подкрепляется тем, какое количество граждан проявило свою активность по поводу проблемы.

Например, вместо получения депутатом представительного органа власти письма от одного избирателя, в котором излагается суть конкретного вопроса и предлагаются пути его решения, власть может оказаться перед

* Отдельные вопросы указанного дополнения позиций политического спектра будущего назрели настолько, что их касаются и первые лица государств; свидетельство тому – озвученное в рамках выступления Д. А. Медведева на Саммите G20, прошедшем 3–4 ноября 2011 г., предложение: «Использование контента, распространяемого в Интернете, будет считаться законным до тех пор, пока правообладатель не заявит об обратном». Этим высказыванием обозначен не просто частный момент, связанный с разрешением споров на использование интеллектуальной собственности, но, по существу, поддержан базис платформы «Пиратской партии».

фактом митинга, флэш-моба и т. п. общественного мероприятия, которым никто не руководит и в ходе которого ничего однозначно не заявляется (ряд требований и т. п.) Тем не менее, пренебрежение таким выражением общественной активности только потому, что его формы непривычны, а информационные каналы нестандартны, и форма выражения не бюрократизирована, негативно отразится на авторитете и легитимности власти...

В этом отношении, можно отметить **недостаточную готовность органов власти к диалогу и взаимодействию с проявлениями гражданского общества в указанных формах**. До последнего времени, власть скорее демонстрировала готовность указывать обществу стратегические направления развития, средне- и долгосрочные проекты и планы на перспективу. Реакция же на возникающие точечные импульсы гражданской активности, в ходе реализации практических мероприятий и связанных с ними проблемных моментов, не являлась её сильной стороной; достаточной квалификации в этом отношении пока не наработано. Власть стоит перед необходимостью учиться работать в режиме «реального времени», откликаясь на нужды и потребности граждан «здесь и сейчас». **Основные объективные препятствия на этом пути – коррупция и «чиновничий» стиль работы.**

Для необходимой эволюции системы политического управления, по нашему мнению, необходимо:

– довести до логического завершения административную реформу, в т. ч. вынесение из сферы ведения государства предметов, которыми оно, по существу, в условиях капиталистической экономики и свободного рынка, не должно заниматься: бизнес, реальный сектор экономики т. п., оставить за государством только социальную сферу;

– легализовать объединения (политические и др.) любых форм, – точнее, установить необходимость со стороны власти учитывать интересы объединения граждан **просто по факту их объединения**. Это тем более необходимо, что с увеличением объёма информационных потоков, темпа социальной жизни граждане перестают быть ориентированными на устойчивую многолетнюю причастность к объединениям, подобным классическим политическим партиям. Более того, нормальным становится как раз распад и диссоциация объединения граждан после того как проблема решена (и наоборот, – продолжение существования группы служит показателем того, что проблема решена и исчерпана не полностью);

– расширять каналы коммуникации «власть-общество»: это касается не только Интернета, а любых информационных каналов. В числе вариантов решения проблемы – «большое, расширенное правительство» и т. п. Этому могут послужить и определённые модификации представительных органов, подобные Общественным палатам (которые должны формироваться персонально на иной, более демократичной основе, без назначения сверху), консультативным советам и др.

Более того, с выбором обществом новых, прямых каналов влияния на власть и желанием граждан влиять на неё во всё большей степени можно ожидать исчезновения потребности в «симулякрах» гражданского общества, подобных Общественным палатам, так как всякое формальное и бюрократическое посредничество между обществом и властью будет восприниматься гражданами как «лишнее звено», которого можно избежать. И сами представительные органы власти будут «ужиматься», отдавая часть своей компетенции «интерактивной демократии», с развитием прямых связей «народ-власть».

Выдержки из Регламента Государственной Думы, касающиеся организации работы фракций и участия в заседаниях Государственной Думы представителей политических партий, не представленных в Государственной Думе

Раздел I. Внутреннее устройство и органы Государственной Думы

Глава 3. Фракции

Статья 16

1. Фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов.

2. Полное наименование фракции должно соответствовать наименованию политической партии, указанному в уставе политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой были избраны соответствующие депутаты. Фракция вправе иметь установленное положением о фракции краткое наименование, соответствующее её полному наименованию (*в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18 ноября 2009 года № 2813–5 ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 47, ст. 5607*).

3. Фракция избирает из своего состава руководителя фракции и заместителя (заместителей) руководителя фракции. В соответствии с положением о фракции фракция может образовывать руководящий орган (руководящие органы).

4. В составе фракции численностью более 100 депутатов Государственной Думы могут создаваться внутрифракционные группы. Численность внутрифракционной группы не может составлять менее 50 депутатов Государственной Думы. Руководителем внутрифракционной группы является первый заместитель руководителя фракции (*в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 января 2008 года № 35–5 ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 3, ст. 151*).

4¹ В части материально-технического обеспечения деятельности первый заместитель руководителя фракции, являющийся руководителем внутрифракционной группы, численность которой превышает численность любой фракции в Государственной Думе, за исключением фракции, в составе которой была создана данная внутрифракционная группа, приравнивается к руководителю фракции (*часть четвертая¹ введена постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 января 2008 года № 35–5 ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 3, ст. 151*).

5. Деятельность фракции организуется ею в соответствии с Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», настоящим Регламентом, положением о фракции.

6. Фракция принимает положение о фракции на организационном собрании большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, избранных в Государственную Думу в составе федерального списка кандидатов от соответствующей партии. В положении о фракции устанавливаются:

- а) полное и краткое (если оно имеется) наименование фракции;
- б) структура фракции;
- в) порядок избрания руководителя фракции и заместителя (заместителей) руководителя фракции;
- г) порядок избрания руководящих органов фракции (если они имеются);
- д) порядок избрания (назначения) лиц, уполномоченных представлять фракцию на заседаниях палаты, в государственных органах и общественных объединениях;
- е) порядок принятия решений фракции;
- ж) иные положения, касающиеся внутренней деятельности фракции.

7. Решения фракции принимаются, как правило, открытым голосованием. Фракция может принять решение о проведении тайного голосования. Решения фракции принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, входящих во фракцию, если иной порядок принятия решений не предусмотрен настоящим Регламентом, положением о фракции.

8. Фракции информируют Председателя Государственной Думы, Совет Государственной Думы, Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы о решениях по вопросам организации своей деятельности.

(Статья 16 в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 5134-4 ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 42, ст. 4981.)

Статья 17

1. Регистрацию фракции осуществляет Временная комиссия Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы. После прекращения полномочий Временной комиссии Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы учёт изменений в составах фракций и положениях о фракциях 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 соответствующую информацию в Фонд электронных информационных ресурсов Государственной Думы.

2. Для регистрации фракция представляет:

- а) составленный на день открытия первого заседания Государственной Думы список депутатов Государственной Думы, избранных в составе соответ-

ствующего федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе;

б) протокол организационного собрания фракции, включающий решения о принятии положения о фракции, об избрании руководителя фракции, заместителя (заместителей) руководителя фракции, об образовании руководящих органов (если они имеются), о лицах, уполномоченных представлять фракцию на заседаниях палаты, в государственных органах и общественных объединениях;

в) положение о фракции.

3. Регистрация фракций производится не позднее двух рабочих дней со дня представления во Временную комиссию Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы документов, предусмотренных частью второй настоящей статьи. Если фракция не прошла процедуру регистрации до прекращения полномочий Временной комиссии Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, её регистрацию осуществляет Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

(Статья 17 в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 5134–4 ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 42, ст. 4981.)

Статья 18

1. Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одной фракции. Депутат вправе выйти из состава фракции, подав в Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы письменное заявление о выходе из состава фракции. Днём выхода депутата из состава фракции считается день регистрации заявления депутата Государственной Думы о выходе из состава фракции в Комитете Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы *(в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 6–6 ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 52, ст. 7558)*.

2. В случае выхода депутата Государственной Думы из состава фракции в соответствии с частью первой настоящей статьи, а также в случае несоблюдения депутатом Государственной Думы требований части 2 статьи 7¹ Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» полномочия депутата Государственной Думы прекращаются. Проект постановления Государственной Думы о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы вносится на рассмотрение палаты Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы. Днём прекращения полномочий депутата Государственной Думы считается день принятия соответствующего решения Государственной Думой *(в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 6–6 ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 52, ст. 7558)*.

(Статья 18 в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 5134-4 ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 42, ст. 4981.)

Раздел II. Общий порядок работы Государственной Думы

Глава 5. Начало работы Государственной Думы. Порядок проведения заседаний Государственной Думы

Статья 38

1. Представители политических партий, не представленных в Государственной Думе, не менее одного раза в год по решению Совета Государственной Думы могут присутствовать на заседании Государственной Думы. Соответствующее приглашение Совет Государственной Думы направляет руководителям политических партий, не представленных в Государственной Думе, не позднее чем за пять дней до указанного заседания Государственной Думы. От каждой политической партии, не представленной в Государственной Думе, в заседании Государственной Думы может принимать участие один представитель, уполномоченный коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии. Порядок участия представителей политических партий, не представленных в Государственной Думе, в заседании Государственной Думы устанавливается Советом Государственной Думы по предложению Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы (*часть первая² введена постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 июля 2010 года № 3998-5 ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, № 29, ст. 3853; в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 апреля 2012 года № 268-6 ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 17, ст. 1902).*

Статья 50

4. При обсуждении проекта порядка работы заседания Государственной Думы депутаты Государственной Думы вправе вносить мотивированные предложения о внесении изменений в проект порядка работы заседания палаты. После внесения всех указанных предложений председательствующий ставит их на голосование в порядке поступления. Преимущественное право вносить предложения в проект порядка работы заседания Государственной Думы предоставляется представителям фракций (*в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июня 2005 года № 1978-IV ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 25, ст. 2480; постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 5134-4 ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 42, ст. 4981).*

Раздел III. Законодательная процедура

Глава 13. Порядок рассмотрения законопроектов Государственной Думой

Статья 118

5. При рассмотрении законопроекта для ответов на вопросы депутатов Государственной Думы по существу законопроекта отводится не более 35 минут. Время, отведённое для вопросов и ответов, может быть изменено решением палаты, принятым большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Затем по законопроекту вправе выступить представители фракций, другие депутаты Государственной Думы, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе, представители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, другие лица, приглашённые для участия в обсуждении. Преимущественное право задать вопросы и выступить по законопроекту предоставляется представителям фракций. Представителям фракций для выступления предоставляется до семи минут, другим депутатам Государственной Думы – до трёх минут. Совет Государственной Думы вправе принять решение об ином порядке обсуждения законопроекта (*в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 апреля 2012 года № 268–6 ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 17, ст. 1902*).

Раздел VI. Обращения в Конституционный Суд Российской Федерации

Статья 214

1. Предложение об обращении с запросом или с ходатайством в Конституционный Суд Российской Федерации вносится фракцией или комитетом Государственной Думы (*в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 5134–4 ГД – Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 42, ст. 4981*).

МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН

о выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные принципы проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Статья 2. Законодательство о выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Статья 3. Избирательные права граждан Российской Федерации на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Статья 4. Единый избирательный округ

Статья 5. Назначение выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Статья 6. Право выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Статья 7. Подготовка и проведение выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирательными комиссиями

Глава II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

Статья 8. Система и статус избирательных комиссий по выборам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Статья 9. Порядок формирования избирательной комиссии субъекта Российской Федерации

Статья 10. Порядок формирования территориальных избирательных комиссий

Статья 11. Порядок формирования участковых избирательных комиссий

Статья 12. Назначение членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса

Статья 13. Организация деятельности избирательных комиссий

Статья 14. Статус членов избирательной комиссии

Статья 15. Полномочия избирательной комиссии субъекта Российской Федерации при подготовке и проведении выборов высшего должностного лица

субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Статья 16. Полномочия территориальной избирательной комиссии при подготовке и проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Статья 17. Полномочия участковой избирательной комиссии при подготовке и проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Статья 18. Гласность в деятельности избирательных комиссий

Статья 19. Иностранцы (международные) наблюдатели

Глава III. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Статья 20. Образование избирательных участков

Статья 21. Составление списков избирателей

Статья 22. Порядок включения граждан в список избирателей и исключения из него

Статья 23. Ознакомление избирателей со списками избирателей

Глава IV. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Статья 24. Участие избирательных объединений в выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Статья 25. Выдвижение кандидата

Статья 26. Поддержка выдвижения кандидата

Статья 27. Представление документов для регистрации кандидата в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации

Статья 28. Проверка соблюдения требований настоящего Закона при выдвижении кандидата

Статья 29. Регистрация кандидата

Глава V. СТАТУС КАНДИДАТОВ

Статья 30. Обеспечение равного статуса кандидатов

Статья 31. Ограничения, связанные с должностным или со служебным положением

Статья 32. Гарантии деятельности кандидата

Статья 33. Доверенные лица кандидатов

Статья 34. Уполномоченные представители по финансовым вопросам кандидатов

Статья 35. Выбытие кандидата

Глава VI. ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

Статья 36. Информационное обеспечение выборов

Статья 37. Информирование избирателей

Статья 38. Опросы общественного мнения

Статья 39. Организации телерадиовещания и периодические печатные издания, используемые для информационного обеспечения выборов

Статья 40. Предвыборная агитация

Статья 41. Агитационный период

Статья 42. Общие условия проведения предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях

Статья 43. Условия проведения предвыборной агитации на телевидении и радио

Статья 44. Условия проведения предвыборной агитации через периодические печатные издания

Статья 45. Условия проведения предвыборной агитации посредством агитационных публичных мероприятий

Статья 46. Условия выпуска и распространения предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов

Статья 47. Ограничения при проведении предвыборной агитации

Глава VII. ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ

Статья 48. Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов

Статья 49. Избирательные фонды кандидатов

Статья 50. Специальный избирательный счёт

Статья 51. Добровольные пожертвования в избирательный фонд кандидата

Статья 52. Отчётность по средствам избирательных фондов

Статья 53. Возврат денежных средств кандидатами

Статья 54. Контрольно-ревизионная служба

Глава VIII. ГОЛОСОВАНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

Статья 55. Помещение для голосования

Статья 56. Избирательный бюллетень

Статья 57. Открепительное удостоверение

Статья 58. Порядок голосования

Статья 59. Досрочное голосование

Статья 60. Порядок голосования в день голосования вне помещения для голосования

Статья 61. Протокол участковой избирательной комиссии об итогах голосования

Статья 62. Порядок подсчёта голосов избирателей и составления протокола об итогах голосования участковой избирательной комиссией

Статья 63. Установление итогов голосования территориальной избирательной комиссией

Статья 64. Определение результатов выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Статья 65. Повторное голосование на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Статья 66. Повторные выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Статья 67. Опубликование итогов голосования и результатов выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Статья 68. Использование ГАС «Выборы»

Статья 69. Хранение избирательной документации

Глава IX. ВСТУПЛЕНИЕ В ДОЛЖНОСТЬ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (РУКОВОДИТЕЛЯ ВЫСШЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Статья 70. Вступление в должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Глава X. ОБЖАЛОВАНИЕ НАРУШЕНИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ

Статья 71. Обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан. Ответственность за нарушение избирательных прав граждан

Глава XI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 72. Вступление в силу настоящего Закона

Приложение 1 к Модельному закону «О выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)»

Приложение 2 к Модельному закону «О выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)»

Пояснительная записка к Модельному закону «О выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)».

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

*Статья 1. Основные принципы проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**

1. **Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Участие гражданина Российской Федерации в выборах **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

Статья 2. Законодательство о выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

1. Законодательство о выборах **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), другие федеральные законы, **Конституция (устав) субъекта Российской Федерации****, настоящий Закон, иные законы субъекта Российской Федерации***.

2. Основные понятия и термины, используемые в настоящем Законе, применяются в том же значении, что и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Статья 3. Избирательные права граждан Российской Федерации на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

* Здесь и далее по тексту вместо полужирного текста данного содержания указывается наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

** Здесь и далее вместо полужирного текста данного содержания указывается наименование Конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

*** Здесь и далее вместо полужирного текста данного содержания указывается наименование субъекта Российской Федерации.

1. Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, место жительства которого находится на территории **субъекта Российской Федерации**, имеет право избирать **высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**. Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, имеет право участвовать в предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях.

2. **Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет.

3. Не имеет права избирать **высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** и быть избранным **высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**, участвовать в иных избирательных действиях граждан Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

4. Не имеет права быть избранным **высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** гражданин Российской Федерации, занимающий на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** в результате выборов должность **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** второй срок подряд.

5. Не имеет права быть избранным **высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

6. Не имеет права быть избранным **высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** гражданин Российской Федерации:

1) осуждённый когда-либо к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом это деяние не признаётся тяжким или особо тяжким преступлением;

2) осуждённый за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

3) подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

4) в отношении которого вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования в течение установленного **Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации** срока полномочий **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**.

7. Гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определённого срока, если такое наказание предусмотрено федеральным законом, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата на должность **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**, если голосование на выборах **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** состоится до истечения установленного судом срока.

Статья 4. Единый избирательный округ

Выборы **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** проводятся по единому избирательному округу, включающему в себя всю территорию **субъекта Российской Федерации**.

Статья 5. Назначение выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

1. Проведение выборов **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** в сроки, установленные федеральными законами, **Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации** и настоящим Законом, является обязательным.

2. **Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** назначает законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации*. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днём голосования на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) является второе воскресенье октября года, в котором истекает срок его полномочий**. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

3. Если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не назначит выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с частью 2 настоящей статьи, выборы назначаются избирательной комиссией субъекта Российской Федерации не позднее чем за 80 дней до дня голосования. Решение избирательной комиссии субъекта Российской Федерации о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного частью 2 настоящей статьи срока официального опубликования решения о назначении выборов.

4. В случае прекращения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) исполнения своих полномочий до истечения установленного срока в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации назначает досрочные выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Досрочные выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий. Решение о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

* Здесь и далее вместо полужирного текста данного содержания указывается наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

** Для выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проведение которых планируется во второе воскресенье октября 2012 года. В иных случаях законом субъекта Российской Федерации может быть определён иной день голосования в соответствии с пунктом 3 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

5. Если **законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации** не назначит досрочные выборы **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** в соответствии с частью 4 настоящей статьи, выборы **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** назначаются избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. Решение избирательной комиссии субъекта Российской Федерации о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного частью 4 настоящей статьи срока официального опубликования решения о назначении досрочных выборов.

6. В случаях, предусмотренных частями 4 и 5 настоящей статьи, сроки осуществления избирательных действий, установленные настоящим Законом, могут быть сокращены не более чем на одну треть.

Статья 6. Право выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

1. Кандидаты на должность **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** (далее – кандидаты) выдвигаются избирательными объединениями*. Избирательным объединением на выборах **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** является политическая партия, имеющая в соответствии с федеральными законами право участвовать в выборах, либо в случаях, предусмотренных уставом политической партии, её региональное отделение, зарегистрированное и осуществляющее свою деятельность на территории субъекта Российской Федерации.

2. Не может быть выдвинут кандидатом гражданин Российской Федерации, не имеющий права быть избранным **высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**.

3. Гражданин Российской Федерации, замещавший должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и отрешённый от этой должности Президентом Российской Федерации, в течение двух лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа Президента Российской Федерации об отрешении его от должности и до дня назначения выборов **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя выс-**

* Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность также в порядке самовыдвижения. В этом случае закон субъекта Российской Федерации должен содержать положения о порядке самовыдвижения кандидатов, включая сбор подписей избирателей в его поддержку, соответствующие статьям 34 и 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

шего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может быть выдвинут кандидатом на указанную должность.

4. Гражданин Российской Федерации, замещавший должность **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** и досрочно прекративший полномочия в связи с отставкой по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти **субъекта Российской Федерации** не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами, за исключением случая, предусмотренного частью 5 настоящей статьи.

5. Гражданин Российской Федерации, наделённый полномочиями **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** и осуществлявший эти полномочия не менее одного года, с согласия Президента Российской Федерации может быть выдвинут кандидатом на выборах **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**, если эти выборы назначены в связи с досрочным прекращением указанных полномочий в случае его отставки по собственному желанию.

Статья 7. Подготовка и проведение выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирательными комиссиями

1. Подготовка и проведение выборов **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**, обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан и контроль за соблюдением указанных прав возлагаются на избирательные комиссии в пределах их компетенции, установленной Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», настоящим Законом и иными законами **субъекта Российской Федерации**.

2. При подготовке и проведении выборов **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** избирательные комиссии в пределах своей компетенции, установленной федеральными законами, настоящим Законом, иными законами **субъекта Российской Федерации**, независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

3. Решения и акты избирательных комиссий, принятые ими в пределах своей компетенции, установленной федеральными законами, настоящим Законом, иными законами **субъекта Российской Федерации**, обязательны для органов исполнительной власти **субъекта Российской Федерации**, государственных

учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, иных общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

4. При подготовке и проведении выборов **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)** используется Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (далее – ГАС «Выборы»). Порядок использования ГАС «Выборы» определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (далее – Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»).

Пояснительная записка к Модельному закону «О выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)»

2 мая 2012 года Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон от № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон), которым предусматривается, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Первые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) в соответствии с Федеральным законом планируются провести в октябре 2012 года.

Согласно статье 4 Федерального закона принятие законов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), должно быть осуществлено до 1 июля 2012 года.

Модельный закон «О выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» (далее – Модельный закон) разработан с целью оказания методической помощи законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации, избиратель-

ным комиссиям субъектов Российской Федерации, иным субъектам права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации, участвующим в подготовке законов субъектов Российской Федерации о выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Как следует из федерального закона, выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) проводятся с соблюдением требований, предусмотренных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ввиду чего Модельный закон содержит регулирование необходимых избирательных действий и процедур по выборам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), включая регулирование, которое напрямую Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не осуществляется, однако может быть осуществлено законом субъекта Российской Федерации.

Модельным законом определены избирательные права граждан на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), установлен порядок назначения выборов, определена система и полномочия избирательных комиссий, установлены требования к выдвижению кандидата, регламентирован порядок проведения предвыборной агитации, в том числе с использованием организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий, определены требования к финансированию выборов, закреплён порядок голосования, в том числе досрочного голосования и голосования по открепительным удостоверениям, порядок подсчёта голосов и определения результатов выборов.

Согласно Федеральному закону в Модельном законе предусмотрено, что избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них по результатам общих выборов не был избран на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), избирательная комиссия субъекта Российской Федерации назначает повторное голосование на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей.

Федеральный закон содержит новации, которые ранее не применялись на выборах в Российской Федерации, а именно представление кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в свою поддержку подписей от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) из-

бранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

При этом в числе лиц, поддержавших кандидата, должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. Кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трёх четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации.

Указанные новации нашли своё отражение в Модельном законе. Модельным законом предусмотрено, что число лиц, которое (в абсолютном выражении) необходимо для поддержки выдвижения кандидата, определяется по представлению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации при назначении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Предусмотрена форма листа поддержки кандидата, воспроизведено требование Федерального закона к нотариальному засвидетельствованию подлинности подписи, поставленной в листе поддержки кандидата.

Также Модельным законом установлено, что листы поддержки кандидата представляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации наряду с иными документами для регистрации кандидата. Указано, что проверке избирательной комиссией субъекта Российской Федерации подлежат все подписи, содержащиеся в листах поддержки кандидата. Предусмотрен порядок уточнения данных в листах поддержки кандидата, основания для признания подписей недостоверными. Кроме того, если подпись депутата представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования в листе поддержки кандидата признана недостоверной, кандидат вправе заменить этот лист поддержки иным листом, оформленным в соответствии с Модельным законом, с подписью того же депутата представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования. Данный порядок не распространяется на случаи, если подпись проставлена лицом, не являющимся на момент проставления подписи депутатом представительного органа муниципального образования или избранным на муниципальных выборах главой муниципального образования либо собрана с принуждением или за вознаграждение либо если поставлена до выдвижения кандидата или позднее удостоверительной надписи нотариуса.

Согласно федеральному закону кандидат на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть выдвинут политической партией, а также, если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации, – в порядке самовыдвижения. Процедура поддержки самовыдвижения кандидата установлена статьями 34 и 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Модельном законе не регулируется.

Модельный закон разработан Рабочей группой по его подготовке, созданной распоряжением Председателя ЦИК России от 23 апреля 2012 года № 96-р.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Приветственное слово Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.Е. Нарышкина	6
Решение семинара-совещания	7
ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ СЕМИНАРА-СОВЕЩАНИЯ	8
Петров А. Е., начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы, председательствующий на семинаре	8
Плигин В. Н., председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству	9
Дискин И. Е., председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации	16
Туманов А. В., заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций	21
Шувалов Ю. Е., заместитель Руководителя Аппарата Государственной Думы – начальник Управления по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ	24
Габдрахманов И. Н., председатель Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы	26
Гришина М. В., член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	27
Петров А. Е., начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы	36
Кривов В. Д., начальник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации	40
Макушкин А. Г., руководитель Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации	41
Володенков С. В., доцент кафедры государственной политики факультета политологии МГУ им. М. В. Ломоносова	42
Гусева М. Ю., начальник отдела пресс-службы, аналитики и общественных связей Думы Астраханской области	43

Максутов А. Б., начальник информационно-аналитического управления Законодательного Собрания Свердловской области.....	45
Гайденко А. В., заместитель начальника Аналитического управления Государственной Думы	46
ПРИЛОЖЕНИЯ	47
Список участников семинара-совещания	47
Законодательная деятельность Государственной Думы VI созыва по развитию политической системы. Аналитическая справка	56
О правовом содействии законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации и результатах прохождения внесённых ими законодательных инициатив в период работы Государственной Думы шестого созыва. Аналитический вестник	62
Справка о количестве депутатов, входящих в состав фракций политических партий, представленных в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации	87
Изменение роли политических партий как субъектов – выразителей общественных интересов в современных условиях.....	93
Выдержки из Регламента Государственной Думы, касающиеся организации работы фракций и участия в заседаниях Государственной Думы представителей политических партий, не представленных в Государственной Думе.	104
МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН о выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (извлечения).....	109

**Материалы семинара-совещания с руководителями
аналитических служб законодательных (представительных)
органов государственной власти субъектов Российской Федерации
на тему «Развитие политической системы
Российской Федерации»**

Электронное издание

ООО «Новосибирский издательский дом»
г. Новосибирск, ул. Пархоменко, 72, оф. 363

Редактор Нарбут В.В.
Корректор Романосова Т.Д.
Компьютерная вёрстка Владимирова С.В.

Подписано к выпуску 31.10.2012
Формат А5