

**Аппарат Государственной Думы Федерального
Собрания Российской Федерации
Правовое управление**

А.П. Любимов

**Политическое право и
практика лоббизма**

(Антикоррупционный проект)

**Издание Государственной Думы
Москва - 2001**

УДК 328.184

ББК 66.3(2Рос)6

Л932

Рецензенты: *Коробейников Валерий Семенович*, директор Института регионального законодательства доктор философских наук, профессор.

Шестак Анатолий Дмитриевич, заведующий кафедрой конституционного права Института экономики и предпринимательства, кандидат юридических наук.

Любимов А.П.

Л932 Политическое право и практика лоббизма (Антикоррупционный проект). - М.: Издание Государственной Думы, 2001. - 249 с.

В книге рассматриваются политическое право и практика лоббизма. Политическое право – это новая и бурно развивающаяся подотрасль конституционного права.

Книга рассчитана для государственных учреждений, правоохранительных органов, политологов, юристов, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов, а также для широкого круга читателей.

УДК 328.184

ББК 66.3(2Рос)6

© Аппарат Государственной Думы, 2001

© Любимов А.П., 2001

Раздел первый

Введение

С принятием новой Конституции Российской Федерации 1993 года и обновлением на ее основе российского законодательства начали работать различные новые политические и конституционно-правовые институты, которые хорошо развиты, известны и имеют большую практику в других странах. К их числу следует отнести: выборы - на альтернативной и партийной основах, а также сочетания пропорциональной и мажоритарной избирательных систем; парламентаризм - двухпалатное Федеральное Собрание, а деятельность Государственной Думы на партийной (фракционной) основе; уполномоченные представители власти - статс-секретари министерств и других органов власти; Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и другие.

В этих условиях резко активизировались лоббисты и лоббизм в различных отраслях (сферах), и органах законодательной и исполнительной власти. Лоббизм становится многогранным, его можно классифицировать по следующим видам: политический; гражданский; профессиональный; региональный; иностранный.

Законодательное закрепление и развитие демократических институтов закономерно сопровождается активным формированием различных гражданских, политических и иных позиций и интересов. Разница в сферах и направленности интересов и борьба за право их отстаивания, особенно в области политики, неизбежно должны были породить такое явление, как лоббизм.

Политический лоббизм, как цивилизованная форма отстаивания политических интересов внутри страны и в международных отношениях, - категория легальная и достаточно распространенная за пределами России.

Однако, несмотря на то, что отечественный политический лоббизм уже носит характер устойчивого, перманентного явления, до цивилизованных форм ему еще далеко. На сегодняшний день реальность такова, что если российский политический лоббизм будет и дальше развиваться стихийно и замкнуто или по “кулуарным сценариям”, то при всех видимых достижениях мы будем иметь два вида права: для большей части граждан - в виде правовых форм и для меньшей части граждан - в виде живой реальности (по понятиям) как результата лоббирования политических интересов.

В данной работе предпринята попытка рассмотреть политический лоббизм в его правовом преломлении, а равно складывающуюся практику.

В главе I настоящего издания освещены правовые аспекты политического лоббизма на выборах: политический лоббизм в период выборов, характеристика и интересы избирательных объединений и блоков первого и второго созывов Государственной Думы, избирательные интересы на дополнительных выборах в Государственную Думу второго созыва, цели создания избирательных объединений и блоков в период выборов депутатов Государственной Думы третьего созыва.

С установлением правовой базы формирования органов государственной власти в России на основе многопартийности, демократизации механизмов процедуры выборов, политический лоббизм в стране приобретает все более очевидные очертания и значительные масштабы. С 1994 года идет активная законотворческая работа по совершенствованию правового регулирования избирательных (выборных) процессов в стране, обеспечению гарантий избирательных прав граждан, избирательной системы в целом, установлению регламентных рамок в деятельности и порядке регистрации политических, общественных объединений для участия в выборах. При решении данных вопросов возникают различные точки зрения и сталкиваются противоположные интересы.

Политические цели многих партий, объединений и движений однотипны друг другу и отражают всевозможные интересы различных групп населения. Крупные политические партии, объединения и движения имеют уставные цели, формулировки которых достаточно расплывчаты и предполагают широкое трактование. Это дает им возможность заниматься лоббистской деятельностью во всех направлениях, что является необходимым условием для достижения положительных результатов политического лоббизма и укрепления позиций политической партии и движения на выборах.

В книге также рассматриваются лоббистские возможности в палатах Федерального Собрания при формировании органов Государственной Думы (Совет Государственной Думы, комитеты, комиссии); деятельность депутатских фракций и групп.

В последнее время наблюдается постоянное усиление влияния иностранного лобби на экономическую и политическую жизнь страны. Во многом это предопределено тем, что Россия с каждым годом проводит все более открытую политическую линию, все глубже внедряется в международный финансовый рынок. Такая стратегия имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Известно, что после финансового кризиса августа 1998 года, приведшего к определенному дефолту, обострилась проблема долгов перед нерезидентами России. Фактически иностранный лоббизм активнее всего проявляется там, где

задействованы большие деньги, имущество, ценности, что неминуемо затрагивает и большую политику.

Использование приемов политического лоббирования – распространенный метод работы многих представителей власти иностранных государств для достижения своих интересов в других странах. В этом плане Россия значительно отстает от других развитых стран.

Законодательство в России в настоящее время практически по минимуму ограничивает возможности иностранных компаний внедряться в экономику, промышленность, политику страны. И если в их лице приходят добропорядочные инвесторы, то это понять можно, но если на наш рынок проникают международные авантюристы, с ними надо бороться. В результате под иностранным контролем находится все больше ключевых стратегических предприятий России. Некоторые ведущие экономисты страны, депутаты, государственные чиновники, аналитики от политики и права считают, что в России активно и целенаправленно лоббируются законы в интересах зарубежного капитала, прямо ущемляющие интересы отечественной промышленности и экономики в целом.

За два последних десятилетия до 2000 года во многих странах произошли огромные перемены. Ветры “холодной войны”, требовавшие непомерно больших затрат финансовых и интеллектуальных ресурсов, главным образом в США и СССР, стали гораздо теплее. Однопартийная система в России осталась в прошлом. Однако эти позитивные изменения не означают, что нашим потомкам гарантировано безоблачное будущее. Все помнят развал Союза и его болезненные последствия.

Для того чтобы обладать возможностями эффективного партнерства в XXI веке, не стоит полагаться исключительно на взаимодействие между высшими должностными лицами государства; видимо, должны развиваться внешние связи и улучшаться взаимопонимание между законодателями, лидерами политических партий и общественных объединений, бывшими государственными деятелями и другими лицами из разных стран, а также развиваться разнообразные демократические гражданские институты.

В последнее время видно, что отечественными политиками предпринимаются различные усилия для эффективного представления российских интересов в других странах. Но этого явно недостаточно. Данную миссию возможно осуществлять только “чистыми руками”, обладая непререкаемым авторитетом, а это вопросы культуры и этики.

Во многих парламентах мира существуют различные этические нормы. Как правило, они содержатся в регламентах законодательных органов. Помимо основополагающих

регламентных норм могут приниматься и различные специальные документы и создаваться органы, которые отслеживают вопросы парламентской, депутатской и иной политической и должностной этики.

Принятие закона не всегда полностью решает правовую проблему. Лишь моральные правила исполняются или не исполняются добровольно, то есть по доброй воле. Сила закона в обязательности его предписаний и необходимости их соблюдения независимо от воли и желания граждан (субъектов отношений). С ситуацией конфликта между моралью и правом мы сталкиваемся, когда пытаемся, например, оценить закон с точки зрения его нравственного оправдания или неоправдания. Причин для этого много.

В настоящее время в законодательных органах ряда субъектов Российской Федерации создаются комиссии по депутатской этике, разрабатываются соответствующие положения. Деятельность создаваемых комиссий по депутатской этике направлена не только на защиту прав и интересов депутата, но и призвана рассматривать вопросы, касающиеся личного поведения и нарушения депутатом нравственно-этических норм.

В настоящем издании рассматриваются также вопросы регионального лоббизма, приведен перечень нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам лоббистской деятельности.

Полагаем, что данное издание послужит напоминанием о том, что лоббизм нуждается в цивилизованном, правовом и прозрачном (антикоррупционном) регулировании.

ГЛАВА I. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛОББИЗМА В ПЕРИОД ВЫБОРОВ

§ 1. Политический лоббизм в период выборов

Политический лоббизм – как один из видов лоббистской деятельности – не является обособленным атрибутом российской действительности. Политический лоббизм не только многогранен в формах и методах своего проявления, но и нередко является результатом продолжения и развития лоббизма профессионального и гражданского. Профессиональные лоббистские организации, сложившиеся на базе государственной экономики, финансово-промышленного и малого предпринимательства, могут создавать (и создают) политические партии и общественные объединения (блоки), в уставах которых в числе основных целей закреплено "участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органов

местного самоуправления..."¹. Таким образом, профессиональные лоббисты становятся проводниками политического лоббизма.

Каждый гражданин России вправе, реализуя свои конституционные права и свободы, использовать все виды и способы их защиты путем обращения в органы власти, к общественности, вступления в общественное объединение, политическую партию, избирательное объединение и тому подобное. Основными целями политического общественного объединения граждан, избирательного объединения, политической партии, политической организации, политического движения согласно Федеральному закону² является "участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах..." и так далее. Таким образом, гражданский лоббизм получает политическую окраску и трансформируется в политический лоббизм.

С установлением правовой базы формирования органов государственной власти в России на основе многопартийности, демократизации механизмов процедуры выборов политический лоббизм в стране приобретает все более цивилизованный вид и значительные масштабы. На первых выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации впервые получили гарантии реального участия в избирательной кампании 167 общественных объединений различной политической ориентации. Однако лишь 37 объединений выдвигали списки кандидатов, из них только 13 избирательных объединений представили в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации соответствующие требованиям законодательства подписные листы с подписями избирателей в поддержку федеральных списков кандидатов. Тот факт, что депутатами были избраны представители восьми избирательных объединений (в общей сложности 215 человек), показал, что для общественных объединений получение депутатских мандатов – реальность.

Общее число кандидатов, зарегистрированных в Министерстве юстиции Российской Федерации и получивших возможность участвовать в выборах в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва в 1995 году, составило уже 273 общероссийских общественных объединения (что в 1,6 раза больше, чем в 1993 году). Однако выполнить все условия, предусмотренные законодательством для регистрации списков кандидатов, смогли лишь 43 политических избирательных объединения (из них 25 избирательных объединений и 18 избирательных блоков). По результатам выборов четыре

¹ Статья 12¹ Федерального закона от 19 мая 1995 года №82-ФЗ "Об общественных объединениях" (Собрания Законодательства Российской Федерации, 1995, № 21, ст. 1930).

² Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 19 сентября 1997 года г. № 124-ФЗ (Собрание Законодательства Российской Федерации, 1997, № 38, ст. 4339).

избирательных объединения стали обладателями 225 мандатов депутатов Государственной Думы.

Анализ приведенных данных показывает, что в стране происходит не только количественное, но и качественное развитие политического лоббизма. Так, общее число политических объединений, заявивших о намерениях непосредственно участвовать в политической жизни страны, в 1995 году по сравнению с 1993 годом, выросло более чем на 60 процентов. Выдвигали кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва 43 политических объединения, что на 16 процентов больше, чем на предыдущий созыв. Однако в 1995 году лишь четыре избирательных объединения получили мандаты депутатов, что в два раза меньше, чем в 1993 году. При этом общее число депутатов, представленных избирательными объединениями и получивших мандаты, выросло с 215 (1993 год) до 225 человек (1995 год), что на 5 процентов больше. Это говорит о том, что за этот период прошел процесс становления политических партий, движений, имеющих общественно значимые цели, крепкую организационную основу, умеющих грамотно проводить агитационную работу по обеспечению поддержки избирателей, владеющих приемами лоббирования своих интересов в различных сферах деятельности.

С 1994 года идет активная законодательная работа по правовому регулированию выборных процессов в стране, обеспечению гарантий избирательных прав граждан, установлению регламентных рамок в деятельности и порядке регистрации политических, общественных объединений. В этот период были приняты федеральные законы "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" (1994), "О выборах Президента Российской Федерации" (1995), "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (1995), "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (1997). Политические баталии, проходившие в преддверии выборов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва (1999 год), дают основания и показали дальнейшее обострение конкурентной борьбы между избирательными объединениями и независимыми депутатами, усиление политического лоббирования со стороны политических партий, движений и кандидатов в депутаты, качественно нового витка в политической жизни страны.

К очередным выборам депутатов Государственной Думы 1999 года в Министерстве юстиции Российской Федерации в качестве политических общественных объединений было зарегистрировано 139 общероссийских избирательных объединений. Из них 74 имели статус

политического движения, 44 – политической партии, 18 – политической общественной организации, два политических союза и одно объединение. Уставы всех зарегистрированных избирательных объединений своей основной целью называют, по сути, организацию и проведение политической лоббистской деятельности, а именно: участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти, выдвижении кандидатов, их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов. Вместе с тем устав каждого отдельно взятого политического объединения формулирует цели, характерные лишь для этого объединения. Так, старейшие партии – Крестьянская партия России и Аграрная партия России, основанные соответственно в 1991 и 1993 годах, предусматривают в числе своих уставных целей лоббирование политических, социальных, экономических интересов сельских тружеников: крестьян, фермеров, производителей сельскохозяйственной продукции, жителей села, их прав на участие в управлении государственными и общественными делами. На социальные интересы определенных социальных слоев населения ориентированы многие другие партии и движения. "Ассоциация работников правоохранительных органов Российской Федерации" предполагает одной из главных своих уставных целей "содействие обеспечению социальной защиты работников правоохранительных органов", движение "В поддержку армии, оборонной промышленности и военной науки" – защиту "прав и законных интересов военнослужащих и их семей, гражданского персонала, ветеранов Вооруженных Сил", Партия пенсионеров – "содействие созданию справедливой системы пенсионного обеспечения, развитию системы адресной помощи малоимущим".

Многие партии и движения намерены отстаивать интересы отдельных отраслей экономики. Движение "Шахтеры России" считает одной из главных своих уставных целей "участие в разработке и реализации общезначимых программ и проектов, в том числе касающихся топливно-энергетического комплекса, угольной промышленности и угледобывающих регионов". Уставы организации "Российская объединенная промышленная партия" и движения "Промышленный союз" предусматривают содействие "осуществлению в стране реальных социально-экономических реформ на основе развития и защиты отечественной промышленности и товаропроизводителей", а также "возрождению российской промышленности".

Уставные цели многих политических партий и движений созвучны друг другу и отражают всевозможные спектры интересов различных групп населения, например представителей разных конфессий — организация "Православная партия России", движение

"Всероссийский исламский конгресс"; женских организаций — движение "Женщины России", союз "Движение женщин за здоровье нации", движение женщин России, движение "Женский объединенный союз", "Российская партия защиты женщин"; молодежные движения — организация союз "Молодые республиканцы", движение "Молодые социал-демократы России", движение "Народно-патриотический союз молодежи", организация "Российский союз свободной молодежи", организация "Надежда России", движение "Сыны России", молодежное политическое движение "Лебедь", организация "Российский молодежный конгресс" и т.п.; представителей политических интересов и убеждений — организация "Демократическая партия России", "Республиканская партия Российской Федерации", движение "Демократическая Россия", "Российская христианско-демократическая партия", "Социалистическая партия трудящихся", "Российская коммунистическая рабочая партия", "Консервативная партия России", организация "Свободные демократы России", движение "Новые левые", организация "Народно-патриотическая партия", "Либерально-демократическая партия России", "Демократическая Россия", "Демократический выбор России", "Консервативное движение России" и так далее.

Большинство крупных политических партий и движений имеют свои особенные уставные цели, формулировки которых предполагают как широкое трактование, так и узкое трактование сферы интересов этих избирательных объединений. Это дает им возможность заниматься лоббистской деятельностью во всех направлениях, что является необходимым условием для массовой общероссийской политической партии для достижения положительных результатов политического лоббизма и укрепления ее роли в политической жизни страны.

В декабре 1999г. прошли федеральные выборы депутатов Государственной Думы 3-го созыва, а в марте 2000 г. - выборы Президента РФ, и вновь на первый план вышел вопрос: насколько хороши федеральные законы, по которым мы избираем представительную власть. На первый взгляд времени для дискуссий достаточно много. Однако, по мнению бывшего депутата Государственной Думы первого и второго созывов В.Л. Шейниса (профессора, главного научного сотрудника Института мировой экономики и международных отношений РАН) "промедление в работе над усовершенствованием федерального избирательного законодательства неразумно".³ Он полагает, что избирательное законодательство нуждается в более или менее серьезной корректировке. При этом придется затронуть все основные элементы избирательного процесса. В частности, как можно запретить свободному российскому гражданину, не являющемуся ни кандидатом, ни его представителем, вести

агитацию за (или против) любого кандидата? Где же тогда гарантированная Конституцией свобода слова? Почему закон не пресекает постыдную деятельность компроматчиков, которые влияют на мнение сограждан? Почему можно вести агитацию как за, так и против кандидатов и партий, а призывать не участвовать в выборах нельзя? Вместе с тем, как считает В.Л. Шейнис, законодатель искал приемлемый баланс между основополагающими принципами свободы слова и правом избирателя на получение всесторонней, в том числе и негативной информации о кандидатах и партиях, с одной стороны, и необходимостью обеспечить равные возможности для всех кандидатов и партий - с другой, но в результате мы получили не совсем совершенное избирательное законодательство. Помимо этого, необходим закон о политических партиях. В скором будущем наступит время, когда общество и законодатель должны будут определиться, что претендентами на выборные должности могут быть – только политические партии (блоки партий) и их кандидаты. Кроме того, законодательное оформление всей, а не только предвыборной деятельности партий позволит рационально решить вопрос о финансировании⁴.

В своем выступлении глава государства В.Путин при предъявлении ежегодного Послания Федеральному Собранию Российской Федерации (2000 года) в этом вопросе пошел еще дальше, отметив, что "сегодня назрела необходимость в подготовке проекта закона о партиях и партийной деятельности, ...Возможно, и кандидатов на пост главы государства должны выдвигать только общественно-политические объединения Я, понимаю, что это серьезная постановка вопроса, она требует отдельной, широкой дискуссии"⁵.

С данными позициями можно согласиться. При этом следует отметить, что в Государственной Думе Федерального Собрания предпринимались неоднократные попытки принятия соответствующих законов⁶.

По мнению В.Л.Шейниса, проведение выборов в решающей степени зависит также и от избирательных комиссий. Он предлагает отменить участие исполнительных органов государственной власти в формировании этих комиссий, предусмотреть выполнимый порядок (с учетом ресурсов, времени, информации) формирования избирательных комиссий, особенно участковых. Вместе с этим необходимо описать в федеральных законах процедуру отбора кандидатов в члены избирательных комиссий и значительно увеличить сроки между образованием избирательных участков и формированием участковых комиссий. При этом

³ Шейнис В. Законы, по которым мы избираем //Независимая газета. 2000, 8 июня. С.8

⁴ См. там же.

⁵ Какую Россию мы строим. Выступление В.В.Путина при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года, г.Москва// Российская газета. 2000, 11 июля. С. 3.

⁶ Более подробно, смотрите, раздел второй "Нормативные акты и документы" .настоящей книги.

формировать избирательные комиссии исключительно из представителей политических партий с принесением присяги всеми членами комиссии перед голосованием.

Заслуживают известной корректировки и нормы федерального законодательства, регулирующие деятельность избирательных объединений и блоков. В том числе это относится к составлению партийных списков кандидатов в русле решения Конституционного Суда РФ, который отменил положение Федерального Закона (от 24 июня 1999г.) о выборах депутатов Государственной Думы, по которому в случае выбытия хотя бы одного из кандидатов ведущей тройки лидеров из партийного списка на выборах депутатов в Государственную Думу, весь список снимается с предвыборной дистанции.

Следует также констатировать, что наибольшее число нарушений приходится на день голосования и ночь после него. Особая опасность кроется и в разрешении голосования до назначенного дня выборов. Соблюдение требований федерального законодательства при досрочном голосовании на выборах особенно трудно проконтролировать. Его упрощенные условия открывают значительный простор для злоупотреблений. Отмечены случаи, когда число избирателей, досрочно доставленных на избирательные участки заинтересованными лицами и организациями, достигало 30% и более.

Как представляется многим специалистам, дальнейшее реформирование избирательной системы должно осуществляться не только в сфере федерального законодательства, но и избирательной практики. А она зависит в первую очередь от активности, добросовестности и квалифицированности всех участников избирательного процесса. Ключевые звенья этих вопросов и проблем – состав избирательных комиссий, общественный контроль, корпус наблюдателей, доступность итоговой документации для всех заинтересованных граждан, законодательство об использовании системы ГАС "Выборы", политических партиях и т.д.

§ 2. Характеристика и интересы избирательных объединений и блоков на выборах в Государственную Думу

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КАМПАНИИ И ПРАКТИКА ЛОББИЗМА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И БЛОКОВ ПЕРВОГО И ВТОРОГО СОЗЫВОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

Парламент России в его новой конфигурации существует с 12 декабря 1993 года. В этот день впервые проводились выборы в обе палаты Федерального Собрания и всенародное

голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации, которые, собственно, и заложили основы российского парламентаризма.

Опыт избирательных кампаний 1993, 1995, 1999 годов, несмотря на явные недостатки, определил начавшиеся положительные тенденции в политической жизни России. Выборы перестали быть формальностью.

Выборы в Государственную Думу 1993 года были началом принципиально нового развития российской избирательной системы, основанной на принципе многопартийности. Впервые выборы проводились на многопартийной основе, было положено начало процесса формирования политического имиджа партий и движений, их лидеров, расстановки политических сил основных участников политической борьбы; взаимодействия партий, блоков, объединений (размежевание, конфронтация, оппозиция); процесса, определяющего существенный разрыв между политизированными столицами (крупными городами) и периферией, где влияние и деятельность основных партий и движений мало заметны, где отмечена усталость избирателей на фоне резкого снижения жизненного уровня большинства населения, социальных и других проблем переходного периода, что является мощным фактором влияния на избирательную активность населения. Программы и предвыборные платформы большинства партий и политических движений в 1993 году готовились в спешке, без учета интересов избирателей, поэтому избиратели ориентировались в основном на авторитеты популярных политических личностей.

В Государственной Думе Федерального Собрания 450 депутатов, избираемых путем всеобщих выборов. Половина депутатов избирается в территориальных избирательных округах. Депутатский мандат получает тот, кто набрал голосов больше своих соперников. Другая половина депутатов Государственной Думы избирается по пропорциональной избирательной системе.

При пропорциональной системе выборов в парламент небольшие политические партии не связаны необходимостью заключать предвыборные союзы и объединяться в крупные партии. Вследствие этого складывается, как правило, неустойчивое большинство в парламенте. В свою очередь, применение мажоритарного принципа способствует формированию в стране крупных политических партий, что само по себе означает относительно высокую стабильность функционирования политической системы в целом.

При выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году была использована смешанная избирательная система: половина депутатов Государственной Думы – 225 человек - избиралась по мажоритарной системе относительного большинства, другая половина – по пропорциональной системе, по общефедеральным спискам избирательных

объединений. Общефедеральные избирательные объединения имели преимущества при выдвижении кандидатов по мажоритарным округам. Во-первых, этим кандидатам не требовалось собирать подписи избирателей в свою поддержку (что было крайне сложно в короткие сроки избирательной кампании 1993 года), вторым фактором, обеспечивающим преимущество, являлось наличие у избирательного объединения самостоятельной финансовой базы и соответственно возможность более организованного и концентрированного ведения предвыборной агитации.

Сегодня уже можно сказать, что лоббизм начинает свое проявление с избирательной кампании – каждому понятно стремление иметь возможность влиять на структуры Государственной Думы и Совета Федерации.

Из лоббистов в избирательной кампании 1993 года по максимуму выступили аграрии. На съезде депутатов "старой модели" это была самая большая фракция – более 130 депутатов, 12% от общего состава. Те же 12% они имели и в Государственной Думе первого созыва, только теперь это 54 депутата Думы. Более 30 депутатов избраны по мажоритарным округам. В верхней палате у АПР всего несколько человек.

Хотя по численности аграрии стали только четвертой фракцией Думы (после "Выбора России", "Новой региональной политики" и ЛДПР), по уровню групповой сплоченности они уступают разве что КПРФ, а по умению лоббировать пока стоят на первом месте, по крайней мере, по формальному критерию – в смысле успеха в проведении своих решений⁷.

Эта разновидность лоббизма, выражающаяся, в основном, в стремлениях выбивать кредиты для отраслей и регионов, может быть названа "традиционной": аграрии являются корпорацией, претерпевшей с советских времен наименьшие изменения.

Довольно удачно провел избирательную кампанию – 93 и Топливо-Энергетический Комплекс. В.С. Черномырдин благоволил в основном партии единства и согласия (лидер – С. Шахрай), для него речь шла не о "большинстве в парламенте" и тем более не об утверждении в нем своего правительства. Первоочередной целью было поражение конкурента (Е. Гайдара), который как раз ставил перед собой подобные амбициозные цели и использовал совершенно неадекватные средства.

В целом о ТЭК (шире – о "правительстве сырьевых экспортеров" 1993 года) можно было сказать: "позитивно лоббировать" через парламент они то ли не умели, то ли не хотели, хотя в Совете Федерации их позиции были прочнее, чем в Государственной Думе. Но вот блокировать любые враждебные себе поползновения, в том числе и используя парламент как щит, они научились неплохо.

⁷ Нецадин А., Блохин А., Верещагин В., и др. Лоббизм сегодня //Власть. 1995, №3. С.43

Такой вид лоббизма, по мнению авторов вышеупомянутой статьи, можно назвать "защитно-негативным". Пока ВУ.С. Черномырдин являлся премьером, позиции группы ТЭК были довольно прочны, и тогда эта ситуация не производила впечатления долговечной.

Финансово-торговое лобби, часть которого осенью 1993-го пошла ва-банк, интенсивно финансируя избирательную кампанию целого ряда либеральных блоков и рассчитывая получить весь политический капитал сразу, потерпело чувствительную неудачу на выборах 1993 года. Хотя резкое ослабление его позиций во властных структурах, подспудно назревавшее уже летом 1994-го, реально началось год спустя, после открытия гонки за мандатами, оно было связано с парламентскими осложнениями. Свою лепту внесли и внутренние разногласия. При всем шоке от бюджетной и законотворческой неудачливости, несомненном утопизме лоббизма предпринимательства вообще явление лоббизма – это все-таки реальность Государственной Думы второго созыва.

Какие же уроки были извлечены из избирательной кампании 1993 года? Выборы становятся главным действием на российской политической арене. Процентное соотношение осознанной избирательной активности в 1993, 1995 и 1999 годах распределяется по указанным годам в сторону ее роста. Меняются и мотивы политических пристрастий избирателей. Определенный интерес представляют результаты социологического опроса фонда "Общественное мнение" по итогам избирательной кампании 1993 года о мотивах голосования избирателей за политические партии и блоки (таблица 1)⁸.

⁸ Зотова З.М. Избирательная кампания: технологии организации и проведения. М., 1995. С. 11.

Таблица 1

| Мотивы голосования | Голосовали за: | | | | | | | |
|---|----------------|------|-----|-----|------|------|-----|----|
| | ВР | ПРЕС | ЯБЛ | ДПР | ЛДПР | КПРФ | АПР | ЖР |
| Только руководители этого блока заставят правительство думать о народе | 6 | 7 | 9 | 9 | 28 | 21 | 8 | 7 |
| Руководители этого блока являются сторонниками Б. Ельцина | 85 | 3 | 2 | 4 | 0 | 2 | 0 | 1 |
| Только руководители этого блока наведут в стране порядок | 12 | 7 | 9 | 4 | 38 | 16 | 4 | 3 |
| Только руководители этого блока решительно продолжают начатые в стране реформы | 56 | 7 | 17 | 2 | 1 | 1 | 4 | 2 |
| Руководители этого блока являются противниками Б. Ельцина | 2 | 2 | 5 | 6 | 46 | 32 | 3 | 0 |
| Только руководители того блока защитят русских в России и бывших союзных республиках | 6 | 6 | 8 | 2 | 59 | 10 | 5 | 2 |
| Только руководители этого блока не раздают пустых обещаний, а говорят правду, даже если она горькая | 19 | 6 | 18 | 8 | 16 | 10 | 6 | 6 |
| Все другие блоки и партии еще хуже | 13 | 5 | 15 | 6 | 18 | 10 | 3 | 15 |
| Население в целом | 13 | 4 | 7 | 4 | 15 | 8 | 4 | 5 |

Те, кто руководствовались стремлением поддержать Б. Ельцина, отдали свои голоса "Выбору России" (85%). Те, кто были настроены против Б. Ельцина, отдали голоса ЛДПР (46%) и КПРФ (32%).

Те, кто голосовали за порядок в стране, выбрали ЛДПР (38%), КПРФ (16%), "Выбор России" (12%).

Те, кто высказывались за реформы, голосовали за "Выбор России" (56%) и "ЯБЛОКО" (17%).

Те, кто включили в число своих мотивов защиту русских, голосовали за ЛДПР (59%).

Те, кто исходили из требования к политическим лидерам говорить пусть горькую, но правду, голосовали за "Выбор России" (19%), "ЯБЛОКО" (18%) и ЛДПР (16%)⁹.

Результаты выборов 12 декабря 1993 года обеспечили принципиально новое положение российских политических партий и объединений в формирующейся политической системе. В Государственную Думу были избраны представители восьми политических партий, блоков, сформировавшихся в соответствующие фракции, – "Выбор России", "ЯБЛОКО", ПРЕС, ДПР, "Женщины России", АПР, КПРФ, ЛДПР. Половина депутатов, избранных в одномандатных округах, образовали самостоятельные депутатские группы – "Либерально-демократический Союз 12 декабря", НРП, "Российский путь", "Держава", "Стабильность", "Россия".

Если выборы в Государственную Думу в 1993 году проходили в условиях политического балагана с сопутствующими ему шумными уличными акциями, крикливыми заявлениями и выдержанными в нигилистическом духе лозунгами, то к выборам в 1995 году политика все в большей степени становится уделом профессионалов, ответственных за дело, и в целом уже был наработан опыт взаимодействия политических институтов. "Но этот процесс не завершен. Слишком много еще желающих (это продемонстрировали выборы и глав администраций в субъектах Федерации) сколотить себе политический капитал на критиканстве всего и вся, откровенном популизме и порою откровенном обмане"¹⁰.

Такова краткая характеристика многотрудного становления и закрепления позиций политических сил, определявших общественно-политическую обстановку в стране и обусловивших иной характер развития многопартийной системы в России к 1999 году.

В любой политической борьбе, особенно предвыборной, поражение может означать - не только и не столько исчезновение с основной политической арены ("Демократический выбор России", Партия российского единства и согласия, блок Ивана Рыбкина и так далее),

⁹ Зотова З.М. Избирательная кампания: технологии организации и проведения. М., 1995. 49 с.

сколько утрату возможности существенно влиять на принятие государственных решений, законов, контролировать тем или иным образом значительные изменения в политике государственных органов и страны в целом.

На выборах 1999 года в Государственную Думу ставка успеха была также слишком велика, кроме сугубо партийных и представительских интересов верного электората и уже наработанного парламентского опыта, имели значение предстоящие в 2000 году президентские выборы, которые являются едва ли не основной движущей силой политического выживания для многих политических объединений.

Поэтому, отбросив партийно-эгоистические соображения, политические силы (политики) решили пойти по пути консолидации, создав несколько межпартийных коалиций. Причем, по мнению лидера "ЯБЛОКА" Григория Явлинского, "сам факт объединения внушает людям уверенность, ощущение силы. И избиратели голосуют за тех, кто объединился".

Дальнейшее развитие экономического кризиса привело к ужесточению борьбы за прибыли и денежные средства. Поэтому началось образование крупных корпоративных структур, борьба между которыми охватывает ныне все стороны жизни. Сегодня такими источниками финансовых ресурсов за счет различных источников являются: экспортно-импортные операции, которые пока еще приносят значительную прибыль; банковско-финансовые операции; прямые бюджетные дотации и льготные кредиты; налоговые льготы, льготные экспортно-импортные тарифы; приватизация государственной собственности.

Именно данный перечень диктует направления и методы лоббирования отраслевых группировок. В условиях государственного устройства нынешней России есть четыре основных направления лоббирования: Аппарат Президента РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание (Государственная Дума и Совет Федерации), регион (субъекты Российской Федерации, местные органы власти).

Если ранее спорные вопросы решались на уровне ЦК КПСС, то сегодня, из-за отсутствия подобного органа с широкими полномочиями, они решаются чисто силовыми методами практически на всех уровнях одновременно.¹¹

¹⁰ Российские политические партии и общественные объединения на выборах в Государственную Думу 95. - М.: Юрид. лит., 1996. С. 3.

¹¹ *Нещадин А., Блохин А., Верещагин В.* и др. Лоббизм сегодня//Власть. 1995, №3. С.51

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ И БЛОКИ В ПЕРИОД ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ВТОРОГО СОЗЫВА¹²

ЧАСТЬ I

Избирательные объединения и блоки, зарегистрировавшие списки кандидатов в депутаты в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и внесенные в бюллетени для голосования

1. Избирательный блок "89" (89 регионов России)
2. Избирательное объединение "Аграрная партия России"
3. Избирательное объединение "Ассоциация адвокатов России"
4. Избирательный блок "Блок Ивана Рыбкина"
5. Избирательный блок "Блок независимых"
6. Избирательный блок "Блок Станислава Говорухина"
7. Избирательный блок "Власть – народу!"
8. Избирательное объединение "Общественно-политическое движение "Вперед, Россия!"
9. Избирательное объединение "Социал-патриотическое движение "Держава"
10. Избирательный блок "Демократический выбор России – Объединенные демократы"
11. Избирательное объединение "Общественно-политическое движение "Дума-96"
12. Избирательное объединение "Женщины России"
13. Избирательное объединение "Союз работников жилищно-коммунального хозяйства России"
14. Избирательный блок "За Родину!"
15. Избирательное объединение "Экологическая партия России "Кедр"
16. Избирательное объединение "Коммунистическая партия Российской Федерации"
17. Избирательный блок "Коммунисты – Трудовая Россия – За Советский Союз"
18. Избирательное объединение "Общественно-политическое движение "Конгресс русских общин"
19. Избирательное объединение "Либерально-демократическая партия России"
20. Избирательный блок "Межнациональный союз"
21. Избирательное объединение "Мое Отечество"
22. Избирательное объединение "Партия "Народный союз"
23. Избирательное объединение "Национально-республиканская партия России"
24. Избирательное объединение "Всероссийское общественно-политическое движение "Наш дом – Россия"
25. Избирательное объединение "Общероссийское мусульманское общественное движение "НУР" ("Свет")
26. Избирательный блок "Внепартийное политическое движение избирателей "Общее дело"
27. Избирательный блок "Э. Памфилова – А. Гуров – В. Лысенко" (Республиканская партия Российской Федерации)
28. Избирательное объединение "Партия любителей пива"
29. Избирательное объединение "Партия самоуправления трудящихся"
30. Избирательное объединение "Партия экономической свободы"

¹² Российские политические партии и общественные объединения на выборах в Государственную Думу 95. - М.: Юрид. лит., 1996, стр. 285-287.

31. Избирательный блок "Поколения рубежа"
32. Избирательный блок "Профсоюзы и промышленники России – Союз труда"
33. Избирательный блок "Предвыборный блок, включающий руководителей Партии защиты пенсионеров и ветеранов, Партии искоренения преступности – законности и порядка, Партии защиты здравоохранения, образования, науки и культуры, Партии защиты молодежи, Объединения независимых профсоюзов, Партии справедливости, Партии охраны природы"
34. Избирательный блок "Предвыборный блок, включающий руководителей партии защиты детей (Мира, Добра и Счастья), партии "Русские женщины", Партии православных (Веры, Надежды, Любви), Народной христианско-монархической партии, партии "За союз славянских народов", партии сельских тружеников "Земля-матушка", партии защиты инвалидов, Партии пострадавших от властей и обездоленных"
35. Избирательный блок "Преображение Отечества"
36. Избирательное объединение "Партия российского единства и согласия"
37. Избирательное объединение "Российское общенародное движение"
38. Избирательный блок "Социал-демократы"
39. Избирательное объединение "Общественно-политическое движение "Стабильная Россия"
40. Избирательный блок "Тихонов – Туполев – Тихонов"
41. Избирательное объединение "Федерально-демократическое движение"
42. Избирательное объединение "Политическая партия "Христианско-демократический союз – Христиане России"
43. Избирательное объединение "Общественное объединение "ЯБЛОКО"

ЧАСТЬ II

Избирательные объединения и блоки, не внесенные в бюллетени для голосования

1. Избирательный блок "Вера, Труд, Совесть"
2. Избирательное объединение "Возрождение"
3. Избирательное объединение "Всероссийское общественно-политическое движение транспортников"
4. Избирательный блок "Всероссийский союз защиты вкладчиков, пенсионеров и малообеспеченных"
5. Избирательный блок "Движение за социальную справедливость"
6. Избирательный блок "Демократическая Россия – Свободные профсоюзы"
7. Избирательное объединение "Европейская либерально-демократическая партия"
8. Избирательный блок "Земский Собор – Союз земства, казачества и православно-патриотических организаций России"
9. Избирательное объединение "Консервативная партия"
10. Избирательное объединение "Лига независимых ученых России"
11. Избирательное объединение "Народная национальная партия"
12. Избирательный блок "Наше будущее"
13. Избирательное объединение "Общероссийская партия "Демократическая альтернатива".
14. Избирательное объединение "Союз мусульман России"
15. Избирательное объединение "Общероссийская общественная организация пенсионеров и инвалидов "Российская ассоциация жертв незаконных политических репрессий"

16. Избирательное объединение "Общественно-политическое движение "Образование - будущее России"
17. Избирательное объединение "Партия сторонников снижения налогов"
18. Избирательное объединение "Российская партия автомобилистов"
19. Избирательное объединение "Российский союз местного самоуправления"
20. Избирательное объединение "Русская партия"
21. Избирательный блок "Служим России!"
22. Избирательный блок "Союз вкладчиков России – Фронт национального спасения"
23. Избирательное объединение "Союз коммунистов"
24. Избирательный блок "Союз патриотов"
25. Избирательный блок "Трудовые коллективы и Зеленые за ССР (Союз совладельцев России)"
26. Избирательный блок "Фронт народного спасения"

. Политическая активность на дополнительных выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации

Замещение вакантных мандатов депутатов и проведение дополнительных выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва

Законодательная процедура и методика распределения мандатов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеральному избирательному округу между избирательными объединениями, избирательными блоками и между кандидатами, включенными избирательными объединениями и избирательными блоками в федеральные списки, была установлена в статьях 62 и 70 Федерального закона от 21 июня 1995 г., № 90 "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (далее - федеральный закон о выборах депутатов). Кроме того, процедура его практического применения закреплялась в постановлениях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 декабря 1995 года № 64/552-II и от 4 января 1996 года № 65/556-II.

Депутатские мандаты по федеральному округу (в Государственную Думу второго созыва) получили только четыре избирательных объединения, успешно выступившие на выборах: "Коммунистическая партия Российской Федерации" - 99; "Либерально-демократическая партия России" - 50; "Всероссийское общественно-политическое движение "Наш дом-Россия" - 45; "Объединение "ЯБЛОКО" - 31.

Порядок замещения вакантных мандатов депутатами, избранными по федеральному списку, определен статьей 67 Федерального закона.

С начала работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва и до 17 марта 1999 года из 225 депутатов Государственной Думы,

избранных по одномандатным избирательным округам, досрочно выбыли 34 депутата. Из них 17 перешли на государственную службу в федеральные органы государственной власти, восемь избраны, а четыре назначены руководителями исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, пять депутатов умерли¹³. Характерной особенностью политической жизни 1996-1999 гг. является то, что политические партии и движения, а равно избирательные объединения и избирательные блоки не воспользовались правом выдвижения кандидатов на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы с начала 1996 года по 1999 год. Во многих случаях это было связано с требованием федерального закона о выборах депутатов 1995 г., согласно которому выдвижение кандидатов в депутаты в одномандатных избирательных округах производится на съезде или конференции избирательного объединения, блока, а также законодательным ограничениям на участие избирательных объединений на выборах в Государственную Думу, если они зарегистрированы менее чем за один год до новых выборов. Очевидно, избирательные объединения решили не проводить съезды специально для выдвижения своих кандидатов в округах.

Практически все кандидаты, баллотировавшиеся в одномандатных избирательных округах второго созыва, были выдвинуты непосредственно избирателями. Значительная часть депутатов самовыдвигалась. Это не означает, что политические партии были вне избирательного процесса. В силу демократических принципов новой российской избирательной системы и соответствующих положений законодательства дополнительные выборы не могли проходить вне политической жизни общества: из 458 кандидатов, выдвинутых во всех 28 одномандатных избирательных округах, где были назначены выборы, 100 указали в избирательных документах свою принадлежность к политическим партиям или другим общественным объединениям, то есть воспользовались возможностью, предоставленной им статьей 57 федерального закона о выборах депутатов. Всего были указаны 44 политические партии, организации, движения, в том числе 28 общероссийских: Коммунистическая партия Российской Федерации, Либерально-демократическая партия России, Аграрная партия России, Партия самоуправления трудящихся, Крестьянская партия России, партия "Демократический выбор России", Российская народно-республиканская партия, политические организации "Объединение "ЯБЛОКО", "Конгресс русских общин", "Союз офицеров", общественно-политические движения "Наш дом – Россия", "Честь и Родина", "Союз мусульман России", "Преображение Урала" и другие, а также

¹³ Дополнительные выборы и замещение вакантных мандатов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1996-1998. Электоральная статистика. М.: Издательство "Весь Мир", 1999.

межрегиональные и региональные общественные объединения – такие, как общественные движения "Лига молодых политиков Юга России", "За возрождение Урала", общественные организации "Полярная Россия", "Ветераны Афганистана Юго-Восточного округа Москвы" и так далее. Часть этих кандидатов так и не дошла до регистрации, а из 312 зарегистрированных кандидатов указали в избирательных бюллетенях свою политическую принадлежность 80 кандидатов, в том числе четыре кандидата, баллотировавшихся в разное время в двух избирательных округах, и четыре кандидата, баллотировавшихся на дополнительных и повторных дополнительных выборах в одном округе.

При этом статистика свидетельствует, что 37 кандидатов указали свою принадлежность к политическим общественным объединениям, имеющим депутатские фракции либо депутатские группы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Партийную принадлежность отдельных кандидатов избиратели могли определить не только по специальной записи о такой принадлежности, но и по их должности, указанной в избирательном бюллетене.

Примечательно, что среди выдвигавшихся кандидатов было много руководителей различных общественных объединений и партий. Так, из 50 руководителей общественных объединений 13 - лидеры общероссийских партий и движений: председатель Всероссийской партии безопасности человека (Орджоникидзевский № 165), председатель Всероссийской партии пенсионеров (Ямало-Ненецкий № 225), президент Всероссийской ассоциации социальной защиты "Заграда" (Люблинский № 195), председатель Аграрной партии России (Горно-Алтайский № 2), председатель Российского земского движения (Павловский № 76), председатель Экологической партии России "Кедр" (Дзержинский № 119), председатель исполкома политической организации "Конгресс русских общин" (Аннинский № 74), председатель общественно-политического движения "Жуковское движение России "Жизнь" (Люблинский № 195 и Орехово-Борисовский № 197), председатель политической организации "Союз офицеров" (Орехово-Борисовский № 197), председатель Консервативной партии России (Каневский № 39 и Орехово-Борисовский № 197), председатель движения "Союз мусульман России" (Махачкалинский № 11), председатель Крестьянской партии России (Орехово-Борисовский № 197), председатель Политсовета Всероссийского общественно-политического движения "Наш дом – Россия" (Ямало-Ненецкий № 225).

Имели место случаи, когда в избирательных бюллетенях указывались должности, свидетельствующие о причастности кандидатов к защите интересов местного населения в

целом или отдельных его социальных групп, например: председатель совета Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств Ставропольского края (Георгиевский № 52), председатель правления Союза возрождения Севера "Полярная Россия" и председатель совета Союза предпринимателей города Магадана (Магаданский № 103), председатель Ростовского регионального общественного благотворительного союза "Чернобыль" (Пролетарский № 145), председатель правления общественного объединения "Благотворительный фонд "Бизнесцентр" (Энгельский № 159), председатель общественной организации помощи инвалидам "Равенство", руководитель общественной организации "Содружество офицеров Уральского региона" (Орджоникидзевский № 165), председатель совета регионального общественного движения содействия экологии и социальной защиты населения "Радуга" (Орехово-Борисовский № 197). Однако кандидаты, указавшие свою принадлежность к подобным организациям, не пользовались популярностью среди избирателей.

Более подробно о замещении вакантных мандатов депутатов в таблице 2.

Таблица 2

**Сведения о замещении вакантных мандатов депутатов
Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации,
избранных по одномандатным избирательным округам
(по состоянию на 17 марта 1999 года)¹⁴**

| № п/п | Избирательный округ | Выбывший депутат | Причины прекращения полномочий | Дата рассмотрения в Государственной Думе вопроса о прекращении полномочий депутата |
|--------------|--|---------------------------|--|---|
| | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | Махачкалинский одномандатный избирательный округ № 11, Республика Дагестан | Гамидов Гамид Мустафаевич | Назначение министром финансов Республики Дагестан | 19.07.96 |
| 2 | Тульский одномандатный избирательный округ № 176, Тульская область | Лебедь Александр Иванович | Назначение Секретарем Совета Безопасности Российской Федерации | 02.10.96 |

¹⁴ Дополнительные выборы и замещение вакантных мандатов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1996-1998. Электоральная статистика. М.: Издательство "Весь Мир", 1999, стр. 28-30.

| | | | | |
|----|---|---------------------------------------|--|----------|
| 3 | Аннинский одномандатный избирательный округ № 74, Воронежская область | Рыбкин Иван Петрович | Назначение Секретарем Совета Безопасности Российской Федерации | 13.11.96 |
| 4 | Кировский одномандатный избирательный округ № 92, Кировская область | Сергееенко в Владимир Нилович | Вступление в должность губернатора Кировской области | 13.11.96 |
| 5 | Петровский одномандатный избирательный округ № 54, Ставропольский край | Черногоров Александр Леонидович | Вступление в должность губернатора Ставропольского края | 04.12.96 |
| 6 | Магаданский одномандатный избирательный округ № 103, Магаданская область | Цветков Валентин Иванович | Вступление в должность губернатора Магаданской области | 04.12.96 |
| 7 | Пролетарский одномандатный избирательный округ № 145, Ростовская область | Шахрай Сергей Михайлович | Назначение полномочным представителем Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации | 22.01.97 |
| 8 | Хакаский одномандатный избирательный округ № 30, Республика Хакасия | Лебедь Алексей Иванович | Вступление в должность Председателя Правительства Республики Хакасия | 15.01.97 |
| 9 | Павловский одномандатный избирательный округ № 76, Воронежская область | Меркулов Александр Федорович | Назначение первым заместителем главы администрации Воронежской области | 07.02.97 |
| 10 | Советский одномандатный избирательный округ № 186, Челябинская область | Уткин Владимир Петрович | Назначение первым заместителем главы администрации - председателем правительства Челябинской области | 05.02.97 |
| 11 | Кыштымский одномандатный избирательный округ № 184, Челябинская область | Сумин Петр Иванович | Вступление в должность главы администрации Челябинской области | 17.01.97 |
| 12 | Агинский Бурятский одномандатный избирательный округ № 215, Агинский Бурятский автономный округ | Жамсуев Баир Баясхаланович | Вступление в должность главы администрации Агинского Бурятского автономного округа | 05.03.97 |
| 13 | Георгиевский одномандатный избирательный округ № 52, Ставропольский край | Манжосов Николай Иванович | Смерть | 19.03.97 |
| 14 | Магнитогорский одномандатный избирательный округ № 185, Челябинская область | Починок Александр Петрович | Назначение руководителем Государственной налоговой службы Российской Федерации | 14.05.97 |
| 15 | Орджоникидзевски | Карелова | Назначение | 19.06.97 |

| | | | | |
|----|---|------------------------------------|---|----------|
| | й одномандатный избирательный округ № 165, Свердловская область | Галина Николаевна | заместителем Министра труда и социального развития Российской Федерации | |
| 16 | Бирский одномандатный избирательный округ № 3, Республика Башкортостан | Сайфуллин Альзам Тухватуллинович | Смерть | 10.09.97 |
| 17 | Буйнакский одномандатный избирательный округ № 10, Республика Дагестан | Абдулатипов Рамазан Гаджимуратович | Назначение заместителем Председателя Правительства Российской Федерации | 12.11.97 |
| 18 | Балаковский одномандатный избирательный округ № 156, Саратовская область | Максаков Александр Иванович | Смерть | 12.11.97 |
| 19 | Орехово-Борисовский одномандатный избирательный округ № 197, г. Москва | Хакамада Ирина Муцуовна | Назначение Председателем Государственного комитета Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства | 12.11.97 |
| 20 | Камчатский одномандатный избирательный округ № 87, Камчатская область | Задорнов Михаил Михайлович | Назначение Министром финансов Российской Федерации | 03.12.97 |
| 21 | Горно-Алтайский одномандатный избирательный округ № 2, Республика Алтай | Зубакин Семен Иванович | Вступление в должность Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай | 24.12.97 |
| 22 | Чукотский одномандатный избирательный округ № 223, Чукотский автономный округ | Нестеренко Татьяна Геннадьевна | Назначение заместителем Министра финансов Российской Федерации - начальником Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации | 21.01.98 |
| 23 | Северо-Осетинский одномандатный избирательный округ № 21, Республика Северная Осетия-Алания | Дзасохов Александр Сергеевич | Вступление в должность Президента Республики Северная Осетия-Алания | 11.02.98 |
| 24 | Каневский одномандатный избирательный округ № 39, Краснодарский край | Петрик Александр Григорьевич | Смерть | 22.04.98 |
| 25 | Ямало-Ненецкий одномандатный избирательный округ № 225, Ямало-Ненецкий | Гоман Владимир Владимирович | Назначение Председателем Государственного комитета Российской Федерации | 20.05.98 |

| | | | | |
|----|--|---------------------------------------|--|----------|
| | автономный округ | | Федерации по вопросам развития Севера | |
| 26 | Дзержинский одномандатный избирательный округ № 119, Нижегородская область | Сеславинск ий Михаил Вадимович | Назначение руководителем Федеральной службы России по телевидению и радиовещанию | 20.05.98 |
| 27 | Энгельсский одномандатный избирательный округ № 159, Саратовская область | Миронов Олег Орестович | Назначение Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации | 03.06.98 |
| 28 | Люблинский одномандатный избирательный округ № 195, г. Москва | Федоров Борис Григорьевич | Назначение руководителем Государственной налоговой службы Российской Федерации | 03.06.98 |
| 29 | Ишимский одномандатный избирательный округ № 178, Тюменская область | Рожков Виктор Дмитриевич | Назначение начальником Управления внутренних дел Тульской области | 02.09.98 |
| 30 | Калмыцкий одномандатный избирательный округ № 14, Республика Калмыкия | Кулик Геннадий Васильевич | Назначение заместителем Председателя Правительства Российской Федерации | 16.10.98 |
| 31 | Медведковский одномандатный избирательный округ № 196, г. Москва | Боос Георгий Валентинович | Назначение руководителем Государственной налоговой службы Российской Федерации | 05.11.98 |
| 32 | Северный одномандатный избирательный округ № 209, г. Санкт-Петербург | Старовойто ва Галина Васильевна | Смерть | 04.12.98 |
| 33 | Семеновский одномандатный избирательный округ № 121, Нижегородская область | Ходырев Геннадий Максимович | Назначение Министром Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства | 04.12.98 |
| 34 | Кунцевский одномандатный избирательный округ № 193, г. Москва | Головков Алексей Леонардович | Назначение Генеральным директором ОАО "Российская государственная страховая компания" | 22.01.99 |

§ 3 Создание избирательных объединений и блоков в период выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва

Участникам избирательного процесса следовало обратить внимание на некоторые правовые вопросы, связанные с созданием и деятельностью избирательных блоков в период

выборов депутатов Государственной Думы в 1999 году и последующие годы с учетом новых положений Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", практики организации федеральных избирательных кампаний избирательными объединениями и избирательными блоками.

Федеральный закон о выборах депутатов предусматривает возможность создания двумя и более избирательными объединениями избирательных блоков для совместного участия в выборах. В пункте 1 статьи 33 Федерального закона декларируется принцип добровольности при образовании избирательного блока избирательными объединениями.

Создание и особенности функционирования избирательных блоков в период выборов депутатов Государственной Думы регламентируются положениями и нормами, содержащимися в статьях 33-35, 38-40, 43-47, 50, 51 и других статьях федерального закона о выборах депутатов. В соответствии с данным Федеральным законом образовать избирательный блок и войти в него могут только избирательные объединения, отвечающие требованиям статьи 32 указанного Федерального закона, или, применительно к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва, общероссийские политические общественные объединения, зарегистрированные в этом качестве Министерством юстиции Российской Федерации не позднее, чем 19 декабря 1998 года.

Практика избирательных кампаний, процесс создания избирательного блока начинаются, как правило, с консультаций лидеров (руководителей) общероссийских политических общественных объединений либо других уполномоченных объединениями лиц о возможности и целесообразности создания блока. После предварительных консультаций возможна подготовка проекта соглашения общественных объединений о совместном участии в избирательной кампании, в котором отражаются взаимные обязательства, права и обязанности общественных (избирательных) объединений, создающих избирательный блок, а также условия, на которых этот блок создается. До подписания указанного соглашения его проект целесообразно согласовать с руководящим органом каждого общественного (избирательного) объединения, входящего в блок.

При этом следует иметь в виду, что все избирательные действия могут проводиться только в период избирательной кампании, который в соответствии с положением статьи 2 Федерального закона от 19 сентября 1997 года № 124 "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" определяется как период со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления о

назначении выборов до дня официального опубликования результатов выборов. Из этого следует, что съезды избирательных объединений по рассмотрению вопроса о вхождении в избирательный блок, съезды представителей избирательных объединений, входящих в избирательный блок, по вопросу определения наименования избирательного блока и другим вопросам, подписание совместного решения избирательных объединений о создании избирательного блока и другие избирательные действия, связанные с созданием и функционированием избирательного блока, могут проводиться не ранее чем в день официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

Как определено федеральным законом о выборах депутатов (1999 г.), некоторые решения по вопросам, связанным с образованием и деятельностью избирательного блока, вправе принимать только съезды (конференции) избирательных объединений, вошедших в избирательный блок:

- 1) о вхождении в избирательный блок;
- 2) о назначении (утверждении) представителей избирательных объединений, уполномоченных подписать совместное решение о создании избирательного блока;
- 3) о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам;
- 4) об утверждении представителей, уполномоченных принять решение о выдвижении списка кандидатов по одномандатным избирательным округам на съезде (конференции) представителей избирательных объединений, вошедших в избирательный блок;
- 5) о выдвижении кандидатов по федеральному избирательному округу (включения в федеральный список кандидатов);
- 6) об утверждении представителей, уполномоченных принять решение о выдвижении федерального списка кандидатов от избирательного блока на съезде (конференции) представителей избирательных объединений, вошедших в избирательный блок.

При этом лучше придерживаться приведенной последовательности обсуждения указанных вопросов, а в решении избирательного объединения по первому вопросу достаточно указать наименования избирательных объединений, совместно с которыми предполагается создать избирательный блок (не указывая наименование блока). Вопросы 2, 4 и 6 возможно объединить в один с принятием единого решения.

Следует обратить внимание на то, что исключительной компетенцией съездов (конференций) представителей избирательных объединений, вошедших в избирательный блок, является принятие решений:

- 1) о наименовании избирательного блока;

2) о выдвижении списка кандидатов от избирательного блока по одномандатным избирательным округам;

3) о выдвижении федерального списка кандидатов;

4) о назначении уполномоченных представителей избирательного блока;

5) об исключении кандидатов (зарегистрированных кандидатов) из федерального списка кандидатов, заверенного (зарегистрированного) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации;

6) об отзыве кандидатов, выдвинутых либо зарегистрированных по одномандатному избирательному округу.

Для экономии времени и материальных ресурсов вопросы 1-4 целесообразно рассмотреть на одном съезде и представить соответствующие документы в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации одновременно.

Совместное решение о создании избирательного блока не подлежит обязательному обсуждению на съезде (конференции) представителей избирательных объединений, вошедших в избирательный блок, оно подписывается уполномоченными на то представителями, что логично сделать после съезда (конференции) по вопросу об определении наименования избирательного блока.

Уполномоченные представители избирательного блока могут быть назначены по решению съезда (конференции) представителей избирательных объединений, входящих в избирательный блок, либо по решению органа, уполномоченного на то указанным съездом (конференцией).

С учетом ошибок, имевших место в практической деятельности избирательных блоков, следует различать статус и полномочия лиц (представителей), уполномоченных избирательными объединениями подписать совместное решение о создании избирательного блока, а также принять решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам и (или) решение о выдвижении федерального списка кандидатов, с одной стороны, и уполномоченных представителей избирательного блока, с другой стороны. Первые назначаются (утверждаются) объединениями, входящими в избирательный блок, для осуществления отдельных организационно-правовых акций, вторые назначаются избирательным блоком (съездом либо конференцией представителей объединений, входящих в избирательный блок) и осуществляют свои функции постоянно в течение всей избирательной кампании.

Решения по выдвижению кандидатур для включения в списки кандидатов по федеральному и одномандатным избирательным округам, выдвижению кандидатов (списков

кандидатов) принимаются тайным голосованием. Указанные решения, а также решения по другим вопросам деятельности избирательных объединений, избирательного блока принимаются в соответствии с процедурами, установленными положениями и нормами уставов общероссийских политических общественных объединений, а также с учетом соглашения, подписанного представителями избирательных объединений, вошедших в избирательный блок.

Решение ряда вопросов участия избирательного блока в избирательной кампании принимается в первую очередь на основании положений указанного соглашения (в частности, о числе кандидатур от объединения, включаемых в формируемый федеральный список кандидатов; об очередности выдвинутых объединением кандидатур в федеральном списке кандидатов; о распределении одномандатных избирательных округов между объединениями, входящими в блок, для выдвижения кандидатур и других).

На съезде представителей избирательных объединений, вошедших в избирательный блок, по вопросу определения наименования избирательного блока целесообразно принять также решения о создании исполнительного (рабочего, координационного, согласительного) органа избирательного блока и делегировании ему некоторых полномочий съезда (конференции) представителей избирательных объединений.

Указанный орган (либо органы), уполномоченные съездом (конференцией) представителей объединений, вошедших в избирательный блок, вправе принимать решения:

- о назначении уполномоченных представителей избирательного блока;
- о прекращении полномочий уполномоченных представителей избирательного блока;
- об изменении одномандатного избирательного округа, по которому был выдвинут кандидат;
- о выдвижении кандидата по одномандатным избирательным округам из числа включенных в федеральный список кандидатов;
- о назначении доверенных лиц избирательного блока;
- о назначении членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса;
- о назначении наблюдателей в участковые избирательные комиссии.

Указанные съезд либо конференция представителей вправе уполномочить созданные ими на период избирательной кампании органы осуществлять также другие организационно-правовые функции в рамках положений федерального закона о выборах и соглашения, заключенного между избирательными объединениями, вошедшими в избирательный блок.

Федеральным законом о выборах определен порядок заверения избирательных документов, представляемых блоком в избирательные комиссии, подписями руководителей

либо уполномоченных представителей и печатями всех объединений, входящих в избирательный блок. Для удобства допустимо в случаях, не регламентированных данным Федеральным законом, использовать для заверения документов блока печать одного из объединений, входящих в блок, по соответствующему решению их представителей, либо специально зарегистрированную печать избирательного блока.

В остальном функции избирательных блоков на выборах депутатов Государственной Думы совпадают с функциями самостоятельно выступающих на указанных выборах избирательных объединений. В соответствии со статьей 36 федерального закона о выборах избирательные объединения и избирательные блоки участвуют в указанных выборах на равных основаниях в порядке, установленном данным Федеральным законом.

Вполне закономерно, что избиратели вправе ожидать, что политические объединения, продекларировавшие в своих программных документах приверженность принципам господства закона и правового государства, продемонстрируют не только страсть к власти (иногда любой ценой), но и волю к праву. Борьба за свое право – это одновременно и борьба за общий правопорядок в стране, а потому обязанность политического объединения перед обществом.

Только такая борьба может вдохнуть живое дыхание реальности в безжизненные правовые формы. "В борьбе обрешь ты право свое" – этот лозунг выдающегося немецкого юриста Рудольфа фон Иеринга крайне актуален в современной России в своем первоначальном, подлинно правовом смысле¹⁵. Другими словами, любая политическая борьба может и должна быть основана на праве, поскольку отказ от борьбы за свое (по сути, за общее) право недостойна партии, претендующей на место в высшем законодательном органе страны¹⁶. Каждая партия, имеющая голоса своих избирателей и отстаивающая их право быть услышанными, лоббирующая их интересы, несомненно, обязана всеми существующими правовыми средствами доказывать это право, а не оправдываться за отказ по той или иной причине в регистрации.

Таблица 3

Перечень (список) общероссийских политических общественных объединений, зарегистрированных Министерством юстиции Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

¹⁵ Страсть к власти и воля к праву//Независимая газета. 1999, 17 ноября. С. 8

(по состоянию на 1 января 1999 года)¹⁷

| № п/п | Наименование политических общественных объединений | Дата регистрации |
|----------|--|---------------------|
| 1 | Общероссийская политическая общественная организация "Российская христианско-демократическая партия" | 29.12.97 |
| 2 | Общероссийское общественное политическое движение "Трудовая Россия" | 29.12.97 |
| 3 | Общественная организация "Политическая партия "Автомобильный клуб России" | 30.01.98 |
| 4 | Союз общественных объединений "Российское движение за новый социализм" | 06.02.98 |
| 5 | Общероссийская общественная политическая организация "Ассоциация работников правоохранительных органов Российской Федерации" | 20.02.98 |
| 6 | Общественно-политическое движение "Общероссийский земский союз "Земство" | 20.02.98 |
| 7 | Общероссийское политическое движение "В поддержку армии, оборонной промышленности и военной науки" | 05.03.98 |
| 8 | Общероссийская политическая организация "Союз офицеров" | 05.03.98 |
| 9 | Общероссийское общественно-политическое движение женщин России | 05.03.98 |
| 10 | Общероссийская общественная организация (политическая партия) "Крестьянская партия России" | 20.03.98 |
| 11 | Общероссийская общественная политическая организация "Партия самоуправления трудящихся" | 20.03.98 |
| 12 | Общероссийское общественно-политическое движение "Честь и Родина" | 03.04.98 |
| 13 | Общероссийская политическая общественная организация "Российская народно-республиканская партия" | 03.04.98 |
| 14 | Общероссийское общественно-политическое движение "Российский прогрессивный союз" | 03.04.98 |
| 15 | Общероссийское политическое общественное движение "Социал-патриотическое движение "Держава" | 10.04.98 |
| 16 | Общероссийское политическое общественное движение "Консервативное движение России" | 24.04.98 |
| 17 | Общественно-политическая организация "Либерально-демократическая партия России" | 07.05.98 |
| 18 | Общероссийское общественное политическое движение "Альтернатива" | 07.05.98 |
| 19 | Общероссийское общественно-политическое движение "Народно-патриотический союз молодежи" | 07.05.98 |
| 20 | Общероссийская общественная политическая организация "Православная партия России" | 07.05.98 |

¹⁶ Там же.

¹⁷ Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. М.: 1999, №1, стр. 58-66.

| | | |
|----|---|----------|
| 21 | Общероссийская политическая общественная организация "Регионы России" | 15.05.98 |
| 22 | Общероссийское общественное политическое движение "Общественное согласие" | 22.05.98 |
| 23 | Российское политическое общественное движение "Союз реалистов" | 22.05.98 |
| 24 | Общероссийская общественная организация (политическая партия) Российский общенародный союз | 22.05.98 |
| 25 | Общероссийская общественно-политическая организация - Народно-патриотическая партия | 22.05.98 |
| 26 | Общероссийская общественная политическая организация "Конгресс русских общин" | 22.05.98 |
| 27 | Общероссийская общественная организация – политическая партия "Демократическая партия России" | 29.05.98 |
| 28 | Общероссийская общественная организация – политическая партия "Аграрная партия России" | 29.05.98 |
| 29 | Всероссийское общественно-политическое движение "Наш дом – Россия" | 29.05.98 |
| 30 | Общероссийская общественно-политическая организация "Партия пенсионеров" | 29.05.98 |
| 31 | Общероссийское общественное политическое движение "Вперед, Россия!" | 29.05.98 |
| 32 | Общероссийское общественное политическое движение "Моя семья" | 05.06.98 |
| 33 | Общероссийская общественная политическая организация "Союзная партия возрождения России" | 05.06.98 |
| 34 | Общероссийское общественно-политическое движение "Слово и дело" | 05.06.98 |
| 35 | Общероссийская политическая общественная организация "Коммунистическая партия Российской Федерации" | 11.06.98 |
| 36 | Общероссийское общественное политическое движение "Ассамблея национально-демократических и патриотических сил" | 11.06.98 |
| 37 | Российское общественно-политическое движение "Российское общенародное движение" | 11.06.98 |
| 38 | Всероссийский общественный политический союз "Движение женщин за здоровье нации" | 11.06.98 |
| 39 | Общероссийская общественная организация, политическая партия "Социалистическая партия трудящихся" | 19.06.98 |
| 40 | Общероссийское общественно-политическое движение "Социал-демократическая ассоциация Российской Федерации" | 19.06.98 |
| 41 | Общероссийское общественно-политическое движение "Женский объединенный союз" | 19.06.98 |
| 42 | Общероссийская общественная политическая организация "Социалистическая партия России" | 19.06.98 |

| | | |
|----|---|----------|
| 43 | Всероссийское общественно-политическое движение "Народно-патриотическое движение "Возрождение державы" | 25.06.98 |
| 44 | Общероссийское общественно-политическое движение "Союз труда" | 25.06.98 |
| 45 | Общероссийская общественная организация, политическая партия "Демократический выбор России" | 25.06.98 |
| 46 | Общероссийская политическая общественная организация "Объединение "ЯБЛОКО" | 25.06.98 |
| 47 | Общественная организация "Всероссийская политическая партия народа" | 25.06.98 |
| 48 | Общероссийская политическая общественная организация "Российские налогоплательщики" | 25.06.98 |
| 49 | Всероссийское общественно-политическое движение "Союз налогоплательщиков России" | 03.07.98 |
| 50 | Общероссийское общественно-политическое движение "Образование – будущее России" | 10.07.98 |
| 51 | Всероссийское общественно-политическое движение "Духовное наследие" | 10.07.98 |
| 52 | Общероссийская общественная политическая организация "Союз соотечественников "Отчизна" | 10.07.98 |
| 53 | Общероссийское общественно-политическое движение "Жуковское движение "Жизнь" | 10.07.98 |
| 54 | Общероссийское общественно-политическое движение "Союз" | 10.07.98 |
| 55 | Общероссийское общественно-политическое движение "Женщины России" | 16.07.98 |
| 56 | Общероссийское политическое общественное движение "Реформы – новый курс" | 16.07.98 |
| 57 | Общероссийская общественная политическая организация "Социалистическая народная партия России" | 16.07.98 |
| 58 | Общероссийское политическое общественное движение "Демократическая Россия" | 29.07.98 |
| 59 | Общероссийская общественно-политическая организация "Свободная партия России" | 03.08.98 |
| 60 | Общероссийское общественно-политическое движение "Возрождение" | 07.08.98 |
| 61 | Общероссийское политическое общественное движение "Союз народовластия и труда" | 13.08.98 |
| 62 | Общероссийская политическая общественная организация "Русская партия" | 13.08.98 |
| 63 | Общероссийское общественно-политическое движение "Фронт национального спасения" | 20.08.98 |
| 64 | Общероссийское политическое общественное движение "Коммунисты, трудовая Россия – за Советский Союз" | 20.08.98 |

| | | |
|----|--|----------|
| 65 | Общероссийская политическая общественная организация "Партия российских регионов" | 27.08.98 |
| 66 | Политическая общественная организация "Российское Земское Движение" | 27.08.98 |
| 67 | Общероссийская политическая общественная организация (политическая партия) "Экологическая партия России "Кедр" (зеленые)" | 31.08.98 |
| 68 | Общероссийское политическое общественное движение "Путь надежды" | 18.09.98 |
| 69 | Общероссийская политическая общественная организация "Российская коммунистическая рабочая партия" (РКРП) | 25.09.98 |
| 70 | Общероссийское политическое общественное движение в поддержку местного самоуправления "Российский союз местного самоуправления" (РСМС) | 25.09.98 |
| 71 | Общероссийская общественно-политическая организация – партия "Демократическая Россия" | 30.09.98 |
| 72 | Политическая общественная организация "Российская партия защиты женщин" | 30.09.98 |
| 73 | Общероссийское коммунистическое общественное политическое движение (ОКОПД) | 30.09.98 |
| 74 | Общероссийское политическое общественное движение "Союз "Живое кольцо" | 09.10.98 |
| 75 | Общероссийская политическая общественная организация – партия "Народный Союз" | 09.10.98 |
| 76 | Общероссийская общественная политическая организация "Российский союз свободной молодежи" | 09.10.98 |
| 77 | Общероссийская общественно-политическая организация "Партия российского единства и согласия" | 14.10.98 |
| 78 | Общероссийская общественная политическая организация "Партия консолидации" | 14.10.98 |
| 79 | Российская общественная политическая организация содействия патриотическому воспитанию граждан "Надежда России" (НР) | 14.10.98 |
| 80 | Общероссийская политическая общественная организация "Республиканская партия Российской Федерации" | 23.10.98 |
| 81 | Общероссийская общественная организация "Политическая партия "Союз христианских демократов России" | 23.10.98 |
| 82 | Общероссийское общественно-политическое движение "Развитие предпринимательства" | 23.10.98 |
| 83 | Общероссийская общественная политическая организация "Юристы за права и достойную жизнь человека" | 30.10.98 |
| 84 | Общероссийское общественное политическое движение "За гражданское достоинство" | 06.11.98 |

| | | |
|-----|---|----------|
| 85 | Общероссийская политическая общественная организация "Партия свободных предпринимателей" | 13.11.98 |
| 86 | Общероссийская политическая общественная организация "Партия духовного возрождения России" (ПВДР) | 13.11.98 |
| 87 | Общероссийское политическое общественное движение "Сыны России" | 13.11.98 |
| 88 | Общероссийское политическое движение "Социальная помощь и поддержка" | 13.11.98 |
| 89 | Общероссийская политическая общественная организация "Консервативная партия России" | 20.11.98 |
| 90 | Общероссийская политическая общественная организация – политическая партия "Российская партия социальной демократии" | 20.11.98 |
| 91 | Общероссийское политическое общественное движение "Шахтеры России" | 20.11.98 |
| 92 | Общероссийское политическое общественное движение "НУР" | 20.11.98 |
| 93 | Общероссийское молодежное политическое движение "Лебедь" | 20.11.98 |
| 94 | Общероссийское политическое общественное объединение "Духовно-патриотическое единство граждан России" | 20.11.98 |
| 95 | Общероссийская политическая общественная организация "Союз "Христианское Возрождение" | 20.11.98 |
| 96 | Общероссийское политическое общественное движение "Российское патриотическое народное движение" (ОПОД РПНД) | 20.11.98 |
| 97 | Общероссийская политическая общественная организация "Рабочая партия России" | 20.11.98 |
| 98 | Общероссийская политическая общественная организация "Свободные демократы России" | 27.11.98 |
| 99 | Общероссийское политическое общественное движение матерей "За социальную справедливость" | 27.11.98 |
| 100 | Общероссийское политическое общественное движение "Российское движение "Поколение свободы" | 07.12.98 |
| 101 | Общероссийское политическое общественное движение "Стабильность и прогресс" | 07.12.98 |
| 102 | Общероссийское политическое общественное движение "Промышленный союз" | 07.12.98 |
| 103 | Общероссийское политическое общественное движение "Движение среднего класса" | 07.12.98 |
| 104 | Общероссийская общественная политическая организация "Партия гражданской инициативы" | 07.12.98 |
| 105 | Общероссийская политическая общественная организация "Партия экономической свободы" | 07.12.98 |
| 106 | Общероссийское политическое общественное движение | 07.12.98 |

| | | |
|-----|---|----------|
| | "Русский общенациональный союз" | |
| 107 | Общероссийское политическое общественное движение "Молодые социал-демократы России" | 07.12.98 |
| 108 | Общероссийское политическое общественное движение "В поддержку независимых депутатов" | 07.12.98 |
| 109 | Общероссийская политическая общественная организация "Русская социалистическая партия" | 07.12.98 |
| 110 | Общероссийское политическое общественное движение "Родное Отечество" | 11.12.98 |
| 111 | Общероссийское политическое общественное движение "Польза, честь и слава" | 11.12.98 |
| 112 | Общероссийское политическое общественное движение "Советская Родина" | 11.12.98 |
| 113 | Общероссийское политическое общественное движение "За равноправие и справедливость" | 11.12.98 |
| 114 | Общероссийская политическая общественная организация "За политический центризм в России" | 11.12.98 |
| 115 | Общероссийская политическая общественная организация "Российская гражданская партия" | 11.12.98 |
| 116 | Общероссийское политическое общественное движение "Всероссийский исламский конгресс" | 11.12.98 |
| 117 | Общероссийское политическое общественное движение "Рефах" - "Благоденствие" | 17.12.98 |
| 118 | Общероссийское политическое общественное движение "Инженерный прогресс России" | 17.12.98 |
| 119 | Общероссийское политическое общественное движение "Россия молодая" | 17.12.98 |
| 120 | Общероссийское политическое общественное движение "Консервативно-патриотическое движение России" | 17.12.98 |
| 121 | Общероссийское общественное политическое движение "Консервативное движение "Новая сила" | 17.12.98 |
| 122 | Общероссийская политическая общественная организация "Российское Морское Собрание" | 17.12.98 |
| 123 | Общероссийская политическая общественная организация "Российская объединенная промышленная партия" | 17.12.98 |
| 124 | Общероссийская политическая общественная организация "Общее дело" | 17.12.98 |
| 125 | Общероссийское политическое общественное движение "Межнациональный союз" | 17.12.98 |
| 126 | Общероссийская политическая общественная организация "Партия мира и единство" | 17.12.98 |
| 127 | Общероссийская политическая общественная организация | 18.12.98 |

| | | |
|-----|---|----------|
| | "Российский молодежный конгресс" | |
| 128 | Общероссийское политическое общественное движение "Спас" | 18.12.98 |
| 129 | Общероссийское политическое общественное движение "Союз "Гамаюн" | 18.12.98 |
| 130 | Общероссийское политическое общественное движение "Славянский Собор России" | 18.12.98 |
| 131 | Общероссийское политическое общественное движение "За Веру и Отечество" | 18.12.98 |
| 132 | Общероссийская политическая общественная организация "Социально-федералистская партия России" | 18.12.98 |
| 133 | Общероссийское политическое общественное движение "Новые левые" | 18.12.98 |
| 134 | Общероссийская политическая общественная организация "Союз "Молодые республиканцы" | 18.12.98 |
| 135 | Общероссийское политическое общественное движение "Объединенный демократический центр" | 18.12.98 |
| 136 | Общероссийская политическая общественная организация "Всероссийский союз поддержки малого и среднего бизнеса" | 18.12.98 |
| 137 | Российское политическое общественное движение "Социал-демократы" | 18.12.98 |
| 138 | Общероссийская политическая общественная организация "Отечество" | 19.12.98 |
| 139 | Общероссийская политическая общественная организация "Российская консервативная партия предпринимателей" | 19.12.98 |
| 140 | Общероссийская политическая общественная организация "Российский союз "Люди дела" | 30.12.98 |
| 141 | Общероссийская политическая общественная организация "Российский энерготехнологический конгресс" | 30.12.98 |

В результате из всего представленного первоначального списка (таблица 2) возможных потенциальных участников в Государственную Думу Федерального Собрания третьего созыва прошло всего несколько политических блоков. В связи с этим интересно сравнить по составу Государственную Думу второго созыва 1995-1999 годов и новую Думу третьего созыва. Во втором созыве имелось большое левое крыло в лице фракции КПРФ и союзных ей фракций и депутатских групп. Помимо фракции КПРФ в Государственной Думе было многочисленное, но раздробленное правое крыло в лице фракций "Наш дом - Россия", "ЯБЛОКО" и ЛДПР. При этом раскладе Правительство имело поддержку лишь во фракции "Наш дом - Россия". Часть депутатов из депутатской группы "Российские регионы" пытались играть роль политического центра. Это означало, что в Государственной Думе не было влиятельного центра. Кроме этого, в Государственной Думе имелась не очень большая

группа левых радикалов, которой противостояла такая же группа правых радикалов. В 1995 году только четыре партии, представлявшие чуть более 50 процентов избирателей, преодолели пятипроцентный барьер. Вместе с этим ни одно Правительство, кроме кабинета Е.М. Примакова, не имело в Государственной Думе политической опоры. Однако отношения Президента Б. Ельцина и его Администрации с Государственной Думой складывались как противостояние, переходящее порой во враждебность - от роспуска Государственной Думы до отрешения Президента Российской Федерации от должности.

Выборы 19 декабря 1999 года существенно изменили прежнюю политическую конфигурацию (расстановку) в Государственной Думе. Шесть политических объединений, представляющих более 60 процентов избирателей, преодолели пятипроцентный барьер. В Государственной Думе третьего созыва сохранилась большая фракция КПрФ, но в целом левое крыло ослабло, так как в Государственную Думу не прошли ряд союзников КПрФ как из числа умеренных, так и из радикалов. Самым старейшим по возрасту среди депутатов оказался коммунист Егор Кузьмич Лигачев, который в качестве старейшего по возрасту депутата должен был вести первое заседание Государственной Думы. В ней появилось значительное правое крыло, в котором прежнюю партию власти - НДР, потерпевшую поражение, заменила новая партия власти - блок "Единство ("Медведь")", которую все называют сегодня проправительственной партией. В Государственную Думу прошел блок "Союз правых сил" во главе с экс-премьером С.В. Кириенко. К правым следует отнести "ЯБЛОКО" и либерал-демократов - блок В.Жириновского (ЛДПР), которые преодолели проходной барьер, понеся большие потери в своих рядах в период избирательной кампании.

Как показывают результаты выборов, ни левая, ни правая часть Государственной Думы не имеют блокирующего пакета мандатов и не смогут навязывать удобные (выгодные) им решения. В таких условиях большое значение будет иметь появившийся в Государственной Думе влиятельный центр, который представлен здесь блоком "Отечество - Вся Россия" и независимыми депутатами.

Несомненным политическим влиянием в Государственной Думе будут обладать олигархи, которые из бизнес-элиты стали новыми политическими деятелями. Но, как отмечает Рой Медведев, российская буржуазия еще не сложилась как класс, разные группы в ней ведут борьбу друг против друга, и ее общее влияние на государственную власть не является преобладающим¹⁸.

Таким образом, в партийных списках имеется определенный позитив. Партийные списки все-таки надо оставлять. Но в то же время необходимо осуществить ряд

¹⁸ *Медведев Р.* Новая Дума - новые и старые черты // Российская газета. 2000, 10 января. С. 2.

последовательных действий, для того чтобы в выборах участвовали серьезные политические партии. Поэтому нужен федеральный закон о политических партиях. Как только стартует избирательная кампания, начинается “проверка” каждого кандидата, сведений о его доходах, имуществе, так же как и проверка избирательных объединений и блоков. Контроль финансирования избирательной кампании - важный демократический элемент во время избирательной кампании, ведь избирательные объединения и блоки могут существовать несколько лет! Откуда у них берутся средства, кто их содержит - никто не знает, потому что это никак в полном объеме не регулируется правом.

В результате появляются политические образования, которые имеют правовые возможности для участия в избирательной кампании и, возможно, используются криминальными структурами, экстремистскими силами для вхождения во власть. Именно поэтому нужен закон о политических партиях, он позволит сделать прозрачной деятельность политических партий, их финансовые составляющие в межвыборный период. С другой стороны, такой закон обозначит, что в выборах могут участвовать только политические партии. А различные общественные объединения, которые не несут определенной ответственности и деятельность которых не регулируется таким законом, смогут участвовать в выборах, но не как самостоятельный субъект, а как оказывающий определенную поддержку какому-то крупному политическому образованию.

В современных условиях не следует устраняться от проблем, связанных с формированием многопартийности, более того - представляется правильным содействовать планомерному “врастанию” политических партий в общественную жизнь страны, а это на практике можно обеспечить правовым регулированием их деятельности. Участники законодательного процесса общими усилиями должны формировать зрелое и дееспособное общество - гражданское общество, стимулировать образование демократических политических партий, а если не допускать кого-то до выборов, то только лишь партии ориентированные на политический экстремизм.

Этим целям, на наш взгляд, должен отвечать закон о политических партиях.

Задачами этого закона является также регулирование отношений, возникающих в связи с реализацией гражданами своего конституционного права на идеологическое и политическое многообразие. С принятием закона о политических партиях, собственно, и появится организационно-правовая форма “политическая партия”.

Закон “О политических партиях” должен закреплять принципиальные отличия политических партий от иных общественных объединений, и прежде всего в возможности выдвигать кандидатов на выборные, а также иные должности в органы государственной

власти. Вместе с этим закон должен создать правовую основу для деятельности фракций, политических партий в законодательных (представительных) органах власти всех уровней на основе демократических принципов партийного строительства и реального механизма общественного контроля над такой "тонкой материей", как денежные средства политических партий.

В федеральном законе о политических партиях должны быть учтены нормы федеральных законов об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации, общественных объединениях, о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выборах Президента Российской Федерации, а также опыт зарубежного законодательства и другое.

Как нам представляется, принятие федерального закона о политических партиях значительно упорядочит политический процесс и выборы, и вместе с ними и политическую систему России.

***Общие итоги выборов депутатов Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва по
федеральному избирательному округу
(по данным Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации)***

Число голосов избирателей, поданных за каждый федеральный список кандидатов

| | | |
|---|------------|-------|
| "Консервативное движение России" | 87 658 | 0,13 |
| "Российский общенародный союз" | 245 266 | 0,37 |
| "Женщины России" | 1 359 042 | 2,04 |
| "Сталинский блок - за СССР" | 404 259 | 0,61 |
| "Объединение "ЯБЛОКО" | 3 955 457 | 5,93 |
| "Коммунисты, трудящиеся России - за Советский Союз" | 1 482 018 | 2,22 |
| "Мир. Труд. Май" | 383 351 | 0,58 |
| "Блок генерала Андрея Николаева, академика Святослава Федорова" | 371 959 | 0,56 |
| "Всероссийское общественно-политическое движение "Духовное наследие" | 67 417 | 0,10 |
| "Конгресс Русских Общин и Движение Юрия Болдырева" | 405 295 | 0,61 |
| "Партия мира и единства" | 247 039 | 0,37 |
| "Российская партия защиты женщин" | 536 015 | 0,80 |
| "Межрегиональное движение "Единство" ("МЕДВЕДЬ")" | 15 548 707 | 23,32 |
| "Социал-демократы" | 51 434 | 0,08 |
| "В поддержку армии, оборонной промышленности и военной науки " | 384 392 | 0,58 |
| "Блок Жириновского" | 3 989 932 | 5,98 |
| "За гражданское достоинство" | 402 856 | 0,60 |

| | | |
|--|------------|-------|
| "Отечество - Вся Россия" | 8 886 697 | 13,33 |
| "Коммунистическая партия Российской Федерации" | 16 195 569 | 24,29 |
| "Русское Дело" | 112 330 | 0,17 |
| "Всероссийская политическая партия народа" | 69 694 | 0,10 |
| "Союз Правых Сил" | 5 676 982 | 8,52 |
| "ВОПД "Наш дом - Россия" | 791 160 | 1,19 |
| "Социалистическая партия России" | 61 776 | 0,09 |
| "Партия пенсионеров" | 1 298 948 | 1,95 |
| "Русская социалистическая партия" | 156 735 | 0,24 |
| Число голосов избирателей, поданных против всех федеральных списков кандидатов | 2 198 667 | 3,30 |

В выборах приняли участие 66 840 603 избирателя, что составляет 61,85 процента избирателей, включенных в списки избирателей.

Приведем наименования избирательных объединений, избирательных блоков, федеральные списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в третьей Государственной Думе Федерального собрания, и число депутатских мандатов, причитающихся каждому из федеральных списков кандидатов:

| | |
|---|----|
| Объединение "ЯБЛОКО" | 16 |
| Межрегиональное движение "Единство" ("МЕДВЕДЬ") | 64 |
| "Блок Жириновского" | 17 |
| "Отечество - Вся Россия" | 37 |
| "Коммунистическая партия Российской Федерации" | 67 |
| "Союз Правых Сил" | 24 |

ГЛАВА II. Лоббистские возможности в палатах Федерального Собрания

§ 1. Формирование органов Государственной Думы

Работа Государственной Думы каждого нового созыва начинается с формирования ее органов. Так было в Государственной Думе первого, второго и третьего созывов. Государственную Думу возглавляет ее Председатель. Согласно Регламенту палаты Председатель Государственной Думы, Первый заместитель Председателя и заместители Председателя Государственной Думы избираются из числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней. При этом Дума может принять решение о проведении открытого голосования (статья 8).

Кандидатов на должности Председателя Государственной Думы и его заместителей вправе выдвигать депутатские объединения и депутаты Государственной Думы. Победивший должен получить более половины голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Кандидат на должность Председателя Государственной Думы в значительной мере определяется фракцией, имеющей большее число депутатских мандатов в Государственной Думе, и тем, как она сможет договориться с другими депутатскими объединениями. В частности, ни одна фракция ни в первой, ни во второй, ни в третьей Думе не имела половины от общего числа депутатов палаты, избрание Председателя определялось поддержкой кандидата всеми фракциями, депутатскими группами и независимыми депутатами¹⁹.

В Государственной Думе третьего созыва 1999 года этот вопрос продолжительное время оставался открытым, поскольку ни один из блоков не имел достаточно голосов для того, чтобы быстро продвинуть своих кандидатов на должность спикера, вице-спикеров и глав комитетов.

Формирование думского президиума, распределение думских портфелей и, конечно, определение количества думских объединений – прерогатива лидеров победивших на выборах блоков²⁰.

На первоначальном этапе в декабре 1999 года лидеры двух самых крупных избирательных блоков, КПРФ и "Единство ("Медведь")" - Геннадий Зюганов и Сергей Шойгу, разошлись во мнениях о подходах к вопросу о выборах спикера - Председателя Государственной Думы. Глава коммунистов считал, что исходить следует из принципа парламентского большинства: самая многочисленная фракция должна предлагать Председателя Государственной Думы, а вторая по численности фракция должна получить место его Первого заместителя. Также фракции, получившие наибольшее число мест, могут предлагать своих людей на посты вице-спикеров и глав комитетов. Лидер движения "Единство ("МЕДВЕДЬ")" говорил о том, что при избрании спикера следовало бы руководствоваться принципом, используемым в ООН, когда страны-гиганты уступают председательское кресло маленьким государствам²¹.

Важную роль в организации парламентской деятельности политических партий играет Совет Государственной Думы, объединяющий руководителей депутатских фракций во главе с Председателем Государственной Думы. Решения, принятые на заседаниях Совета, довольно часто предопределяются тем, что принимаются по тому или иному вопросу на пленарных заседаниях.

По мнению аналитиков, круг ключевых вопросов в новой Думе третьего созыва будет определяться именно Советом Государственной Думы, и каждая фракция, депутатская

¹⁹ Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М.: Российский Юридический Издательский Дом. 1999. С.432.

²⁰ Люлаева С. Парламентский передел // Время МН. 1999, 22 декабря. С.2.

группа заинтересована в том, чтобы иметь в Совете Государственной Думы как можно больше голосов, поскольку согласно Регламенту Государственной Думы, правом решающего голоса обладают Председатель Государственной Думы и руководители депутатских объединений (статья 13). Например, в Думе второго созыва коммунисты имели четыре из восьми голосов, что давало им немалые преимущества при принятии Советом Государственной Думы того или иного решения, в том числе при отстаивании на заседаниях Совета Думы партийных интересов.

Согласно статье 5 действующего Регламента Государственной Думы для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, депутаты Государственной Думы образуют фракции и депутатские группы (депутатские объединения) в порядке, установленном данным Регламентом.

Подавляющая часть депутатов Государственной Думы выдвигается и избирается как представители партий и движений по федеральным спискам избирательных объединений (блоков) или по одномандатным избирательным округам, обозначив свою принадлежность к партии, движению.

Депутатские фракции выступают одним из основных политических субъектов, активно участвующих в формировании руководящих органов Государственной Думы, организации законопроектной работы, контроле за выполнением принятых законов, а главное, отслеживании и оценке поведения политических оппонентов, поддержании правил политической игры. Партийный состав комитетов в Государственной Думе второго созыва, как правило, определялся на основе принципа пропорционального представительства депутатских фракций. Депутаты работали в 28 думских комитетах, охватывающих все направления деятельности Думы. Наряду с основной – законотворческой деятельностью депутатские фракции и группы принимали участие в решении конкретных вопросов, используя политический вес и влияние при отстаивании лоббистских интересов.

Считается, что в Государственной Думе второго созыва явно доминировали фракции. Некоторые наблюдатели полагали, что подобное положение дискриминирует депутатские группы. Однако настоящую позицию поддерживают не все. С данными утверждениями едва ли можно согласиться, поскольку такая картина вполне соответствовала раскладу политических сил в нижней палате. В тот период политику Государственной Думы определяли в основном фракции, поскольку они более дееспособные, нежели депутатские группы. В силу их преобладания, согласно Регламенту, палаты Государственной Думы второго созыва были лишены в Совете Государственной Думы права решающего голоса.

²¹ Кузнецова В. Гиганты и малыши // Время MN.1999, 22 декабря. С.1.

Таким образом, именно фракции, решали, какие вопросы включать в повестку дня пленарного заседания палаты, а какие – нет. В то же время они брали на себя роль «оценщика» и «сортировщика» законопроектов, а комитеты же в подобной системе выполняли сугубо технические задачи, обслуживая депутатские объединения.²²

Анализируя список комитетов Государственной Думы (доклад фонда развития парламентаризма в России) следует обратить внимание на следующие обстоятельства. Во-первых, за четыре года работы в рядах комитетского руководства почти не произошло персональных изменений. Это, разумеется, весьма способствовало институционализации комитетов и упрочению их влияния в палате. Во-вторых, Государственной Думе второго созыва удалось сохранить верность «пакетному принципу». К завершению ее работы подавляющее большинство комитетов контролировалось теми же фракциями, что и в начале. В-третьих, в ходе распределения председательских портфелей коммунисты забрали себе комитеты, занимавшиеся вопросами социальной политики, оставив председателям правых сил большую часть экономических комитетов. Тем самым явная «левизна» палаты как бы выправлялась организационными средствами. Возглавляя важные думские подразделения, правые получали возможность заметно влиять на выработку экономического законодательства, в котором коммунисты и их сторонники были не слишком сильны. С помощью комитетов, таким образом, парламент разрешал те затруднения и противоречия, с которыми не могли справиться фракции.²³

Распределение и представительство фракций и депутатских групп в комитетах Государственной Думы второго созыва

Комитет Государственной Думы по законодательству и судебной-правовой реформе

Председатель Лукьянов Анатолий Иванович (КПРФ)

Заместители председателя комитета: Гребенников Валерий Васильевич (НДР); Иванов Юрий Павлович (Аграрная депутатская группа); Киселев Вячеслав Викторович (ЛДПР); Мизулина Елена Борисовна ("ЯБЛОКО")

Комитет Государственной Думы по труду и социальной политике

Председатель Калашников Сергей Вячеславович (ЛДПР); с октября 1998г. - Лисичкин Владимир Александрович (ЛДПР)

²² IV Государственная Дума: формирование, процесс работы и основные результаты //Кворум. 2000, 23 февраля. С.4.

²³ IV Государственная Дума: формирование, процесс работы и основные результаты //Кворум. 2000, 23 февраля. С.4

Заместители председателя комитета: Аничкин Иван Степанович (“Народовластие”); Голов Анатолий Григорьевич (“ЯБЛОКО”); Линник Виталий Викторович (НДР); Пашуто Владимир Ростиславович (КПРФ); Шенкарев Олег Александрович (“Российские регионы”)

Комитет Государственной Думы по делам ветеранов

Председатель Варенников Валентин Иванович (КПРФ)

Заместители председателя комитета: Альмяшкин Василий Петрович (НДР); Паршаков Юрий Николаевич (ЛДПР)

Комитет Государственной Думы по охране здоровья

Председатель Герасименко Николай Федорович (“Российские регионы”)

Заместители председателя комитета: Беклемищева Ольга Алексеевна (“ЯБЛОКО”); Ворогушин Виктор Анатольевич (КПРФ); Давиденко Владимир Иванович (ЛДПР); Федоров Святослав Николаевич (“Народовластие”); Шарапов Владимир Федорович (НДР)

Комитет Государственной Думы по образованию и науке

Председатель Мельников Иван Иванович (КПРФ)

Заместители председателя комитета Смолин Олег Николаевич (“Народовластие”)

Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи

Председатель Апарина Алевтина Викторовна (КПРФ)

Заместители председателя комитета: Останина Нина Александровна (“Народовластие”); Селиванов Андрей Владимирович (НДР)

Комитет Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам

Председатель Задорнов Михаил Михайлович (“Яблоко”); с сентября 1998г. - Жуков Александр Дмитриевич (“Российские регионы”)

Заместители председателя комитета: Вернигора Владимир Сергеевич (Аграрная депутатская группа); Воронин Юрий Михайлович (КПРФ); Гитин Виктор Владимирович (“ЯБЛОКО”); Кузнецов Михаил Варфоломеевич (ЛДПР); Никитин Владимир Петрович (“Народовластие”); Тарачев Владимир Александрович (НДР)

Комитет Государственной Думы по экономической политике

Председатель Маслюков Юрий Дмитриевич (КПРФ); с сентября 1998г.- Тихонов Владимир Ильич (КПРФ)

Заместители председателя комитета: Гвоздева Светлана Николаевна (НДР); Дурягин Иван Николаевич (“ЯБЛОКО”); Машинский Виктор Леонидович (“Народовластие”); Пузановский Адриан Георгиевич (Аграрная депутатская группа); Тягунов Александр Александрович (НДР); Кривельская Нина Викторовна (ЛДПР)

Комитет Государственной Думы по собственности, приватизации и хозяйственной деятельности

Председатель Бунич Павел Григорьевич (НДР)

Заместители председателя комитета: Грачев Иван Дмитриевич (“ЯБЛОКО”); Ищенко Евгений Петрович (ЛДПР); Ларицкий Владимир Ермолаевич (“Российские регионы”); Сергиенко Валерий Иванович (“Народовластие”)

Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам

Председатель Чернышев Алексей Андреевич (Аграрная депутатская группа)

Заместители председателя комитета: Алтынбаев Жакслык Куантаевич (НДР); Богатов Владимир Владимирович (ЛДПР); Нигкоев Сергей Георгиевич (Аграрная депутатская группа)

Комитет Государственной Думы по промышленности, строительству, транспорту и энергетике

Председатель Гусев Владимир Кузьмич (ЛДПР)

Заместители председателя комитета: Севенард Юрий Константинович (КПРФ); Собакин Евгений Юрьевич (“Яблоко”); Сулакшин Степан Степанович (“Народовластие”); Тен Юрий Михайлович (НДР)

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию

Председатель Михайлов Алексей Юрьевич (“Яблоко”); с января 1999 года - Глубоковский Михаил Константинович (“ЯБЛОКО”)

Заместители председателя комитета: Большаков Евгений Александрович (ЛДПР); Зеленин Владимир Михайлович (Аграрная депутатская группа); Корнилова Зоя Афанасьевна (“Народовластие”); Морозов Анатолий Тимофеевич (вне фракций и групп)

Комитет Государственной Думы по экологии

Председатель Злотникова Тамара Владимировна (“ЯБЛОКО”)

Заместители председателя комитета: Бердов Геннадий Ильич (КПРФ); Галазий Григорий Иванович (НДР); Костюткин Владимир Михайлович (ЛДПР); Тетельмин Владимир Владимирович (“Российские регионы”)

Комитет Государственной Думы по обороне

Председатель Рохлин Лев Яковлевич (НДР) до августа 1997 года; с мая 1998 года - Попкович Роман Семенович (НДР)

Заместители председателя комитета: Арбатов Алексей Георгиевич (“ЯБЛОКО”); Безбородов Николай Максимович (“Народовластие”); Мусатов Михаил Иванович (ЛДПР); Сурков Михаил Семенович (КПРФ)

Комитет Государственной Думы по безопасности

Председатель Илюхин Виктор Иванович (КПРФ)

Заместители председателя комитета: Абельцев Сергей Николаевич (ЛДПР); Аушев Мухарбек Измаилович (“Российские регионы”); Босхолов Сергей Семенович (НДР); Карапетян Саак Альбертович (“ЯБЛОКО”)

Комитет Государственной Думы по международным делам

Председатель Лукин Владимир Петрович (“ЯБЛОКО”)

Заместители председателя комитета: Андреев Алексей Петрович (НДР); Козырев Александр Иванович (ЛДПР); Подберезкин Алексей Иванович (КПРФ); Столяров Николай Сергеевич (“Российские регионы”)

Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками

Председатель Тихонов Георгий Иванович (“Народовластие”)

Заместители председателя комитета: Игрунов Вячеслав Владимирович (“ЯБЛОКО”); Кузнецов Юрий Павлович (ЛДПР); Скворцов Вячеслав Николаевич (НДР); Чехоев Анатолий Георгиевич (КПРФ)

Комитет Государственной Думы по делам национальностей

Председатель Зорин Владимир Юрьевич (НДР)

Заместители председателя комитета: Никитин Валентин Иванович (КПРФ); Rogozin Дмитрий Олегович (“Российские регионы”); Султанов Ринат Ишбулдович (“Российские регионы”)

Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике

Председатель Иванченко Леонид Андреевич (КПРФ)

Заместители председателя комитета: Лысенко Владимир Николаевич (“Российские регионы”); Ульбашев Мухарби Магомедович (НДР); Шишлов Александр Владимирович (“ЯБЛОКО”)

Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления

Председатель Поляков Андрей Александрович (НДР)

Заместители председателя комитета: Мальцев Александр Николаевич (Аграрная депутатская группа); Митрохин Сергей Сергеевич (“ЯБЛОКО”); Олейник Любовь Васильевна (КПРФ)

Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций

Председатель Зоркальцев Виктор Ильич (КПРФ)

Заместители председателя комитета: Борщев Валерий Васильевич (“ЯБЛОКО”); Еньков Сергей Алексеевич (Аграрная депутатская группа); Каримова Дания Юсуфовна (НДР)

Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы

Председатель Красников Дмитрий Федорович (Аграрная депутатская группа)

Заместители председателя комитета: Багаутдинов Габдулвахит Гильмутдинович (НДР); Зуев Алексей Алексеевич (ЛДПР); Коломейцев Николай Васильевич (КПРФ); Моисеев Борис Александрович (“ЯБЛОКО”)

Комитет Государственной Думы по информационной политике и связи

Председатель Финько Олег Александрович (ЛДПР)

Заместители председателя комитета: Волков Геннадий Константинович (НДР); Габидуллин Ринат Гиндуллоевич (КПРФ); Нестеров Юрий Михайлович (“ЯБЛОКО”); Цой Валентин (“Российские регионы”)

Комитет Государственной Думы по вопросам геополитики

Председатель Митрофанов Алексей Валентинович (ЛДПР)

Заместители председателя комитета: Бученков Евгений Викторович (Аграрная депутатская группа); Кувшинов Александр Иванович (НДР); Никифорова Юрий Васильевич (КПРФ)

Комитет Государственной Думы по конверсии и наукоемким технологиям

Председатель Костин Георгий Васильевич (“Народовластие”)

Заместители председателя комитета: Захаров Алексей Константинович (“ЯБЛОКО”); Поморов Александр Адрианович (КПРФ); Сайфуллин Инсаф Шарифуллович (НДР); Скурихин Сергей Васильевич (ЛДПР)

Комитет Государственной Думы по культуре

Председатель Говорухин Станислав Сергеевич (“Народовластие”)

Заместители председателя комитета: Губенко Николай Николаевич (КПРФ); Кобзон Иосиф Давыдович (вне фракций и групп); Мень Михаил Александрович (“ЯБЛОКО”)

Комитет Государственной Думы по туризму и спорту

Председатель Соколов Александр Сергеевич (КПРФ)

Заместители председателя комитета: Горюнов Владимир Дмитриевич (НДР); Поляков Николай Иванович (Аграрная депутатская группа); Шипов Александр Борисович (ЛДПР); Янковский Аркадий Эдуардович (“ЯБЛОКО”)

Комитет Государственной Думы по проблемам Севера и Дальнего Востока

Председатель Гоман Владимир Владимирович (“Российские регионы”); с мая 1998 года - Мисник Борис Григорьевич (“ЯБЛОКО”)

Заместители председателя комитета: Буткеев Владимир Анатольевич (“Российские регионы”); Жуковский Александр Иванович (ЛДПР); Кныш Валентин Филиппович (КПРФ); Ойнвид Григорий Михайлович (НДР).

Таково было распределение и представительство фракций и депутатских групп в комитетах Государственной Думы Федерального Собрания второго созыва. Какое распределение по комитетам и комиссиям в Государственной Думе третьего созыва,

смотрите в приведенных таблицах 4, 5. Данная же структура уже ушла в историю парламентаризма, и ее можно рассматривать как предшествующий опыт.

Таблица 4

**Комитеты Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации
третьего созыва**

| | |
|-----|--|
| 1. | Комитет Государственной Думы по законодательству |
| 2. | Комитет Государственной Думы по государственному строительству |
| 3. | Комитет Государственной Думы по труду и социальной политике |
| 4. | Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам |
| 5. | Комитет Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам |
| 6. | Комитет Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству |
| 7. | Комитет Государственной Думы по собственности |
| 8. | Комитет Государственной Думы по промышленности, строительству и наукоемким технологиям |
| 9. | Комитет Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи |
| 10. | Комитет Государственной Думы по обороне |
| 11. | Комитет Государственной Думы по безопасности |
| 12. | Комитет Государственной Думы по международным делам |
| 13. | Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками |
| 14. | Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике |
| 15. | Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления |
| 16. | Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы |
| 17. | Комитет Государственной Думы по информационной политике |
| 18. | Комитет Государственной Думы по охране здоровья и спорту |
| 19. | Комитет Государственной Думы по образованию и науке |
| 20. | Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодежи |
| 21. | Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам |
| 22. | Комитет Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию |
| 23. | Комитет Государственной Думы по экологии |
| 24. | Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций |
| 25. | Комитет Государственной Думы по делам национальностей |
| 26. | Комитет Государственной Думы по культуре и туризму |
| 27. | Комитет Государственной Думы по проблемам Севера и Дальнего Востока |
| 28. | Комитет Государственной Думы по делам ветеранов |

Таблица 5

**Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации
третьего созыва**

| | |
|-----|--|
| 1. | Мандатная комиссия |
| 2. | Счетная комиссия Государственной Думы |
| 3. | Комиссия Государственной Думы по государственному долгу и зарубежным активам Российской Федерации |
| 4. | Комиссия Государственной Думы по изучению практики применения избирательного законодательства Российской Федерации при подготовке и проведении выборов и референдумов в Российской Федерации |
| 5. | Комиссия Государственной Думы по борьбе с коррупцией |
| 6. | Комиссия Государственной Думы по защите прав инвесторов |
| 7. | Комиссия Государственной Думы по этике |
| 8. | Комиссия Государственной Думы по оказанию содействия Союзной Республике Югославии в преодолении последствий агрессии Организации Североатлантического договора |
| 9. | Комиссия Государственной Думы по содействию нормализации общественно-политической и социально-экономической обстановки и соблюдению прав человека в Чеченской Республике |
| 10. | Комиссия Государственной Думы по развитию ипотечного кредитования |
| 11. | Комиссия Государственной Думы по проблемам устойчивого развития |
| 12. | Комиссия Государственной Думы по вопросам профилактики безнадзорности, беспризорности и наркомании среди несовершеннолетних и молодежи |
| 13. | Комиссия Государственной Думы по рассмотрению правовых вопросов пользования недрами на условиях раздела продукции |
| 14. | Комиссия Государственной Думы по содействию в урегулировании политической и экономической ситуации в Приднестровье |
| 15. | Комиссия Государственной Думы по геополитике |
| 16. | Комиссия Государственной Думы по вопросам выполнения Договора СНВ-2 между Российской Федерации и США и заключению нового договора СНВ-3 |

При этом депутаты, не участвующие в работе комитетов, комиссий, могут входить в межпарламентские группы Российской Федерации.

В ходе завершившихся выборов в Государственную Думу третьего созыва в целом сохранена партийная структура палаты, а стало быть, и доминирующее влияние партий на принятие ключевых решений в законотворческой сфере. Именно этим обусловлен прилив энтузиазма по поводу перспектив формирования так называемой цивилизованной двухпартийной системы. С другой стороны, не вызывает сомнений, что партийное представительство носит все более формальный характер, а сама партийная система подвергается наиболее серьезной за время своего существования перетряске. Результатом этого становится не только общее ослабление ведущих партий, но и их идейно-политическое сближение, в основе которого лежит не что иное, как пересмотр приоритетов – от идеологических к корпоративным.²⁴

²⁴ *Баженов А., Микаилов Р., Павленко В.* Власть и партии // Независимая газета. 2000, 14 мая. С. 8.

В настоящее время укрепляется доминирующая роль исполнительных институтов (в том числе новой исполнительной вертикали) в системе государственной власти. Противоборство перешло под крышу Государственной Думы, расширилась парламентская опора президента и правительства, место разобщенной оппозиции постепенно заняла оппозиция номенклатурная, "системная". Сложились предпосылки двухпартийной системы, субъектом которой наряду с КПРФ всякий раз выступал очередной дубль "партии власти", или как сейчас пытаются именовать "правящая партия".

Партии фактически получили монопольное право определять структуру Государственной Думы, одной из палат высшего законодательного органа, но распоряжаются им в конъюнктурных, а не в государственных интересах. Некоторые партийные лидеры пошли дальше, превратив свои фракции в своеобразные "ЗАО", а манипуляцию депутатскими голосами – в разновидность весьма прибыльного политического бизнеса. Одной из форм такого стало формирование "дочерних" депутатских групп, в ходе которого независимость одномандатников обменивалась на их доступ к партийным организационным, информационным и финансовым ресурсам. Получается, что партии обладая лишь чуть более половиной мандатов, по сути, присваивали право говорить от имени всего депутатского корпуса, отодвинув на задний план парламентариев, особенно представителей регионов, не входивших в партийные фракции, и независимых депутатов.

По мнению авторов вышеназванной статьи "Власть и партии", существенным недостатком обновленной политической системы следует также считать отсутствие в законодательных органах власти нарождавшегося, но уже достаточно влиятельного корпоративного представительства. Кроме партийных интересов представленными в Государственной Думе оказались только региональные (имелись и аграрные, но они были организационно привязаны к КПРФ и чрезмерно политизированы).

Соглашаясь с авторами указанной статьи, полагаем, что дальнейшее политическое развитие России настоятельно требует формирования нового типа взаимоотношений между различными государственными институтами, и прежде всего между законодательной и исполнительной ветвями власти как ключевыми участниками политического процесса. Подчинение узких партийных и групповых амбиций интересам государственного строительства – императив времени, главное условие политической стабильности и эффективного законотворчества.

Сегодня тема политического лоббизма приобретает особую актуальность в свете попыток администрации президента по-новому выстроить свои взаимоотношения с элитами и олигархическими группировками, создать такие политические механизмы, которые

ставили бы их хотя бы в относительно равное положение перед властью и препятствовали получению одними группами заведомых преимуществ перед другими.

По мнению С.Приходько, в кулуарах первой Государственной Думы наибольшей активностью отличались представители интересов крупных концернов и коммерческих банков. Влиятельные лоббистские возможности сложились у банкиров, нефтяников, газовиков, аграриев. Лоббизм стал превращаться в весьма прибыльный бизнес, в котором начали вращаться солидные капиталы. Он также утверждает, что во второй Государственной Думе "кулуарный" лоббизм расцвел еще более пышным цветом. Тон в нем стали задавать мощные финансово-промышленные группы, интересы которых зачастую совпадали, но нередко приходили в столкновение друг с другом.²⁵

Еще более интенсивная, хотя и во многом хаотичная (исключая группы "Народный депутат" и "Единство"), лоббистская деятельность разворачивается в третьей Государственной Думе, где корпоративные, отраслевые, региональные и частные интересы выражены еще более рельефно. Основную роль играют командные технологии, тогда как роль идеологического фактора существенно уменьшилась. В дополнение к уже существующим лоббистским структурам в Государственной Думе складывается сильное профсоюзное лобби, представлены интересы страховых компаний. Лоббизм, безусловно, представляет собой важный механизм принятия взвешенных государственных решений на основе согласования различных позиций и интересов. Наступило время и у нас вывести "теневого" отечественный лоббизм "на свет", превратить его в полноценный политический институт, каковым он, к примеру, является в США и Западной Европе, где в органах государственной власти представлены не только мощные корпоративные структуры, но и интересы различных сегментов общества.²⁶

И такой процесс уже идет. Так, в начале 2000 года межрегиональная ассоциация "Сибирское соглашение" и фракция "Союз правых сил" в Государственной Думе заключили договор о сотрудничестве "в целях укрепления и развития единого правового пространства, создания условий для социально-экономического развития регионов".

В рамках этого договора планируется совместная деятельность по разработке и сопровождению в Государственной Думе проектов федеральных законов, участие в подготовке и проведении мероприятий, представляющих обоюдный интерес.

²⁵ Приходько С. Российский лоббизм: трудные поиски цивилизованной модели//Российская газета. 2000, 16 мая. С.3.

²⁶ См. Там же.

Предполагается также возможность участия представителей фракции "Союз правых сил" и ассоциации «Сибирское соглашение» в заседаниях соответствующих структур.²⁷

Вместе с тем, как свидетельствует партийное и региональное строительство, вся Россия самоорганизуется по экономико-территориальному принципу в так называемые межрегиональные ассоциации. Их уже более восьми. Называются они по-разному, от "Большой Волги" до "Сибирского соглашения".

Как уже отмечалось, основной деятельностью межфракционной группы "Сибирское соглашение" предполагается, будет сопровождение законодательных инициатив субъектов Федерации Сибирского региона и отстаивание интересов межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" в комитетах, фракциях и депутатских группах. Можно ожидать, что и остальные восемь ассоциаций создадут свои группы.²⁸

§ 2. Депутатские фракции и группы

Депутатские объединения выступают одним из главных политических субъектов, активно участвующих и решающих вопросы формирования руководящих органов Государственной Думы и ее Аппарата, подготовки и организации законопроектной работы, контроля за выполнением принятых федеральных законов, которые предлагались конкретным депутатским объединением, отслеживании и оценке поведения как политических оппонентов так и союзников, поддержании правил политической игры, а в некоторых случаях и интриги. Партийный состав комитетов Государственной Думы первого, второго и третьего созывов, как правило, определялся на основе принципа пропорционального представительства депутатских фракций. Депутаты Государственной Думы второго созыва работали в 28 комитетах и мандатной комиссии (аналогичное количество комитетов сохранено и в третьей Государственной Думе), охватывающих все направления деятельности Государственной Думы. Помимо основной законотворческой деятельности, фракции и депутатские группы принимают участие в решении конкретных вопросов, используя свой политический вес и влияние при отстаивании лоббистских интересов и задач.

Статья 16 Регламента Государственной Думы, кроме общего принципа формирования депутатских объединений, отражает определенные различия между фракциями и депутатскими группами, связанные с порядком формирования и численностью этих

²⁷ Сибирское соглашение СПС//Демократический выбор 2000г. №12 (192) С.5.

²⁸ Домнышева Е. Депутаты строятся по ассоциациям//Новые известия 2000г. 31 марта №57(588).С2.

объединений.

В основу формирования фракций Государственной Думы, прежде всего, положен принцип партийности. Часть третья статьи 16 Регламента Государственной Думы гласит: "Депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную Думу по федеральному избирательному округу, а также из депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам и пожелавших участвовать в работе данного депутатского объединения, именуется фракцией и подлежит регистрации". Численность депутатов, вошедших во фракции, Регламентом не установлена. В отношении депутатских групп Регламент (часть четвертая статьи 16) устанавливает, что: "Регистрации подлежат депутатские группы численностью не менее 35 депутатов Государственной Думы".

Определение количества депутатских объединений далеко не техническая, или чисто рабочая, проблема для депутатов нового созыва. Количество депутатских мандатов, полученных той или иной партией, в какой-то степени определяет количество органов Государственной Думы. Крупные партии могут создавать не только фракции, но и одну, две депутатские группы. Во многом конфигурация каждого депутатского объединения зависит от привлечения наибольшего числа одномандатников. В первую очередь в этом заинтересованы те фракции (избирательные объединения и блоки), которые преодолели пятипроцентный барьер. Большое по численности депутатское объединение может не только влиять на формирование президиума Государственной Думы, но и настойчиво проводить и отстаивать свою позицию или решение на Совете Думы и на пленарном заседании, поскольку на Совете право решающего голоса имеют Председатель Государственной Думы и руководители депутатских объединений (часть вторая статьи 13 Регламента Государственной Думы), а на думском пленарном заседании путем солидарного голосования настоять на своем мнении.

Следует сказать о том, что, поскольку Регламент Государственной Думы не содержит оснований для исключения депутата из депутатского объединения, в определенной степени это ставит депутата в зависимость от объединения и, в конечном счете, от партии, которая его поддерживала и выдвигала. Исключение депутата из фракции "по политическим" соображениям, как-то: чрезмерная самостоятельность, принципиальное несогласие с ее позицией по какому-либо вопросу, особое мнение при голосовании по наиболее важным вопросам и другое, может привести к негативным последствиям для его депутатской деятельности как внутри парламента, так и на очередных выборах, так как он окажется без поддержки партии и приобретет политических врагов. Другими словами, интересы и

позиция фракции превыше всего. Например, Регламент депутатской фракции "ЯБЛОКО" хотя прямо не указывает, что нарушение этого положения может повлечь исключение из фракции, тем не менее, четко устанавливает правило об обязательном солидарном голосовании: если ты не с нами, значит – против нас. Надо сказать, что в думской практике примеров исключения депутатов из фракции по политическим мотивам мало. Один из последних примеров – исключение депутата Государственной Думы третьего созыва В.А. Рыжкова из фракции "Единство". По мнению депутата, причина только одна: "я публично высказывал негативную позицию по трем путинским законам о реформировании Совета Федерации и местного самоуправления, а раз фракция приняла решение о солидарной поддержке этих законов, то моя личная негативная позиция несовместима с пребыванием во фракции. Конфликт произошел из-за различного понимания того, что может и чего не может депутат. Я всегда считал, что депутат, тем более избранный по одномандатному округу и опирающийся на избирателей (а я свою позицию по этим законам обсудил со своими избирателями на Алтае, провел множество встреч и заручился поддержкой), вправе представлять интересы своих избирателей. А "Единство" считает, что депутат не вправе высказывать точку зрения, отличную от общей позиции фракции".²⁹

Вместе с этим следует отметить, что были случаи в Государственной Думе, когда депутаты голосовали не так, как решала фракция. И в некоторых регламентах депутатских объединений записано, что если депутат не согласен с решением о солидарном голосовании, то он должен публично поставить все депутатское объединение об этом. Так, в частности В.А. Рыжков отметил, что при голосовании по одному из самых острых вопросов Государственной Думы второго созыва – по импичменту Президента - НДР приняла решение солидарно голосовать против, но депутат Павел Веселкин на заседании фракции поставил коллег в известность, что будет голосовать "за", и голосовал. И это его право.³⁰

Солидаризируясь с мнением депутата, полагаем, что данная постановка решения такой проблемы наиболее справедливая. В этом случае достигнута оптимальная середина между дисциплиной, основанной на идейных убеждениях, и свободой выбора. Если после всех споров и обсуждений депутат может остаться при своем мнении, и ему разрешается голосовать так, как он счел правильным – это и есть один из способов сдержек и противовесов при решении конкретных вопросов в Государственной Думе.

Безусловно, создание депутатских объединений способствует налаживанию совместной работы депутатов, координации их усилий, выработке определенной тактики и

²⁹ Афанасьева Е. Владимир Рыжков: Такой прокремлевской думы у нас еще не было! //Новая газета 2000г. 10-16 июля. С.4

стратегии при решении (лоббировании) различных вопросов в Думе. Также не вызывает сомнений и целый ряд организационных преимуществ, связанных с созданием депутатского объединения. В соответствии с действующим Регламентом Государственной Думы депутатские объединения имеют право:

выдвигать и отстаивать свои кандидатуры на пост Председателя и заместителей Председателя Государственной Думы (части вторая и третья статьи 8 Регламента);

иметь своего представителя в Совете Думы и тем самым влиять на его решения, связанные с планированием и порядком обсуждения вопросов (часть вторая статьи 13);

участвовать на основе принципа пропорционального представительства в формировании состава комитетов и комиссий (часть первая статьи 21);

представлять кандидатуры на должности председателей и заместителей председателей комитетов, комиссий Государственной Думы (часть вторая статьи 22);

наряду с комитетами и комиссиями Государственной Думы вносить предложения в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой на очередной месяц, о внесении изменений в этот календарь (часть первая статьи 50);

пользоваться преимущественным правом вносить предложения в порядок работы Государственной Думы (часть четвертая статьи 50);

требовать созыва внеочередного заседания Государственной Думы с внесением в Совет Государственной Думы соответствующих проектов постановлений палаты; такое заседание должно быть созвано Советом Государственной Думы, если требование депутатского объединения поддержит не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы (пункт "д" части первой статьи 14); подготовка проекта порядка работы внеочередного заседания также возлагается на депутатское объединение — инициатора проведения этого заседания палаты (часть вторая статьи 43);

выступать наряду с Советом Думы, комитетами и комиссиями палаты инициатором проведения парламентских слушаний (часть первая статьи 64);

получать слово для выступления от имени данного депутатского объединения при обсуждении вопросов на заседании Государственной Думы и настаивать на таком выступлении (часть вторая статьи 59);

после принятия решения о прекращении прений получить слово для выступления по мотивам голосования продолжительностью до трех минут, при этом под мотивами голосования понимается обоснование принятия или отклонения обсуждаемого вопроса (часть третья статьи 59);

³⁰ См. Там же.

получать слово для выступления от имени депутатского объединения (не более пяти минут) во время "часа заявлений", который может проводиться по пятницам (статья 42);

высказывать предложения и замечания при обсуждении законопроектов в первом и во втором чтениях (часть четвертая статьи 118);

сообщать о своих возражениях против поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта, рассматриваемого во втором чтении (часть вторая статьи 123);

в исключительных случаях требовать возвращения законопроекта с третьего чтения к процедуре второго чтения, что делается председательствующим, если требование исходит от депутатских объединений, представляющих большинство депутатов Государственной Думы (часть четвертая статьи 125);

получать слово, если палата принимает решение о проведении обсуждения при повторном рассмотрении федеральных законов, отклоненных Президентом, - другим депутатам этой возможности не дается (часть вторая статьи 135);

получать слово при обсуждении проекта закона о поправках к главам 3 - 8 Конституции Российской Федерации (часть вторая статьи 140);

наряду с комитетами, комиссиями Государственной Думы проявлять инициативу по проведению в помещениях Государственной Думы, не закрепленных за комитетами, комиссиями и депутатскими объединениями, и в Парламентском центре совещаний, "круглых столов", семинаров, конференций и других мероприятий, связанных с законодательной деятельностью Государственной Думы (статья 72).

высказываться за кандидатуру на должность Председателя Правительства Российской Федерации или против нее (часть третья статьи 145);

иметь преимущественное право на выступление при рассмотрении вопроса о выражении недоверия Правительству (часть вторая статьи 150);

иметь наряду с комитетами Государственной Думы преимущественное право на выступление при обсуждении кандидатуры на должность Председателя Счетной палаты (часть первая статьи 160);

наряду с комитетами Государственной Думы иметь преимущественное право на выступление при обсуждении кандидатуры на должность Председателя Центрального Банка Российской Федерации (часть вторая статьи 168), а также кандидатур членов Совета директоров Центрального Банка (часть четвертая статьи 170), кандидатур для избрания двух представителей Думы в состав Национального банковского совета при Центральном Банке Российской Федерации (часть седьмая статьи 172);

иметь наряду с комитетами Государственной Думы преимущественное право на выступление при обсуждении годового отчета Банка России (часть шестая статьи 173), представляемого Банком России в Думу проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год, самих основных направлений и связанной с ними деятельности Банка России (часть пятая статьи 174);

иметь преимущественное право на выступление при обсуждении предложения о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации (часть третья статьи 179); после прекращения обсуждения указанного вопроса представителям фракций и депутатских групп предоставляется слово для выступления по мотивам голосования в течение не более пяти минут каждому (часть седьмая статьи 179);

использовать еженедельно один день работы Государственной Думы специально для целей депутатских объединений - вторник отводится для работы депутатов в комитетах, комиссиях, во фракциях и депутатских группах (часть пятая статьи 40)

формировать аппарат фракции, депутатской группы (статья 80).

Таким образом, депутатские объединения могут в самых разнообразных формах, разными методами и с использованием немалых возможностей представлять и отстаивать свои интересы в Государственной Думе, а соответственно и лоббировать необходимые гражданам и государству решения.

Вместе с тем лоббизм в палатах российского парламента может принимать и принимает разные формы.

Есть лоббизм как законное, бескорыстное отстаивание интересов избирателей или отдельных отраслей и лоббизм как сознательное проталкивание законов, выгодных той или иной группе. Слово одно, а понятия и смысл закладываются разные.

Однако, как мы полагаем, нельзя сводить проблему лоббизма только к взяточничеству и коррупции. Например, депутат Государственной Думы третьего созыва К.Зайцев просто уверен, что он будет лоббировать интересы своих избирателей. У него в округе – Иркутской области – множество градообразующих предприятий: в Шелехове, Байкальске, Усолье-Сибирском, Ангарске.... Все города в тяжелом положении, нуждаются в помощи. Нет законодательной базы, чтоб помочь им.

- "Моя задача - постараться сделать все возможное. Чтобы крупные предприятия были обеспечены заказами, поясняет свою позицию депутат.

- А вот когда придет время рассматривать новый бюджет- 2001, будете «свои строчки» лоббировать? – адресует вопрос к Зайцеву автор статьи А.Козырева.

- Обязательно!"³¹

И он не одинок. Сегодня многие депутаты Государственной Думы с гордостью говорят о том, что лоббируют интересы, к примеру, военно-промышленного или топливно-энергетического комплексов.

По единодушному мнению парламентских обозревателей, наиболее сильное лобби в Государственной Думе у аграриев. Второе место занимают представители ТЭК. Созданное недавно межфракционное объединение "Голос России" расценивается именно как лоббистское.

Особенно показательна в этом отношении судьба Закона о разделе продукции, который устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе российских и иностранных инвестиций в поиск, разведку и добычу минерального сырья на территории России. Несколько лет этот закон ходил между двумя палатами парламента – Государственной Думой и Советом Федерации (депутатские объединения то поддерживали закон, то, критикуя, отправляли на доработку), пока, наконец, не был принят.

"Нужен закон "О лоббизме" с подробным перечнем, что считать нормой, а что отклонением от нее, и с перечнем уголовно наказуемых деяний. Пока же закона нет. Кому это выгодно? Наверное, тем, кто лоббирует интересы узких групп в их широких, далеко распространяющихся интересах"³², - резюмирует журналистка "Российской газеты" и к ее мнению присоединяются многие депутаты, аналитики и ученые.

Таблица 6

**Состав депутатских объединений Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва по
состоянию на 1996-1999 годы**

| Депутатские объединения | 17.01.96 | 17.12.97 | 13.02.98 | 29.06.98 | 17.03.99 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| Фракция КПРФ | 149 | 138 | 139 | 131 | 129 |
| Фракция "Наш дом Россия" | 66 | 64 | 65 | 64 | 61 |
| Фракция ЛДПР | 51 | 51 | 50 | 50 | 50 |
| Фракция "Яблоко" | 46 | 45 | 45 | 44 | 46 |
| Депутатская группа "Народовластие" | 38 | 45 | 44 | 44 | 46 |
| Депутатская группа "Российские регионы" | 40 | 39 | 41 | 44 | 43 |

³¹ Козырева А. Цена нужной кнопки // Российская газета. 2000, 8 апреля, №69.

³² См. там же

| | | | | | |
|-----------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|
| Аграрная депутатская группа | 35 | 35 | 35 | 35 | 36 |
| Вне фракций и групп | 25 | 24 | 25 | 31 | 31 |
| Итого | 450 | 441 | 442 | 443 | 442 |

§ 3. Совет Федерации – палата субъектов Российской Федерации

В соответствии с частью 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Проблемы формирования и соответственно функционирования Совета Федерации появились с самого начала работы палаты и реально возникли в 1994 - 1995 годах, когда разрабатывался и принимался Федеральный закон “О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации” (1995 г.). Совет Федерации данного периода согласно Конституции РФ формировался путем прямых выборов сроком на 2 года. Это конституционное положение давало возможность депутатам Совета Федерации значительно больше посвящать времени работе в палате.

В эти же годы отдельными субъектами права законодательной инициативы предлагалось около десятка вариантов различных концепций порядка формирования Совета Федерации. Значительная часть законопроектов находилась в работе Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе.

Суть одного из основных вариантов законопроекта состояла в том, что выборы в Совет Федерации должны были проводиться на основе прямых всеобщих выборов при тайном голосовании. Выдвигать кандидатов должны были законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации. В этом случае Совет Федерации мог работать на постоянной и профессиональной основе. При этом варианте запрещалось совмещение исполнения полномочий члена Совета Федерации с исполнением полномочий в исполнительных, судебных органах власти и в коммерческих структурах и других органах.

Одновременно проводились многосторонние консультации, согласительные процедуры по другим вариантам концепций законопроектов. Например, вопрос, какие выборы лучше: прямые или ступенчатые, каковы детали и механизмы выборов и выдвижения кандидатов. Однако у федеральной власти в то время не оказалось достаточной

решительности и согласованной позиции, чтобы этот вопрос решить с наибольшей эффективностью. Верх взял региональный интерес.

В результате 5 декабря 1995 года, в преддверии возможного парламентского или конституционного кризиса, был принят федеральный закон, состоящий всего из четырех статей. Его суть заключалась в том, что в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительных органов государственной власти, по должности. В двухпалатном законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации представитель в Совет Федерации Федерального Собрания определяется совместным решением обеих палат. При этом выборы глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны были быть завершены не позднее декабря 1996 года.

Депутатов палат Федерального Собрания такой подход не удовлетворил, и они обратились в Конституционный Суд Российской Федерации за толкованием проблемы. 10 апреля 1997 года Конституционный Суд вынес определение по вопросу формирования Совета Федерации, указав, что это дело законодателя, а не Конституционного Суда.

Время показало, что такой вариант не позволяет членам совета Федерации работать на постоянной и профессиональной основе.

Новая законодательная инициатива Президента Российской Федерации исходит из другой концепции формирования Совета Федерации.

В частности, представители от законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации избираются в состав Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кандидатуры представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации вносятся на рассмотрение этого органа председателем законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом мнения имеющихся в нем групп депутатов.

Кандидатуры представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации вносятся на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом

субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Решение законодательного (представительного) органа по внесенным кандидатурам принимается тайным голосованием и оформляется законом субъекта Российской Федерации.

Несмотря на то, что данный вариант концепции законопроекта был поддержан Государственной Думой значительным количеством депутатов, его обсуждение в первом, втором чтениях в Государственной Думе, а также те поправки, которые были предложены субъектами права законодательной инициативы (в том числе Советом Федерации на согласительной комиссии) показывают, что данный подход и текст законопроекта небезупречны. Это говорит о не проработанности текста и концепции законопроекта. К тому же, предпринятый кавалерийский наскок в виде быстрого реформирования палаты также может сказаться на качестве федерального закона и соответственно на качестве работы будущего Совета Федерации. Однако федеральный закон Государственная Дума приняла.

Мы полагаем, что порядок формирования Совета Федерации необходимо менять, а работу ее членов в Совете Федерации необходимо делать постоянной, но при этом важно просчитывать последствия данных изменений как по процедуре и механизму выдвижения кандидатов, так и по тем персоналиям, которые могут появиться в палате Федерального Собрания, а также все возможные последствия работы палат Федерального Собрания при новом порядке формирования Совета Федерации.

Порядок формирования Совета Федерации имеет важное значение не только в организационном плане, но и еще в ряде таких основополагающих аспектов, как:

- представительство субъекта Российской Федерации в Федеральном Собрании;
- наличие двух ветвей власти в Совете Федерации;
- должностной принцип построения Совета Федерации;
- принцип ротации членов Совета Федерации;
- оценка представительного характера Федерального Собрания Российской Федерации;
- связь порядка формирования с назначением Федерального Собрания Российской Федерации;
- пределы самостоятельности Совета Федерации в системе сдержек и противовесов;
- пределы самостоятельности члена Совета Федерации;
- порядок формирования Совета Федерации и принцип разделения власти;
- организационно-правовые аспекты формирования;
- влияние порядка формирования Совета Федерации на стиль работы палаты Федерального Собрания Российской Федерации;

согласительные процедуры;
региональный лоббизм и другое.

Прежде всего, необходимо сказать о связи порядка формирования парламента с его представительной природой. Конституцией Российской Федерации установлено, что Федеральное Собрание Российской Федерации является законодательным и представительным органом Российской Федерации. Соответствует ли представительной природе парламента тот факт, что члены одной из его палат - Совета Федерации - не избираются непосредственно населением субъекта Российской Федерации? По этому вопросу можно сказать следующее: по мнению видного ученого С.А. Авакьяна³³, если связывать представительную природу органа лишь с тем, что его члены выражают и учитывают интересы населения в своей деятельности, то необходимо признать, что члены Совета Федерации работают для пользы населения соответствующих субъектов Российской Федерации.

Любой член Совета Федерации может сказать, что он избран либо частью населения (депутат, ставший председателем законодательного и представительного органа государственной власти), либо всем населением (глава исполнительной власти) субъекта Российской Федерации, которые участвовали в выборах.

Другой немаловажный аспект – это связь порядка формирования Совета Федерации с назначением парламента (Федерального Собрания). Если член верхней палаты избран населением субъекта Российской Федерации, он выезжает для работы в столицу Российской Федерации. Совет Федерации, как и Государственная Дума, работает в интересах государства в целом. Разумеется, члены палаты не забывают о проблемах и интересах отдельных (своих) территорий. Поэтому появляется потребность в региональном лоббизме. И все же на первом плане перед палатой, как и перед всем парламентом (Федеральным Собранием), должны быть интересы гражданина, народа и Российского государства в целом.

Если Совет Федерации состоит из первых лиц субъектов Российской Федерации, для которых основное место работы – в субъекте, ясно, что, приезжая в столицу, они не только не могут, но и не в состоянии отвлечься от нужд своего региона. Это и предопределяет их поведение в федеральной столице, зачастую они просто лоббисты, "толкачи" по делам своего субъекта, что влияет на голосование в палате и выполнение других функций члена Совета Федерации³⁴.

³³ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999. С. 432

³⁴ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999. 432 с.

Отсюда возникает проблема, связанная со степенью самостоятельности члена Совета Федерации. По своему статусу главы законодательной и исполнительной власти субъектов независимы и, как члены Совета Федерации, могут решать любые вопросы, но на практике они тесно связаны в своей деятельности с Советом Федерации тем фактором, что являются должностными лицами субъектов Российской Федерации. Ведь в любой момент представительный орган субъекта может обратиться к предстоящему обсуждению вопроса в Совете Федерации и дать председателю своеобразную "инструкцию" – повлиять на его действия, выступления и так далее. После обсуждения интересующего вопроса в Совете Федерации представительный орган может дать оценку поведению своего главы или даже сместить его в случае недовольства его деятельностью в Совете Федерации и в иных федеральных органах власти. Глава исполнительной власти хотя и избран населением субъекта, однако в связи со своей деятельностью в Совете Федерации также может стать объектом критики. В ряде субъектов возможно досрочное прекращение его полномочий в связи с утратой доверия, нарушением присяги, в том числе, в связи с его позицией в Совете Федерации.

Не менее важным является вопрос о связи порядка формирования Совета Федерации с принципом разделения власти. Статья 10 Конституции Российской Федерации гласит: "Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны."

Так, по мнению С.А. Авакьяна, если Совет Федерации, как федеральный представительный орган государственной власти, состоит наполовину из лиц, возглавляющих исполнительную ветвь государственной власти в субъектах Российской Федерации, можно ли говорить о соблюдении принципа разделения власти и самостоятельности членов Совета Федерации. Во-первых, у членов Совета Федерации есть свои интересы, мотивы, связанные с осуществлением исполнительной власти в субъектах. Во-вторых, согласно статье 77 Конституции Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации (исключительного и совместного с субъектами) органы исполнительной власти Федерации и субъектов "образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации". Это дает основания утверждать, что при рассмотрении вопросов в Совете Федерации данная часть ее членов должна думать об интересах исполнительной власти в целом. Поэтому можно считать, что подобным образом в палате Федерального Собрания представлена и федеральная исполнительная власть.

Федеральный закон от 05.12.1995г. № 192 "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (далее – Федеральный закон) не снял всех вопросов, связанных с организационными аспектами формирования Совета Федерации. Закон предусмотрел, что в Совет Федерации входит глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Однако от некоторых республик в состав Совета Федерации входят президенты, являющиеся по их конституциям главами государств и не характеризующиеся как главы исполнительной власти.

Это обстоятельство явилось одной из причин обращения Совета Федерации после принятия Федерального закона с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации. Новый состав Совета Федерации собравшийся в начале 1996 года, запрос отозвал, но проблема осталась. Она встанет остро тогда, когда, например, какая-либо республика, где обострятся отношения между законодательной властью и президентом, именуемым по ее конституции главой государства, спросит Конституционный Суд Российской Федерации: почему это лицо, хотя и избранное, но не являющееся главой исполнительной власти субъекта, представляет его в Совете Федерации?³⁵ Полагаю, что по всем этим вопросам и проблемам можно согласиться с известным ученым. Более того, его волнуют и другие вопросы. В частности, не менее важным является вопрос о влиянии порядка формирования на стиль работы палаты. Если члены палаты - избранные представители (то есть депутаты в субъектах), они должны образовать палату, в такой же мере работающую на профессиональной постоянной основе, как и Государственная Дума. Если же в палату входят лица по должностному принципу, она работает на непостоянной основе. Сторонники первого подхода полагают, что Совет Федерации не в состоянии справиться с большим объемом работы при периодическом появлении его членов в Москве. Сторонники второго подхода считают, что первые лица субъектов Российской Федерации лучше всех представляют и одновременно обеспечивают как учет интересов России в регионах, так и интересов регионов на федеральном уровне, а с объемом нагрузки они справятся.

Но практика уже показала, что совмещение должностей не на пользу делу. Члены Совета Федерации не успевают нормально работать в качестве парламентариев в Москве, поскольку за несколько дней пленарных заседаний кроме основных, общефедеральных вопросов, надо решить много вопросов в интересах субъекта, в том числе с федеральными органами исполнительной власти. Далее следует многонедельный перерыв и интенсивная работа в регионах.

³⁵ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999. 432 с.

Нельзя не обратить внимание на то, что действующий вариант формирования Совета Федерации (Федеральный закон 1995г.) не совсем согласуется с Конституцией Российской Федерации в части принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Во втором абзаце части 9 "Заключительных и переходных положений" Конституции говорится: "Депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе". Толкование этого абзаца недвусмысленно: в дальнейшем Совет Федерации должен работать на постоянной основе. А это означает, что должности руководителей законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и членов Совета Федерации придется разделить. Возможно, по примеру американского Сената, работа членов Совета Федерации станет основным занятием на соответствующий период. Тогда вновь придется населению субъектов Российской Федерации избирать членов Совета Федерации, учитывая, что опыт формирования и функционирования палаты на выборной основе (1993 - 1995 годы) Россия имеет. Как показывают последние события лета 2000 года, возможны и иные варианты формирования Совета Федерации. В любом случае необходима постоянная и профессиональная работа Совета Федерации.

Полномочия Совета Федерации определяются статьей 102 Конституции Российской Федерации и соответственно Регламентом Совета Федерации. К ведению Совета Федерации относятся:

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации. Вопрос рассматривается по взаимному согласию субъектов Российской Федерации, между которыми предполагается изменить границы. Для принятия положительного решения об изменении границ между субъектами Российской Федерации необходимо, чтобы за него проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации;

б) утверждение указов Президента Российской Федерации о введении военного положения и о введении чрезвычайного положения. Данные указы Президента незамедлительно направляются в Совет Федерации. Если чрезвычайное положение вводится на территории субъекта Российской Федерации, указ сопровождается документом, подтверждающий согласие органов государственной власти субъекта Российской Федерации на введение на его территории чрезвычайного положения. Решение об утверждении указа принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации;

в) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. Так, постановлением от 8

августа 1996 года Совет Федерации дал согласие на использование контингента Вооруженных Сил Российской Федерации в составе коллективных сил по поддержанию мира в зоне грузино-абхазского конфликта численностью до 3 тыс. человек до 31 января 1997 года. 17 июля 1998 года Совет Федерации дал согласие на использование контингента той же численности до 31 июля 1998 года.

25 июня 1999 года Совет Федерации дал согласие на использование до 10 июня 2000 года российских воинских формирований общей численностью до 3616 человек в международном присутствии по безопасности в Косово (Союзная Республика Югославия);

г) назначение выборов Президента Российской Федерации. Основанием для осуществления этого полномочия является истечение срока пребывания Президента Российской Федерации в должности, а также досрочное прекращение полномочий Президента;

д) отрешение Президента Российской Федерации от должности. Согласно статье 93 Конституции Российской Федерации решение об отрешении Президента от должности должно быть принято Советом Федерации не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения Государственной Думой;

е) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Кандидатуры на указанные должности представляются Президентом Российской Федерации;

ж) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации. Кандидатуру представляет Совету Федерации Президент Российской Федерации либо по его поручению полномочный представитель Президента в Совете Федерации.

Назначение осуществляется путем тайного голосования с использованием бюллетеней. Генеральный прокурор Российской Федерации считается назначенным на должность, если за представленную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации. Назначение на должность оформляется постановлением Совета Федерации. Специального голосования для принятия указанного постановления не требуется;

з) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. В соответствии с Федеральным законом о Счетной палате Российской Федерации от 18 ноября 1994 года. Председатель, заместитель

Председателя и аудиторы Счетной палаты назначаются сроком на шесть лет. Всего аудиторов 12, каждая из палат парламента назначает по шесть аудиторов.

Все рассмотренные полномочия Совета Федерации отнесены Конституцией Российской Федерации к его специальной компетенции. Однако Совет Федерации имеет и другие полномочия согласно другим статьям Конституции и федеральному законодательству. Одно из ключевых прав Совета Федерации – участие в законодательном процессе. Принятые Государственной Думой федеральные законы направляются в Совет Федерации, который их либо одобряет, либо отклоняет (статья 105 Конституции Российской Федерации).

Палата не ограничивается только рассмотрением федеральных законов, поступающих из Государственной Думы. У Совета Федерации есть право законодательной инициативы, то есть право внесения проектов законов в Государственную Думу. Совет Федерации, используя это право, разрабатывает соответствующие законопроекты. Однако как показывает практика, Совет Федерации право законодательной инициативы использует редко.

Разновидностью деятельности и возможностей Совета Федерации, как в законодательном процессе, так и экономико-финансовой сфере, является его участие в рассмотрении и утверждении федерального бюджета Российской Федерации. В соответствии со статьей 106 Конституции Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой законы по ряду направлений, в том числе и по вопросам федерального бюджета.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации (статья 208) Совет Федерации рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете в течение 14 дней со дня его представления Государственной Думой. Закон голосуется на предмет его одобрения в целом. В случае отклонения закона создается согласительная комиссия для преодоления разногласий. Таким образом, для Совета Федерации, помимо работы в согласительной комиссии совместно с депутатами Государственной Думы, не предусматривается процедура длительного, в несколько стадий, обсуждения поступившего закона. У него есть две возможности: одобрить закон в целом; не согласиться с основными позициями закона или отдельными – по усмотрению палаты, но во всех случаях выразив свое мнение в форме неодобрения закона в целом.

При этом у Совета Федерации есть возможность высказать свои замечания и предложения по принятому Государственной Думой закону и отстаивать их в рамках согласительных процедур. Кто одержит победу или получит долгожданный результат, зависит от многих обстоятельств и способностей договариваться. В этой ситуации имеют

значение и лоббистские возможности как самого Совета Федерации, так и его отдельных членов.

Совет Федерации вместе с Государственной Думой рассмотрели и приняли более 1500 законов. В их числе такие фундаментальные акты, как Гражданский кодекс, избирательное законодательство, Уголовный и Налоговый кодексы, Федеральный конституционный закон о судебной системе и другие. Тем самым создается правовая основа, без которой буква Конституции, провозглашающей Россию правовым государством, была бы мертва, а любые политические усилия в этом направлении безрезультатны.

В этой работе верхняя палата выступает как дополнительный фильтр от популизма, лоббизма, конъюнктурности. Совет Федерации состоит из руководителей регионов России. Поэтому, по мнению председателя Совета Федерации Е.Строева, "его роль в законодательном процессе – это еще и согласование интересов 89 российских земель, и закрепление достигнутого результата в чеканной формуле закона".³⁶

Однако, в нашей стране законодательная процедура гораздо менее эффективна, чем в тех странах, где правительство выступает инициатором более 90% законов. В России на долю федерального правительства приходится около 20% от внесенных законопроектов и 42% от принятых федеральных законов.

За четыре года Государственная Дума второго созыва успела рассмотреть около 1700 законопроектов из более чем 3000 поступивших. А непосредственно законами после одобрения Советом Федерации и подписания Президентом стали 771 из них. Коэффициент полезного действия очень относительный.

Нередко за наиболее активными в законотворческом отношении депутатами стоят некие лоббистские группы и организации. Конечно, проблему лоббирования нельзя исключать. Например, депутат второго созыва К.Боровой называл Государственную Думу акционерным обществом. Он и И.Хакамада говорили о существовании расценок на те или иные законопроекты. Так это или нет на самом деле – доказательств они не представили.

По мнению заместителя начальника Правового управления аппарата Государственной Думы И.Гранкина, "давно назрела необходимость принять закон о лоббистской деятельности. Во многих странах она легальная. При конгрессе США, например, имеется много различных лоббистских организаций. В этом ничего дурного нет, так как многие проталкиваемые ими законопроекты имеют общенациональное значение. Другое дело, что

³⁶ Строев Е. Стремится к гармонии всех ветвей власти//Парламентская газета. 2000, 29 марта. С.3.

эта деятельность должна быть поставлена на правовую основу, которая предполагает и систему контроля. Проект такого закона имеется, но реального движения нет".³⁷

Чтобы сделать законодательную и законотворческую деятельность более эффективной, надо кардинально пересмотреть систему взаимоотношений между ветвями власти, восстановить баланс сил между ними, развить гражданские институты, в том числе один из основных - порядок обращений граждан в органы государственной власти.

ГЛАВА III. Политико-правовые интересы по изменению Конституции Российской Федерации

§ 1. Предложения по изменению Конституции Российской Федерации

Одно из основных направлений деятельности Государственной Думы Федерального Собрания - это принятие законов. Депутаты Государственной Думы и в целом палата стараются выполнять работу открыто.

Открытая деятельность депутата Государственной Думы заключается в первую очередь в проявлении законодательной инициативы. Новизна, отсутствие достаточной правоприменительной (конституционной) практики, несовершенство отдельных положений действующей Конституции, принятой более шести лет тому назад, в 1993 году, побуждает депутатов вносить законопроекты по поправкам в Конституцию Российской Федерации. Пробелы и недоработки, существующие в действующей Конституции, толкают "теневых" лоббистов применять кулуарные методы работы для достижения незаконных привилегий, нечестной конкуренции: установление особенного, предпочтительного положения для отдельного субъекта Российской Федерации, освобождение от налогов, получение квоты и лицензии на вывоз или ввоз нефти, газа, леса, цветных металлов и так далее.

То, что отношения центра с рядом республик и областей строятся в настоящее время на договорной основе, приводит к тому, что права и льготы субъектов Российской Федерации зачастую зависят от степени политической лояльности руководителей регионов по отношению к центру и от степени заинтересованности центра в их поддержке. Так, договоры о разграничении полномочий и предметов ведения Российской Федерации с отдельными субъектами Российской Федерации, подписанные в 1994 - 1999 годах, привели к тому, что все налоговые льготы и другие привилегии, переданные отдельным субъектам,

³⁷ Законотворческая кухня.//Сегодня. 2000 ,27 марта. С.5.

вынуждены были компенсировать другие субъекты Российской Федерации. Например, договоры о разграничении полномочий и предметов ведения, заключенные с Татарстаном и Башкортостаном, предоставили этим субъектам дополнительное право оставлять себе часть причитающихся в федеральный бюджет налогов или сборов, самостоятельно распоряжаться добытой нефтью, газом или иными полезными ископаемыми.

В связи с названным и другими обстоятельствами, как считают ряд политиков и ученых, назрела также необходимость в уточнении положений действующей Конституции, касающихся решений вопросов о недоверии Правительству Российской Федерации в целом и его отдельным членам, механизма отрешения Президента Российской Федерации от должности, процедуры роспуска Государственной Думы Федерального Собрания, четкого определения и разграничения полномочий Президента Российской Федерации, представительной (законодательной) и исполнительной власти и других. По мнению некоторых депутатов и политологов, наделение Президента Российской Федерации действующей в настоящее время новой Конституцией Российской Федерации "сверхполномочиями" резко уменьшило полномочия Федерального Собрания - парламента России. Это привело к тому, что "открытая и публичная полемика в зале заседаний палат парламента по важнейшим для страны вопросам сменилась закрытой и кулуарной борьбой различных группировок за "доступ к телу" главы государства, своей подписью единолично решающего многие вопросы. Результат – такие печально известные решения, как война в Чечне, залоговые аукционы 1995 года, наделение отдельных регионов льготами и привилегиями и так далее"³⁸.

По состоянию на декабрь 1999 года депутатами Государственной Думы Федерального Собрания второго созыва, а равно и другими субъектами права законодательной инициативы внесено более 40 законопроектов, предлагающих конституционные дополнения и поправки. Однако следует отметить, что значительная часть - 27 законопроектов - внесены с нарушением требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы. Восемь законопроектов рассмотрены Государственной Думой, но принята (в первом чтении) лишь одна поправка – к статье 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском контроле).

Большое внимание уделяется депутатами проблемам конституционного разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, уточнения прав автономных образований Российской Федерации, установления таможенных границ, порядка изменения границ субъектов Российской Федерации. Законопроекты по внесению

³⁸ Конституционная реформа: дальше откладывать нельзя//Российская Федерация сегодня. 1999. №20. С.41.

конституционных поправок по данным вопросам вносились Тюменской областной Думой, депутатом Комитета Государственной Думы по экономической политике, Сахалинской областной Думой. Особое внимание депутаты Государственной Думы уделяют конституционному перераспределению полномочий между Советом Федерации и Государственной Думой. Суть вносимых на рассмотрение поправок³⁹ к Конституции Российской Федерации состоит в ограничении полномочий Совета Федерации в части назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, назначения на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации, а также законодательных полномочий в части преодоления Советом Федерации вето Президента Российской Федерации на федеральные законы. Предлагаемое разграничение полномочий законодательной, исполнительной и судебной власти, а также полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечит, по мнению разработчиков законопроекта, стабильное функционирование всей системы федеральных органов власти, устранил противоречивость статуса Совета Федерации путем изъятия из его компетенции тех полномочий, которые ставят его (а через это исполнительную власть) над другими ветвями власти и даже над Президентом Российской Федерации.

Депутатами Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе еще в январе 1995 года вносилась поправка к части три статьи 90 Конституции Российской Федерации, касающаяся ограничения "указной" деятельности Президента Российской Федерации. Предлагалось закрепить в Конституции Российской Федерации положение, при котором в случае противоречия указа и распоряжения Президента Российской Федерации Конституции или федеральному закону (закону Российской Федерации) должна применяться норма Конституции Российской Федерации или закона⁴⁰.

Внесение в Конституцию подобной поправки позволит избежать правового вакуума в этом вопросе. Сегодня, в отсутствие этой нормы, любые неконституционные или незаконные акты главы государства действуют и влекут правовые последствия, а отменить их в судебном порядке почти невозможно.

Особое место в законодательных инициативах депутатов Государственной Думы занимает вопрос закрепления на конституционном уровне изменений процедуры отрешения

³⁹ Выписка из протокола заседания Совета Государственной Думы от 30 июня 1998 года № 147.

Президента Российской Федерации от должности, усиления ответственности Президента Российской Федерации перед народом. Вносимые на обсуждение поправки к Конституции Российской Федерации предполагают, в частности: отказ от перечня оснований, по которым может быть возбуждено дело об отрешении Президента Российской Федерации от должности; исключение из числа участников конституционной процедуры отрешения от должности Верховного Суда Российской Федерации; устранение ошибочно используемого для данного случая уголовно-процессуального понятия "обвинение"⁴¹.

По мнению разработчиков проекта закона "О поправках к статьям 93, 103, 109, 125 Конституции Российской Федерации", действующая Конституция Российской Федерации излишне усложнила процедуру привлечения Президента Российской Федерации к ответственности, сделала ее недоступной для законодательной власти. Вместе с тем недейственность механизма отрешения Президента Российской Федерации от должности может вселить уверенность в собственную безнаказанность, стремление действовать только лишь по собственному усмотрению, невзирая на Конституцию Российской Федерации и федеральные законы (законы Российской Федерации).

Как известно, большую активность приобретает кулуарная борьба различных лоббистских группировок при решении вопросов о назначении или снятии федеральных чиновников высокого уровня.

В своих законопроектах о поправках к Конституции Российской Федерации депутаты Государственной Думы часто обращаются к проблемам установления контроля палат парламента за назначениями на ключевые посты в правительство, а именно: расширение перечня должностных лиц Правительства Российской Федерации, назначение и освобождение от должности которых Президентом Российской Федерации допускается только с согласия Государственной Думы. К их числу предлагается отнести заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, министров финансов, по делам обороны, внутренних дел, иностранных дел, руководителей службы внешней разведки Российской Федерации и федеральной службы безопасности, юстиции, экономики, по делам национальностей и т.д. Законодательную инициативу по этим вопросам неоднократно проявляли депутаты Московской областной Думы, депутаты Комитета Государственной Думы по законодательству и судебной реформе и отдельные группы депутатов Государственной Думы (вносится одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы).

⁴⁰ Справка к проекту Рекомендаций парламентских слушаний на тему "Назревшие вопросы внесения изменений в Конституцию Российской Федерации". См. Текущий архив Государственной Думы за ноябрь 1999 года.

Необходимость парламентского контроля за деятельностью федеральных органов государственной исполнительной власти и должностных лиц очевидна. Однако в настоящее время институт парламентского контроля лишен конституционно-правовой поддержки и поэтому неэффективен.

Поправка к статье 103 Конституции Российской Федерации предусматривает возможность образования комиссий для проведения парламентских расследований, полномочия и порядок деятельности которых определяются федеральным законом, а также предусматривает обязательность явки в Комиссию, образованную в соответствии с Конституцией Российской Федерации, и представление ей необходимых документов. Предлагаемая поправка, внесенная депутатами Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе⁴², закрепляет на конституционном уровне институт парламентского расследования, что призвано стать одной из ключевых форм осуществления Государственной Думой контрольных полномочий за деятельностью органов государственной исполнительной власти, в том числе Правительства Российской Федерации и отдельных членов Правительства Российской Федерации. Принятие предлагаемой поправки создает необходимую основу для определения форм и пределов парламентского контроля за деятельностью федеральных органов государственной власти и должностных лиц, полномочия которых определены Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Существующий в настоящее время пробел в Конституции Российской Федерации по вопросам создания и деятельности Комиссий Государственной Думы Российской Федерации для проведения парламентского расследования по любым вопросам, представляющим общественный интерес, привел к тому, что институт парламентского контроля лишен конституционно-правовых гарантий и практически отсутствует.

Фракция ОВР в Государственной Думе третьего созыва предложила Совету палаты создать рабочую комиссию по внесению поправок в Конституцию РФ. Инициатива фракции ОВР у Государственной Думы возражений не вызвала. Принято постановление об обращении Государственной Думы к президенту. В связи с чем полагаем, что будет полезно знать мнение судей Конституционного Суда РФ о перспективах этого процесса. Так, в частности, заместитель председателя Конституционного Суда Т. Морщакова полагает, что никаких оснований для изменения Конституции РФ сегодня нет. "Я привязана к ныне действующей Конституции, которую применяю как судья Конституционного Суда. Для меня

⁴¹ Выписка из протокола заседания Совета Государственной Думы от 30 июня 1998 года. № 147.

проблемы ее пересмотра не могут возникать вообще. Конституция является достаточно хорошим инструментом, чтобы служить для разрешения разного рода препятствий и конфликтов. Я в этом не сомневаюсь. Если представители политической элиты хотят каким-то иным образом решить политические проблемы, то это не вопрос юристов".⁴³

§ 2. Обращения граждан и институт законодательной инициативы граждан

В статье 104 Конституции Российской Федерации перечислены субъекты права законодательной инициативы. Среди них отсутствует такой субъект как граждане. Однако если посмотреть статью 33 Конституции Российской Федерации, то в ней говорится, что граждане Российской Федерации могут обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы. Этим правом они активно пользуются. В виде обращения оформляются и законодательные предложения. Как отмечено выше, в настоящее время политическая и научная общественность активно обсуждают возможные поправки к Конституции Российской Федерации. В этой связи и в связи с проблематикой настоящего исследования, а равно и тем, что в Государственную Думу поступают законодательные предложения - обращения граждан, полагаем, будет уместно напомнить о законодательной инициативе депутата Государственной Думы первого созыва (1993-1995 годы) И.В. Муравьева.

В частности, депутат И.В. Муравьев предложил проект федерального закона "О народной законодательной инициативе" и проект федерального конституционного закона "Об изменениях и дополнениях Конституции Российской Федерации"⁴⁴.

Введение института народной законодательной инициативы (или законодательной инициативы граждан⁴⁵) как права установленного законом числа граждан Российской Федерации требовать рассмотрения проекта федерального закона Федеральным Собранием Российской Федерации направлено на развитие демократии в России и расширяет права граждан Российской Федерации.

Такой институт непосредственной демократии существует во многих странах, например, Швейцарии, Италии, Бразилии.

Введение в России института народной законодательной инициативы предполагалось также при подготовке проекта новой Конституции Российской

⁴² Постановление Государственной Думы от 22 сентября 1999г. № 4338-II ГД "О проекте закона Российской Федерации "О поправках к статье 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском контроле)".

⁴³ Морщакова Т. Оснований для пересмотра Конституции нет//Сегодня.2000г., 9 июня. С.4.

⁴⁴ См.: Архив Государственной Думы за 1994 год. Выписка из протокола № 45 заседания Совета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 мая 1994 года.

Федерации. В частности, статья 92 проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной комиссией до 1993 года, предусматривала предоставление права законодательной инициативы группам граждан численностью не менее 200 тысяч человек.

Однако из проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционным совещанием и вынесенного на референдум 12 декабря 1993 года, такой институт был исключен.

Введение данного института не сужает установленных Конституцией Российской Федерации прав органов государственной власти, но расширяет права граждан Российской Федерации, создает условия для реализации программных целей общественными объединениями, не получившими представительства в Федеральном Собрании - парламенте России, а также дает возможность наиболее адекватного отражения мнения избирателей в разрабатываемых законопроектах, а равно учет мнений граждан, которые отражаются ими в обращениях в палаты Федерального Собрания.

Поскольку субъекты права законодательной инициативы установлены статьей 104 Конституции Российской Федерации и среди них нет групп граждан, предполагается одновременно с федеральным законом о законодательной инициативе граждан принять поправку к статье 104 Конституции, наделив таким правом группы граждан численностью не менее 200-500 тысяч человек.

Достаточно большая численность группы, а также то, что окончательное решение по поводу законопроекта принимает Государственная Дума, создают надежные гарантии от некачественного вмешательства в законодательный процесс.

Упомянутые выше законопроекты подготовлены по инициативе общественного объединения "Народный альянс" и как отмечено выше были внесены на рассмотрение Государственной Думы депутатом первого созыва.

Достаточно позитивный опыт по вопросам законодательства об обращениях граждан имеется в субъектах Российской Федерации. Например, Закон г. Москвы "Об обращениях граждан" предусматривает, что жители Москвы могут в порядке гражданской инициативы в соответствии с Уставом города Москвы обращаться к органам исполнительной власти города, в Московскую городскую Думу с предложениями по совершенствованию законодательства города Москвы. При этом поступающие в адрес городской администрации от граждан предложения по проведению общественных и социально-экономических реформ в городе Москве, принятию в связи с этим новых законов, отмене или изменению

⁴⁵ Название, которое предлагается автором настоящей книги.

действующих законодательных актов рассматриваются в соответствии с нормами Закона об обращениях граждан и вносятся Мэром Москвы в виде законопроектов на рассмотрение Московской городской Думы.⁴⁶ Аналогичные нормы об обращениях граждан имеются и в других конституциях, уставах и законах субъектов Российской Федерации.⁴⁷

ГЛАВА IV. ЛОББИЗМ И ПРЕЗИДЕНТ

§ 1. Выборы Президента Российской Федерации

Состоявшиеся выборы депутатов Государственной Думы 19 декабря 1999 года и президентские выборы 2000 года - одна из самых болезненных и актуальных политических тем в России на рубеже двух столетий. После официального объявления даты парламентских выборов полным ходом пошел процесс объединения и разъединения политиков, партий, создания всякого рода коалиций, блоков и пр. Большинство из них заявили о себе как о левой, правой либо центристской, но оппозиции. Под режимом президента не оказалось ни одной политической опоры. В этих условиях пропрезидентское окружение быстро мобилизовало и сформировало необходимый избирательный блок. При этом молодые реформаторы настойчиво, хотя и деликатно подчеркивали, что они – политические оппоненты действующего президента⁴⁸. Кто они - грядущие хозяева политического Олимпа, какие интересы они отстаивают и будут отстаивать? Покажет время и будущее. Существует мнение, что всех главных действующих лиц прошедших избирательных кампаний можно разделить на два вида: народные и системные. Что такое системные партии – это те, которые имеют в своем распоряжении административный ресурс. Сегодня уже определенно можно говорить о двух политических силах, обладающих таким ресурсом: президентская администрация и правительство, с их информационными возможностями, рычагами управления и разнообразными способами давления на региональных лидеров и мощный московский административный капитал, за которым стоит целый ряд руководителей регионов. Обе системные партии выдвигают одновременно кандидатов и на думские и на президентские выборы. Системные кандидаты в депутаты и президенты полностью зависят

⁴⁶ Законы города Москвы 1997. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Центр законотворчества Москвы. 1998. С.99.

⁴⁷ См. Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов Российской Федерации. Издания Государственной Думы. Выпуски 1 – 7; Конституции республик в составе Российской Федерации. Издания Государственной Думы. Выпуски 1 – 3.

⁴⁸ Уйти по-президентски//Версты. 1999. 13-15 ноября.

от своих партий (и тех лиц, которые стоят за ними) и не представляют политической силы вне их деятельности и интересов.

Кроме системных партий, существуют и партии иного рода – их отличительной чертой является то, что они не имеют реальных рычагов и необходимой политической власти, а, следовательно, и административного ресурса. Такие партии могут быть более или менее популярными, иметь более или менее разветвленную региональную сеть, иметь даже фракцию или депутатскую группу в Государственной Думе Федерального Собрания. Ничего более существенного, что повлияло бы на политический результат, они не имеют, кроме голосов своих избирателей, что тоже не маловажно.

КПРФ, ЛДПР, "ЯБЛОКО" как "народные партии" и СПС имели объективно меньшие шансы победить на парламентских выборах 1999 года и стать достаточным большинством в Государственной Думе, чтобы влиять на окончательные решения палаты. Сказывается административная система, так как их возможности влиять на электорат ограничены законом о выборах депутатов. Их роль в политическом процессе зависела лишь от числа голосов, которыми располагали их лидеры.

В президентском "забеге" наиболее сильным кандидатом был также представитель системы. Кандидаты могут меняться, но характер борьбы останется неизменным⁴⁹.

Выборы российского президента, как известно, должны были пройти 4 июня 2000 года. Этот срок установлен в соответствии с новым федеральным законом о выборах Президента. Старый закон предписывал избирать нового президента в первое воскресенье после истечения полномочий действующего главы государства. По новому закону плановые, очередные выборы должны были пройти в первое воскресенье месяца, в котором проводились предыдущие выборы четыре года назад, то есть состояться – 4 июня 2000 года. Это означает, что вступление в должность вновь избранного Президента должно было произойти не раньше, чем истекнут полномочия первого Российского главы государства. При предварительном подсчете формально Президент должен был передать власть своему новому преемнику 9 августа 2000 года. При этом выборы могли проходить в два тура, если по итогам первого ни один из претендентов не наберет более половины голосов тех, кто придет на выборы. По новому закону о выборах Президента Совет Федерации обязан был назначить дату проведения президентских выборов не раньше 4 января и не позже 4 февраля 2000 года.

Однако всем участникам президентского "забега" были спутаны планы. 31 декабря в канун 2000 года, Президент РФ в своем телеобращении объявил о своей отставке и извинился. Но все же, на наш взгляд, те, кто советовал Президенту РФ уйти в отставку в

⁴⁹ Административный ресурс//Общая газета. 1999. 18-24 ноября.

конце 1999 года, допустили как минимум одну-две промашки. Первое, по истечении времени исследователи политики и истории отставку Президента начнут связывать с попыткой импичмента в том же году, и второе, то, что для кого-то оказались благом досрочные выборы Президента - это очевидно, но останутся ли они таковыми навсегда еще неизвестно.

Что касается избирательной кампании, то Центральной избирательной комиссией Российской Федерации всем кандидатам в президенты и лидерам поддерживающих их партий была обеспечена возможность появляться на телевидении в период ее проведения на равных условиях. Этому соблюсти, конечно, в полном объеме не удалось. Весь административный ресурс работал на ожидаемого победителя. Поэтому, в этом смысле, на выборах президента в 2000 году были мобилизованы все административные ресурсы, учтены ошибки выборов 1996 года, а положения предвыборных программ новых кандидатов в президенты 2000 года во многом напоминали программы кандидатов в Президенты в 1996 году. В связи с этим, полагаем, будет интересно вспомнить, что нам обещали кандидаты в Президенты еще в 1996 году, и что из этого выполнено.

Основные положения предвыборных программ кандидатов в Президенты Российской Федерации на выборах в 1996 году⁵⁰

Основные положения предвыборной программы Б.Н. Ельцина

Принципы развития России

Дальнейшее развитие России возможно на основе следующих принципов: сохранение гражданского мира и достижение общественного согласия; поступательное развитие, а не революции; сохранение демократии; незыблемость основ Конституции и конституционного порядка; стабильная, сильная, эффективная государственность; безусловное признание прав и свобод личности; признание приоритетов духовности и культуры; свободная и открытая экономика.

Приоритеты в новой политике

1. Поддержка гражданского общества: поддерживать введение льготного налогообложения некоммерческих и неполитических организаций; способствовать общественным организациям, реализующим отдельные задачи государственной политики; форсировать совершенствование законодательства, которое обеспечивает функционирование организаций и движений гражданского общества; содействовать просветительской работе

⁵⁰ Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 1999 г. №723 "Об управлении Президента Российской Федерации по политическому планированию"//Собрание Законодательства Российской Федерации. № 24. Ст. 2957.

институтов и пропаганде акций гражданского общества; привлекать институты гражданского общества к подготовке важнейших государственных решений и программ.

Совершенствование законов о выборах: усиление гарантий реализации принципа представительности; ужесточение контроля над реализацией в выборном законодательстве избирательных прав граждан; усиление общественного контроля за ходом предвыборной кампании и голосования; ужесточение наказания за нарушение законов о выборах.

Свобода средств массовой информации, полный доступ журналистов ко всей общественно значимой информации.

2. Развитие местного самоуправления.

3. Свобода вероисповедания.

4. Государственная культурная политика: сохранение и стимулирование культурного наследия.

5. Образование: обеспечить материальную и финансовую базу среднего и высшего образования; обеспечить возможность реализации права на образование для всех граждан России.

6. Наука и научная политика. Стратегические принципы: наука - не подчиненная и управляемая государством подструктура, а независимый социальный партнер государства.

Реализации научной политики будут способствовать: самоорганизация научного общества; государство обязуется укреплять социальный престиж науки, способствовать эффективной самореализации научного потенциала.

7. Здравоохранение и защита средств обитания: доступная для всех семей медицинская помощь.

8. Защита детства: снижение смертности, охрана здоровья детей.

9. Наведение порядка в экономике: отладить механизм исполнения бюджета; построить новую систему управления принадлежащей государству собственностью.

10. Социальная справедливость: учреждение системы минимальных жизненных стандартов; обеспечение занятости.

11. Правовой порядок.

Совершенствование нормотворческого процесса: ввести экспертизу проектов нормативных правовых актов федерального и регионального уровней; усовершенствовать процедуру подготовки указов; сделать более реальной систему разработки и принятия совместной программы законодательных работ; расширить практику использования предусмотренных Конституцией согласительных процедур; принять нормативные правовые акты, регулирующие разрешение всевозможных конфликтов между властными уровнями.

Повышение эффективности исполнительной власти: принятие закона об ответственности должностных лиц за нарушение законов и иных нормативных правовых актов.

Укрепление судебной власти: кадровое укомплектование судов всех уровней; укрепление материальной базы судебной власти; создание системы безотказного исполнения судебных решений; развитие практики прямого применения Конституции в первую очередь в сфере защиты прав и свобод граждан.

Законность и личная безопасность: обновить федеральную программу борьбы с преступностью; создать новую систему охраны общественного порядка; ликвидировать юридические условия, облегчающие совершение экономических преступлений и коррупцию.

Национальная политика: развитие принципа национальной самоорганизации; возрождение русской нации (национальный паритет с другими национальностями, этнокультурная самоорганизация и т.д.); помощь российским соотечественникам за рубежом.

Основные положения предвыборной платформы Г.А. Зюганова (КПРФ)

Пути выхода России из кризиса

Надо мобилизовать все силы и бросить их на решающие направления.

Первое. Остановить вымирание России. Законодательно обеспечить прожиточный минимум. Гарантировать всем гражданам право на труд и его справедливое вознаграждение, на отдых и жилище, на бесплатное образование и медицинское обслуживание, на достойную старость. Предмет особого внимания – жилье, дороги, газификация домов.

Второе. Всемерно поддержать семью, материнство и детство. Добиться коренного изменения к лучшему положения женщины в обществе. Сегодня труд воспитателя, учителя, врача – передний край борьбы за спасение Родины.

Третье. Обеспечить преимущество отечественным товаропроизводителям всех форм собственности. Сделать так, чтобы производить товары стало намного выгоднее, чем посредничать и спекулировать.

Четвертое. Поддержать крестьянство – колхозников и фермеров – важнейшую опору государства, хранителя духовно-нравственного богатства народа.

Пятое. Спасти научно-технический и культурный потенциал страны. Создать государственную систему поощрения талантов. Предотвратить "утечку умов" за рубеж.

Шестое. Укрепить финансовую систему. Всем национальным богатством России обеспечить устойчивость рубля.

Седьмое. Демократизировать отношения собственности. Обеспечить права профсоюзов, трудовых коллективов на контроль и участие в управлении производством.

Основные положения предвыборной платформы В.А. Брынцалова

В.А. Брынцалов провозгласил:

неделимую Россию как федеративное государство; главенство Конституции России и ее законов на всей территории страны; безусловное сохранение института президентства в стране; принцип создания армии на профессиональной основе; равноправие всех конфессий, всех вероисповеданий при сохранении верховенства православно-христианской церкви как наиболее влиятельной в государстве; одинаковую для всех доступность образования, исходя из способностей каждого.

В.А. Брынцалов признает:

только три ветви власти в стране: представительную в лице парламента, исполнительную в лице Президента и правительства, судебную власть; формирование правительства партией, победившей на выборах; равноправными все виды собственности в стране – частную, кооперативную, муниципальную, государственную и другие; заработную плату граждан России – стержнем товарно-денежных отношений в экономике; охрану детства и материнства – важнейшим приоритетом социальной политики.

В.А. Брынцалов видит социалистическое правительство как слугу двух господ – его величества народа и российского капитала.

В.А. Брынцалов поддерживает безусловное главенство рубля, провозглашает содержание государства за счет граждан, а не за счет предприятий; утверждает новую методологию налогообложения; обязывает предпринимателей выплачивать заработную плату не ниже средней по стране, создавать рабочие места для всех работоспособных граждан.

В.А. Брынцалов снимает противоречия между трудом и капиталом через механизм государственного регулирования, через закон о минимальной заработной плате, которая не может быть ниже минимального прожиточного уровня семьи.

Основные положения предвыборной программы Ю.П. Власова

1. Обеспечение интересов национальной и государственной политики.
2. Обеспечение жизненного ядра нации.

Главные цели в политике:

1. Прекращение развала единого Российского государства.

2. Обретение независимости страны.

Главные цели в экономике:

1. Многоукладная экономика.

2. Прекращение разграбления национальных богатств страны.

3. Наведение порядка в управлении государственной собственностью на основе ее инвентаризации.

4. Поддержка отечественных производителей.

5. Запрет купли-продажи пахотной земли; передача ее (за определенную плату) в пожизненное или наследуемое владение.

В областях социальной и духовной:

Как минимум – введение системы социальных гарантий, действовавшей в СССР, дополненной мерами социальной защиты всех групп населения страны от опасностей, связанных с экономикой рыночного типа.

Основные положения предвыборной платформы М.С. Горбачева

Цели и действия в качестве Президента:

Немедленно без предварительных условий начать диалог с авторитетными чеченскими лидерами, договориться о прекращении военных действий. Серьезные переговоры о будущем статусе Чеченской Республики.

Власть Президента должна быть уравновешена усилением полномочий Федерального Собрания и правительства. Независимая судебная власть. Подлинно правовое, демократическое, федеративное государство. Налаживание конструктивного сотрудничества с Государственной Думой.

Обуздать преступность, разрушить зловещий альянс беспринципных политиков, продажных чиновников и уголовного мира. Операция "чистые руки" против коррупции.

Военная реформа. Россия должна иметь сильную, современную, хорошо оснащенную армию.

Социальное государство: возможность честно работать и зарабатывать, поощрение инициативы, защита пенсионеров, детей, ветеранов, инвалидов, беженцев. Срочные меры для решения острых социальных проблем, ликвидация пропасти между богатством и бедностью.

Экономические реформы – на благо всех, а не узкого слоя. Первейшая задача – остановить развал производства в промышленности и сельском хозяйстве. Поддержка

предпринимательства. Законные права всех форм собственности должны быть гарантированы.

Защита отечественной культуры. Бесплатное образование, доступное здравоохранение, поддержка науки. В России не будут нищенствовать студенты, учителя, медики, ученые, работники культуры.

Реализация религиозных и общенациональных программ по спасению российской природы.

Всемерное развитие экономических, культурных, человеческих связей в рамках СНГ при безусловном уважении суверенитета и независимости каждого государства.

Предсказуемая, реалистическая внешняя политика. Широкое международное сотрудничество в интересах военной, экономической и экологической безопасности России.

Основные положения предвыборной программы

В.В. Жириновского (ЛДПР)

Программа-минимум:

Прекратить всякую помощь ближнему и дальнему зарубежью. Отказаться от совместной с американцами блокады Ирака, Ливии, Югославии – стран, являющихся нашими должниками.

Приостановить конверсию военной промышленности. Продолжать выпускать военную продукцию и продавать ее на мировом рынке, с которого нас обманом вытеснили США, пообещав за наше разоружение "щедрую" помощь в долг.

Покончить с организованной преступностью в течение нескольких месяцев. Ввести визовый въезд в Россию, особенно из южных криминальных регионов. Выставить за пределы России заграничных гастролеров. Убрать рэкет. Жестко карать воров, грабителей и убийц.

Реформировать экономику России по принципу "богатые люди – богатое государство". Остановить расслоение нашего общества на кучку "новых русских" и многомиллионную армию нищих. Провести приватизацию в интересах всех граждан России.

Защитить российского производителя. Оградить его от власти чиновников. Развернуть налоговую систему в сторону производителей: 60 процентов прибыли должно оставаться в их руках. Жестко спрашивать с тех, кто скрывает свои доходы и не платит в полном размере налоги.

Социально защитить граждан, избавить их от страха, голода и безработицы. Ввести уголовную ответственность за задержку выплаты зарплаты. Постепенно компенсировать

населению вклады в Сбербанке, обесцененные в 1992 году. Привести размер пенсий в соответствие с прожиточным минимумом. Ввести в действие механизм автоматического повышения пенсий и минимального размера зарплаты вслед за ростом цен.

Кардинально расширить жилищное строительство. Восстановить систему дешевого отдыха в государственных пансионатах и домах отдыха, систему бесплатного высшего и среднего образования. Великой России – здоровое поколение.

Не на словах, а на деле обеспечить науке и культуре государственную поддержку.

Отказаться от СНГ и возродить Россию – государство с губернским административным делением, где ни один народ не будет искусственно возвышаться над другим, где русский народ будет основным гарантом мира и спокойствия.

Полностью исключить возможность создания на территории Российской Федерации каких-либо неконституционных военных формирований. В месячный срок покончить с войной и сепаратизмом в Чечне, используя для этого все предоставленные Конституцией возможности.

Основные положения предвыборной программы А.И. Лебеда

Первое. Четко определить задачи и обязанности чиновников, сократить их число. Подготовить и принять законодательные акты по борьбе с коррупцией. Подавить структуры оргпреступности.

Второе. Реформировать армию. Сила армии - не только в ее численности, профессионализме военнослужащих и оснащенности передовыми системами вооружения. Вернуть военнослужащим чувство самоуважения и гордости за выбранную ими профессию. Никаких безответственных экспериментов с армией.

Третье. Сделать налоговую систему предельно понятной. Налоги должны существенно уменьшиться и оставаться неизменными в течение пяти лет.

Мир и порядок.

Уничтожить предпосылки межнациональных конфликтов, покончить с организованной по этническому признаку преступностью.

Выход из чеченского кризиса:

1. Эвакуировать из Чечни русскоязычное население.
2. Начать отвод войск за границы Чечни, существовавшие до передачи ей (1956 г.) двух районов, организовать реальный режим охраны границы с Чечней.
3. Провести в Чечне референдум по ее будущему статусу, по результатам которого разработать комплекс мер для ликвидации последствий вооруженных действий.

Основные положения предвыборной программы С.Н. Федорова

В области экономики:

предоставить трудовым коллективам право стать собственниками средств производства и результатов труда;

восстановить практику государственных заказов, принятую во всем мире, регулирование цен на социально значимые товары и услуги, транспорт, основные энергоносители и важнейшие виды сырья;

ввести действенную налоговую систему, стимулирующую производство, развитие малого и среднего бизнеса, отменить на несколько лет налоги с тех, кто впервые организует собственное дело, нужное людям.

В области государственного устройства:

осуществить на деле разделение власти; обеспечить действенный контроль парламента над исполнительной властью; развивать производственное, территориальное и общественное самоуправление; обеспечить широкое представительство трудовых коллективов в парламенте; способствовать всестороннему сближению народов и государств СНГ;

обеспечить государственную поддержку сельскому хозяйству, науке, культуре и образованию;

обуздать преступность и коррупцию; покончить с межнациональными конфликтами и прекратить грязную войну в Чечне;

провести разумную конверсию и военную реформу, восстановить доверие и уважение к человеку в военной форме; улучшить быт солдат и офицеров;

содействовать формированию равноправных и честных межгосударственных отношений, роспуску всех военных блоков, включая НАТО.

С.Н. Федоров – за сильное государство, в котором не народ для Державы, а Держава для народа.

Основные положения предвыборной платформы М.Л. Шаккума

Первоочередная задача – вывод России из экономического кризиса, восстановление управляемости государством, консолидация россиян вокруг ценностей социализма и возрождения страны.

Нужна социально ориентированная и смешанная экономика – с сильным государственным сектором.

Надо создать условия для максимальной поддержки отечественных товаропроизводителей, сконцентрировать интеллектуальный капитал в сфере высоких технологий, создать благоприятный климат для возвращения вывезенных из страны капиталов, привлечь зарубежных инвесторов, искоренить теневой капиталоборот как главную причину криминализации экономики и структур власти, обеспечить гарантии надежной социальной защищенности граждан.

Земля, ее недра, леса и водные ресурсы должны находиться в общенародной собственности, а пользование ими должно отвечать общественным интересам и контролироваться государством.

Главное – это эффективная государственная социальная политика. Социальные приоритеты – здравоохранение, образование, наука и культура.

России нужны законность и порядок. Надо ликвидировать экономические и социальные корни преступности, сформировать в стране развитые правовые отношения, поднять профессиональную компетентность и ответственность работников правоохранительных органов.

Нужно создать сильную армию, но реформированную согласно новой военной доктрине.

Государство должно и обязано защищать интересы простых россиян, которых в стране большинство.

Основные положения предвыборной платформы Г.А. Явлинского “ЯБЛОКО”

В области политики:

полностью исключить возможность каких-либо гражданских столкновений и кровопролитий; гарантировать преемственность демократического процесса до 2000 года; прекратить кровопролитие в Чечне; создать предпосылки для политического поражения экстремистов националистического и левацкого толка; заложить основы национальной политики, упреждающие конфликты на этнической и религиозной почве.

В области государственного строительства:

поставить власть под контроль; восстановить равновесие между ветвями власти; ограничить и ввести в законные рамки власть Президента; увеличить и четко очертить полномочия Правительства; наделить контрольными функциями Федеральное Собрание; четко разграничить полномочия между Центром и регионами;

В области экономики:

обеспечить экономический рост и создать предпосылки к повышению уровня жизни; обеспечить регулярную выплату зарплаты и пенсий; ликвидировать кризис неплатежей.

* * *

Из всех кандидатов в Президенты РФ в 1996 году пройти на эту должность удалось только Б.Н. Ельцину. При этом были задействованы значительные политические, административные и финансовые ресурсы, которых не было в достаточном количестве у других кандидатов в Президенты РФ. Ельцинское правление продолжилось до конца 1999 года. За это время его окружение в Администрации Президента менялось неоднократно, но только считанные теневые и открытые лица сумели удержаться в его окружении.

За период президентства Б.Н. Ельцина сделано достаточно много, как позитивного, так и отрицательного. Об этом пишут и критики и его доброжелатели. В результате все же ему пришлось уйти в добровольную отставку 31 декабря 1999 года. При этом истинные мотивы добровольной отставки оказались не раскрытыми. Общественность полагает, что первому российскому Президенту помогли различного рода олигархи.

Что или кто реально стоит за этими процессами покажет будущее. Предвыборная президентская гонка началась и завершилась быстро, в один тур. Уже 26 марта 2000 года фактически был известен вновь избранный Президент Российской Федерации. Что в конечном счете принесет такое быстрое всенародное изъявление, покажет время?

Главное различие наступившей эры от предшествующей нужно искать в характере исторических задач, стоящих перед ушедшей властью. Сверхзадача, поставленная перед Ельциным историей, заключалась в сломе старого порядка. Такие действия не могли не встречать сопротивления. Отсюда - постоянный конфликт между ним и парламентом.

Чтобы устоять в таких условиях, была нужна хоть какая-то база. Отсюда - кланы, группы влияния, олигархи, технологические ухищрения, и, так или иначе, ценой колоссальных издержек, используя все средства - от политических маневров до прямого насилия (1993г.).

Возможность для разработки осознанной стратегии созидания и ее последовательной реализации - в этом сверхзадача нового этапа, миссия пришедшей власти.

Теперь же всякий шаг созидания, каждый акт упорядочивания экономической жизни наносит удар по интересам группировок, кланов, групп влияния и олигархов, на которых была вынуждена опираться власть ушедшая.⁵¹

Работа президента по определению должна быть направлена на лоббирование интересов страны, своего народа. Вместе с тем предприниматели и политические деятели

⁵¹ Владиславлев А. Новая миссия власти// Независимая газета. 2000, 7мая. С.3.

страны, обладая большим влиянием и связями, могут умело использовать президента для лоббирования интересов близких к ним структур или слоев общества.

Выезд высокого начальства в провинцию традиционно используется лоббистами самого разного уровня для достижения решительной победы над своими противниками. В последнее время выездная лоббистская модель все больше заменяет кабинетную. Та часть визита В. Путина в Ярославль, которая не касалась напрямую высокой политики, полностью подтверждает новые веяния в российском лоббизме.

Высочайший визит больше всего пошел на пользу губернатору Ярославля. Он получил все, чего хотела экономическая элита Ярославля: увеличение лимитов на газ, реструктуризация долгов двигателестроительных предприятий, отсрочка уплаты НДС на поставки импортного оборудования для "Ярославльнефтеоргсинтеза".

Президент "Славнефти" также решил заручиться поддержкой г-на Путина. Он лоббировал интересы своей "дочки" – "Ярославльнефтеоргсинтеза". Конкретным поводом стал двухсотмиллионный долларовый японский кредит на реконструкцию "Ярославльнефтеоргсинтеза".⁵²

Защитить процесс принятия государственных решений от узковедомственного влияния лоббистов, которые под влиянием различных факторов, в основном конъюнктурного или коммерческого характера, могут лоббировать любые проекты - также является важной задачей законодательной, исполнительной власти и президента. Так, при внесении в конце апреля 2000 года в Государственную Думу новой редакции Налогового кодекса В. Путин жестко заявил: "Обращаюсь к Касьянову, Починку и министру экономики. Никаких левых, правых, групповых, ведомственных заходов быть не должно".⁵³ В этих случаях се заинтересованные лица предпочитают, чтобы "нужные поправки" вносили депутаты.

Сейчас большинство компаний легко, и самое главное, абсолютно законно уклоняются от уплаты налогов. По словам представителя Министерства по налогам и сборам, уклонисты используют существующие в действующей части налогового кодекса пробелы: технические ошибки, неточные формулировки, отсутствие юридических определений (лоббисты приложили немало усилий, чтобы эти ошибки или неточности появились). В новой же редакции Налогового кодекса ошибки и неточности по возможности убраны. Например, из-за неточного и неполного определения понятий "трансфертная цена" и "взаимозависимые лица" бюджет ежегодно недосчитывается миллионов рублей.

⁵² Выездная лоббистская модель//Время новостей. 2000, 1 июня, №51.С.2.

Совершив 19 марта сенсационный перелет на учебно-боевом истребителе Су-27УБ в район боевых действий, В. Путин подал знак военно-промышленному комплексу, что власть готова выйти на новый уровень отношений с оборонной промышленностью

Показателен в этом смысле тип самолета, избранный для президентского шоу-полета: СУ-27 - один из столпов военного экспорта России. Иначе говоря, демонстрируя новый стиль государственного руководства, В. Путин, как и его американский, французский или израильский коллеги-президенты, активно включается в лоббирование экспортных интересов оборонно-промышленного комплекса. Ранее такой практики не было.⁵⁴

Во многих странах Запада под воздействием средств массовой информации начинает складываться впечатление, что Путин в экономической сфере хочет сделать основную ставку на военно-промышленный комплекс и милитаризацию страны.

Даже после ратификации СНВ-2 в Государственной Думе, этого явно недостаточно, чтобы предотвратить выход американцев из договора по ПРО (особенно если к власти в США придет республиканская администрация). А в этом случае под давлением военных В. Путин практически неизбежно вынужден будет пойти на маленькую "холодную войну".⁵⁵

Для России нет ничего опаснее сегодня, чем попытаться вернуться к "монополистической" модели, вновь основанной не на логике экономического и социально-политического развития страны, а на своего рода "демократическом культе личности".

Без политического самоопределения человека, которого действительно многие хотели бы видеть президентом Российской Федерации, многое в будущем нашей страны может оказаться далеким от желаемого.

⁵³ *Вербин В.* Битва в пути. Владимир Путин потребовал защитить Налоговый кодекс от лоббистов.//Время новостей. 2000, 14 апреля, №22. С.2.

⁵⁴ *Соловьев В. И.О.* Президента включился в лоббирование//Независима газета. События и происшествия. 2000, 22 марта. С.2.

⁵⁵ *Голубев В.* Выбор пути или Путина// Независимая газета. 2000,6 января. С.5.

§ 2. Политическое планирование

Политическое планирование -- тема не новая. Технологиями политического планирования в совершенстве, доведенного в некоторых случаях до абсурда, владели до 80-х годов коммунистические структуры. В начале 90-х годов политические технологии вновь оказались востребованы. В настоящее время, в начале 2000 года, эта проблематика хорошо знакома современным политическим партиям, которые в предвыборных программах излагают свои основные политические предпочтения, интересы и намерения.

Кандидаты в депутаты и президенты, победив на выборах, затем начинают воплощать эти намерения в соответствующих органах. Так, депутаты Государственной Думы реализуют свои политические намерения через фракции и депутатские группы.

Президент Российской Федерации осуществляет политическое планирование посредством реализации внутренней и внешней политики, кадровыми назначениями.

Как показывает современная практика, в этой работе первому Президенту Российской Федерации понадобилось и соответствующее подразделение. В связи с этим своим указом, в целях совершенствования структуры Администрации Президента Российской Федерации, он обнародовал создание в составе своей Администрации Управления Президента Российской Федерации по политическому планированию.

Основными функциями Управления являются: анализ и обобщение поступающей от подразделений Администрации Президента Российской Федерации и органов государственной власти информации и подготовка на ее основе предложений Президенту Российской Федерации и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации по определению политических приоритетов; обеспечение совместно с соответствующими подразделениями Администрации Президента Российской Федерации единой технологии подготовки и реализации политических решений, а также анализ результатов их реализации; участие на основе определенных Президентом Российской Федерации политических приоритетов в подготовке совместно с соответствующими подразделениями Администрации Президента Российской Федерации планов работы Администрации Президента Российской Федерации, а также подготовка соответствующих рекомендаций федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации; подготовка предложений Руководителю Администрации Президента Российской Федерации о мерах по реализации утвержденных планов работы, а также по обеспечению согласованности действий подразделений Администрации Президента Российской Федерации в процессе их реализации; анализ деятельности подразделений Администрации

Президента Российской Федерации, а также федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации планов работы и подготовленных рекомендаций; оперативное информирование Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации о реализации планов работы; подготовка предложений по корректировке планов работы с учетом результатов мониторинга общественно-политической и социально-экономической ситуации в стране, а также данных, полученных на основе изучения общественного мнения; подготовка предложений Руководителю Администрации Президента Российской Федерации по обеспечению реализации ежегодных посланий Президента Российской Федерации; обеспечение по поручению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации в пределах компетенции Управления координации деятельности подразделений Администрации Президента Российской Федерации по реализации планов работы.

При этом на Управление возлагаются следующие основные задачи: организация совместно с соответствующими подразделениями Администрации Президента Российской Федерации работ по анализу основных процессов в различных сферах государственной жизни и перспектив их развития; разработка сценариев и прогнозов развития событий в Российской Федерации, связанных с реализацией экономической и социальной политики, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, и подготовка на основе полученных данных предложений Президенту Российской Федерации и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации по стратегии и тактике действий на среднесрочную и долгосрочную перспективу; участие в подготовке планов работы в соответствии с определенными Президентом Российской Федерации политическими приоритетами; участие в подготовке еженедельных и оперативных планов мероприятий Администрации Президента Российской Федерации; подготовка аналитических докладов Президенту Российской Федерации и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации, а также информационных и справочных материалов о деятельности Администрации Президента Российской Федерации по реализации планов работы; подготовка аналитических докладов и информационных материалов Президенту Российской Федерации и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации о динамике изменений оценок деятельности Президента Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации, полученных на основе изучения общественного мнения; подготовка совместно с соответствующими подразделениями Администрации Президента Российской Федерации обобщенных аналитических докладов Президенту Российской Федерации и Руководителю

Администрации Президента Российской Федерации о соответствии социально-экономических мероприятий органов государственной власти Российской Федерации ежегодным посланиям Президента Российской Федерации; участие в пределах компетенции Управления в подготовке проектов федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации; участие в оперативном и перспективном планировании мероприятий с участием Президента Российской Федерации в России и за рубежом; участие совместно с соответствующими подразделениями Администрации Президента Российской Федерации в формировании через средства массовой информации общественного мнения о деятельности Президента Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации и другие.

Права Управления. Управление для осуществления своих основных функций имеет право: запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также от организаций и должностных лиц; пользоваться в установленном порядке базами данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти; использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации; привлекать в установленном порядке для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе; организовывать совещания и консультации с участием специалистов, представителей политических партий и иных общественных объединений, средств массовой информации; взаимодействовать в установленном порядке с Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, аппаратами Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и средствами массовой информации. При этом информационное, документационное, правовое, материально-техническое и транспортное обеспечение деятельности Управления, а также социально-бытовое обслуживание его сотрудников осуществляют соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации и Управление делами Президента Российской Федерации. Все это дает возможность Управлению по политическому

планированию не безбедно отстаивать кадровую и политическую перспективу своего руководства.

Руководство Управления. Оперативное руководство Управлением осуществляет по поручению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации соответствующий заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

Начальник Управления Президента Российской Федерации по политическому планированию назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

Начальник Управления, в свою очередь, имеет заместителей.

Заместители начальника Управления, иные сотрудники Управления назначаются на должность и освобождаются от должности Руководителем Администрации Президента Российской Федерации по представлению заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, осуществляющего оперативное руководство Управлением. Из представленного обзора видно, насколько ответственно осуществляется подбор кадров для данного подразделения.

Современная политическая жизнь России свидетельствует о том, что политическим планированием увлекаются и другие организации. Среди них замечены крупные финансовые и промышленные группы, а также олигархи.

§ 3. Отстранение Президента от должности

О попытке отстранения Президента Российской Федерации писалось и говорилось достаточно много. Этому вопросу посвящено много статей, а также специальное издание Государственной Думы⁵⁶. В связи с этим в настоящей работе представляется целесообразным остановиться на основных правовых этапах процедуры выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации в Государственной Думе.

Процедура выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации.
Предпринятую политическими оппонентами попытку в Государственной Думе выдвижения

⁵⁶ Сборник документов и материалов Специальной комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации, и их рассмотрения Государственной Думой 13-15 мая 1999 года / Под общ. ред. В.Д. Филимонова. М.: Издание Государственной Думы. 1999. 1000 с.

обвинения против Президента Российской Федерации и затем отрешения его от должности можно условно разделить на три блока.

Первый блок - правовые основы выдвижения обвинения. Правовой основой инициирования процесса отрешения Президента Российской Федерации от должности являются статья 93 и часть 7 статьи 125 Конституции Российской Федерации, Регламент Государственной Думы и другие решения Государственной Думы и Совета Федерации.

Несмотря на то, что попытка отрешения Президента Российской Федерации от должности завершилась неудачно, Государственной Думе удалось осуществить целый ряд важнейших мероприятий. Среди них:

Инициирование выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации и отрешения его от должности – обращение 217 депутатов Государственной Думы в Совет Государственной Думы с обоснованием постановки вопроса об отрешении Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от должности в связи с совершением им тяжких преступлений.

Решение Совета Государственной Думы по рассмотрению обращения депутатов и обоснования постановки вопроса об отрешении Президента Российской Федерации от должности.

Постановление Государственной Думы от 19 июня 1998 г. № 2653-П ГД "О Специальной комиссии Государственной Думы по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации" с приложением состава Специальной комиссии.

Постановление Государственной Думы от 19 июня 1999 г. № 2636-П ГД "Об утверждении Положения о Специальной комиссии Государственной Думы по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации" с приложением Положения о Специальной комиссии Государственной Думы по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации.

Решение Специальной комиссии об утверждении Регламента ее работы (Регламент работы Специальной комиссии).

Письма Президенту Российской Федерации Ельцину Б.Н. с извещением о начале работы, дне, времени и месте проведения заседаний Специальной комиссии за подписью В.Д. Филимонова (от 2 и 13 июля 1998 года.)

Письма руководителям депутатских объединений в Государственной Думе: Зюганову Г.А., Харитонову Н.М., Рыжкову Н.И., Морозову О.В. и депутатам Государственной Думы,

подписавшим обращение в Совет Государственной Думы, тоже подписано депутатами и Обоснование постановки вопроса об отрешении Президента Российской Федерации от должности.

Письмо депутатов, инициировавших процесс выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации, о своих представителях в Специальной комиссии.

Протокол подготовительного заседания Специальной комиссии от 20 июля 1998 года.

Протокол заседания Специальной комиссии от 27 июля 1998 года.

Второй блок - пункты обвинения. Он включает в себя документы и материалы Специальной комиссии Государственной Думы по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации.

Второй блок состоит фактически из пяти пунктов (по числу пунктов обвинения).

Пункт 1. О выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации Ельцина Б.Н. для отрешения его от должности в связи с подготовкой, заключением и реализацией Беловежских соглашений, подписанных Президентом Российской Федерации Ельциным Б.Н. (обвинение в совершении преступления, предусмотренного статьей 64 Уголовного кодекса РСФСР).

Пункт 2. О выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации Ельцина Б.Н. для отрешения его от должности в связи с насильственным прекращением деятельности Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, осуществленным Президентом Российской Федерации Ельциным Б.Н. в сентябре – октябре 1993 года (обвинение в совершении преступлений, предусмотренных статьей 64 Уголовного кодекса РСФСР, частью второй статьи 171 Уголовного кодекса РСФСР, пунктами "б", "д", "з", "н" статьи 102 Уголовного кодекса РСФСР).

Пункт 3. О выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации Ельцина Б.Н. для отрешения его от должности в связи с развязыванием и проведением военных действий на территории Чеченской Республики в 1994 – 1996 годах (обвинение в совершении преступления, предусмотренного частью второй статьи 171 Уголовного кодекса РСФСР).

Пункт 4. О выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации Ельцина Б.Н. для отрешения его от должности в связи с осуществлением Президентом Российской Федерации Ельциным Б.Н. в период исполнения им своих полномочий мер по изменению экономических и социальных отношений, а также мер по управлению

Вооруженными Силами Российской Федерации и оборонно-промышленным комплексом Российской Федерации (обвинение в совершении преступления, предусмотренного частями второй и третьей статьи 285 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Пункт 5. О выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации Ельцина Б.Н. для отрешения его от должности в связи с осуществлением Президентом Российской Федерации Ельциным Б.Н. в период исполнения им своих полномочий мер по изменению экономических и социальных отношений, создавших для населения Российской Федерации тяжелые жизненные условия и повлекших сокращение его численности (обвинение в совершении преступлений, предусмотренных частями второй и третьей статьи 285 Уголовного кодекса Российской Федерации и статьей 357 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Каждый из указанных пяти пунктов включает в себя и содержит: соответствующие протоколы заседаний Специальной комиссии в хронологическом порядке; извлечения из соответствующих стенограмм; выступления свидетелей, экспертов; перечень либо выдержки из материалов и документов, приобщенных к протоколам; итоговые обвинительные заключения Специальной комиссии по соответствующим пунктам обвинения.

Третий блок включает в себя рассмотрение Государственной Думой материалов Специальной комиссии по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации.

В данный блок входят стенограммы заседаний Государственной Думы: Бюллетень № 259 (401), части I и II от 13 мая 1999 года, Бюллетень № 261 (403) от 15 мая 1999 года, а также сведения о результатах голосования депутатов Государственной Думы по вопросу о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности (в алфавитном порядке) и те же сведения, систематизированные по депутатским объединениям.

Международный опыт отставки президентов. Отставка Президента США. Как известно, 8 августа 1974 года из Белого дома – резиденции Президента США, передали обращение тогдашнего действующего Президента Ричарда Никсона. В обращении сообщалось, что из-за “уотергейтского дела” и потерял поддержку в Конгрессе США, необходимую ему для управления страной, и поэтому уходит в отставку.

Так завершился скандал под названием "уотергейт", который на протяжении двух лет держал в напряжении органы федеральной власти и подрывал авторитет исполнительной власти. Этот громкий политический скандал закончился первой в истории США отставкой

Президента. Данное решение Президента США было вызвано реальной угрозой отстранения его от власти посредством импичмента.

“Уотергейтский скандал” был связан с тем, что 17 июня 1972 года в известном в Вашингтоне отеле "Уотергейт" полиция арестовала несколько человек, которые пытались установить подслушивающие устройства в штаб-квартире Национального комитета Демократической партии.

На следствии выяснилось, что арестованные лица являются бывшими сотрудниками спецслужб со связями в штаб-квартире Комитета за переизбрание Никсона Президентом США на новый срок от Республиканской партии.

В этот год, год выборов Президента США, данному факту во время избирательной кампании никто не придал значения, и в ноябре 1974 года Никсон был переизбран на второй срок, при этом одержал победу над кандидатом от Демократической партии. Как показали дальнейшие события, демократы не забыли "уотергейтский скандал". При расследовании этого дела был назначен специальный прокурор и создана специальная комиссия Сената Конгресса США. В поле зрения комиссии попали руководители предвыборной кампании Никсона, ближайшие его помощники по Белому дому и другие должностные лица из администрации Президента. На указанных лиц пали серьезные подозрения в злоупотреблениях служебным положением. Под подозрение попал и Президент США.

Следствие выявило факты шпионажа из президентского окружения за своими политическими конкурентами. При этом администрация Президента США оказывала давление на следствие и сенатскую комиссию. Все эти действия объединили оппонентов в целях отрешения Президента США от его должности.

Наконец, в Конгрессе США была инициирована процедура отрешения (импичмента) Президента США от должности главы Белого дома за нарушение конституции страны.

В результате нависла реальная угроза отстранения от должности Президента США, поскольку предварительный анализ голосования по отрешению от должности в палатах Конгресса США показывал, что импичмент может состояться.

В данной ситуации наиболее авторитетные лидеры республиканцев в палатах Конгресса США посоветовали Президенту подать в отставку. В противном случае для Республиканской партии могли быть худшие последствия, самое главное - это утрата доверия избирателей и другое.

В конечном счете, самому Президенту удалось уйти от уголовной ответственности, но его сподвижникам, а точнее исполнителям из государственных и частных структур, повезло

меньше. Двадцать участников уголовного дела, наиболее активные, были приговорены к различным срокам тюремного заключения⁵⁷.

После этого скандала упал авторитет власти, понизилось доверие к должностным лицам исполнительной власти, возросли контрольные функции Конгресса США за исполнительной властью. Был принят закон о независимом прокуроре с достаточными полномочиями расследования правонарушений в органах исполнительной власти. Последний тому яркий пример - расследование и процедура импичмента в отношении Президента США Билла Клинтона.

Конец 1999 года в ФРГ ознаменовался крупным скандалом, в центре которого оказалась известная политическая фигура – бывший федеральный канцлер и председатель Христианско-демократического Союза⁵⁸ Гельмут Коль. Тема этого скандала, как утверждают германские политики и СМИ, – крупнейшие финансовые махинации, часть доходов от которых, возможно, оказалась в обнаруженных "черных кассах" (Независимая газета 4 декабря 1999.) и на находившихся в распоряжении бывшего канцлера счетах.

Начало этой истории было положено почти 10 лет назад, когда Вальтеру Лайслеру Кипу, являвшемуся тогда казначеем ХДС, неким Карнхайнцем Шрайбером был передан кейс с 1 млн немецких марок наличными. Шрайбер - крупный торговец оружием из Баварии, занимавшийся лоббированием соответствующих интересов. Его деятельность стала предметом изучения прокуратуры, когда обнаружилось, что лоббистская деятельность Шрайбера выходит за легальные рамки: передача упомянутого кейса имела целью заключение сделки с Саудовской Аравией по продаже ей бронетранспортеров фирмы "Тиссен" и, по сути, является взяткой (что подтверждается невключением суммы в официальные доходы ХДС и ее распределением среди крупных деятелей политики и данного Союза)⁵⁹.

Выявление достаточно давнего факта подобного "лоббирования" вызвало интерес к последующей деятельности ХДС. В результате была вскрыта теневая деятельность ХДС, в течение более двух десятков лет возглавляемого Гельмутом Колем.

Последующее признание Коля, подтвердившего, что в 1993 - 1998 годах он получил более 5 млн марок, минуя официальную кассу партии, заставило правоохранительные органы провести ряд проверок. В результате ревизий была выявлена неполнота финансовых документов и обнаружена цепочка документов, указывавших на существование неких счетов, найти которые не удалось.

⁵⁷ Барсуков И. Исход голосования предрешен // Независимая газета. 1999. 6 августа. С. 6.

⁵⁸ Христианско-демократический Союз. Далее - ХДС.

Предполагается, что деятельность по обеспечению ХДС подобным финансированием была хорошо спланирована, что возможно при определенной степени коррумпированности. Об этом свидетельствуют факты взаимодействия с ХДС крупных европейских компаний, переводивших на счета партии неоправданно крупные гонорары, которые затем значительно уменьшались посредством многократного перевода через банки в разных государствах⁶⁰.

В результате в этот скандал оказались вовлеченными руководители региональных отделений ХДС, получавших крупные "внебюджетные" средства. Это вызвало резкое отмежевание членов "команды" от своего бывшего руководителя. Вокруг него образуется политический вакуум; он уже отстранен от участия в предвыборной кампании своей партии, которую должен был открывать в Шлезвиг-Гольштейне 15 января 2000 года.

В Германии сложилось явное негативное отношение к деятельности Коля на посту федерального канцлера. При этом существуют разные мнения о его личной материальной заинтересованности. Разумеется, вращение столь крупных сумм в столь высоких коррумпированных кругах не может не коснуться государственного чиновника такого уровня, даже если не он стоял у истоков крайней лоббистской деятельности, превратившейся в нелегальную финансовую.

29 июня 2000 года, бывший федеральный канцлер Гельмут Коль впервые давал показания комитету бундестага по расследованиям, которое занимается делом о финансовых злоупотреблениях ХДС. Шеф ХДС, как и прежде, сославшись на данное им "честное слово", отказался назвать спонсоров партии, пожертвования которых в сумме, по меньшей мере, 2 млн марок были упрятаны на тайных счетах главным образом в Швейцарии и Лихтенштейне. Свидетель Коль так же напрочь отверг все претензии к нему по части получения взяток в обмен на политические решения и назвал обвинения в свой адрес "несостоятельными". Последнее касается главным образом денег, полученных партией за решение на поставку танков в Саудовскую Аравию в 1991 году, а так же 30 млн марок, которые бывший президент Франции Митерран якобы предоставил ХДС в качестве "помощи в избирательной кампании" в обмен на продажу французскому госконцерну Elf Aquitaine восточногерманского нефтеперерабатывающего предприятия Leuna.⁶¹

Вероятно, бывшему федеральному канцлеру придется отвечать за свою прежнюю деятельность в судебном порядке. Интересно, что проведенные в ФРГ социологические опросы показали: 57% опрошенных немцев считают - Коль виновен по всем статьям предъявляемого ему обвинения и использовал возможности собственного политического

⁵⁹ См.: Низвержение патриарха // Независимая газета. 1999. 30 декабря. С. 6.

⁶⁰ См.: Там же.

влияния для личного обогащения. Около 30% населения не признают факт личной заинтересованности. Мнения членов партии, по этому же вопросу, также разделились примерно пополам. При этом члены партии приняли крайние варианты решения вопроса об ответственности своего бывшего председателя.

Этот конкретный пример падения авторитета некогда влиятельнейшего политика является еще одним доказательством, подтверждающим правило: авторитет в высоких политических кругах должен основываться только на профессиональных качествах. Излишне эмоциональная оценка реального или новоиспеченного, неискушенного политика влечет за собой неизбежное разочарование, нивелирующее, в том числе реальные положительные политические моменты.

Прецедент - попытка отрешения от должности Президента России появился и в Российской Федерации. Он проходил в год его личной отставки и, хотя попытка отрешения не удалась, политический процесс обогатился механизмом и практикой отрешения Президента от должности.

Все эти примеры являются хорошей иллюстрацией отрешений, попыткой отрешения высших должностных лиц государства от должности и показывают, что политические оппоненты власти всегда готовы перехватить инициативу и сменить власть, если действующая власть допускает определенные ошибки и нарушения.

ГЛАВА V. ИНОСТРАННЫЙ ЛОББИЗМ

§ 1. Интересы иностранных государств

В последнее время наблюдается постоянное усиление влияния иностранного лобби на экономическую и политическую жизнь страны. Во многом это предопределено тем, что Россия с каждым годом проводит все более открытую политическую линию, все глубже внедряется в международный финансовый рынок. Такая стратегия имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Известно, что после кризиса августа 1998 года, фактически приведшего к дефолту, обострилась проблема долгов перед нерезидентами России.

Президентская администрация вплотную занята решением проблем иностранных инвесторов и спасением их денег от девальвации в рублевых долгах. Этот процесс не мог не вызвать интереса со стороны представителей иностранного лобби.

⁶¹ Шпаков Ю. Закат гражданина Европы. Гельмут Коль впервые дал показания// Время. 2000г. 30 июня. С. 6

Иностранные кредиторы, используя все возможные рычаги давления на международные и российские финансовые организации и властные структуры, пытаются добиться преимущественного права на использование долгов страны. Лоббистами, представляющими интересы нерезидентов – спецкредиторов, прорабатываются такие схемы, при которых у Минфина России отбирается право принятия конечного решения в переговорах с нерезидентами, а его функции фактически передаются представителям пролоббистских иностранных структур.

Такие маневры выходят за границы экономического иностранного лоббизма и получают выраженную политическую окраску. Аналитик крупной российской компании, пожелавший остаться неназванным, заявил, что "рынок – поле разных возможностей. CSFB (банк Credit Suisse First Boston. – *Авт.*), очевидно, лоббирует свои интересы в верхних эшелонах власти, и в случае успеха полученные им преимущества почти наверняка не станут распространяться на иных кредиторов. Впрочем, в России уже были спецэкспортеры, спецбанки, почему бы теперь не быть спецкредиторами"⁶². Иностранные лоббисты прорабатывают несколько путей достижения целей инвестиционной стратегии по использованию средств от погашения государственных краткосрочных обязательств и федеральных займов.

Во-первых, правительство может внести в Думу предложение об изменении условий реструктуризации государственных краткосрочных обязательств, основанное на программе инвестиционной политики банка CSFB (по сообщению информационного агентства Bloomberg, "принципиальное решение по ее одобрению правительством уже принято, а обсуждение технических деталей может быть завершено в ближайшее время"). Однако разработчики лоббистских идей наверняка понимают, что депутаты Государственной Думы могут не одобрить предложение выплатить больше денежных средств иностранным спекулянтам.

Другой возможный путь оказания лоббистского воздействия нерезидентов – обеспечить возможность законного вложения средств не только в ограниченный список акций и валюту, но и в реальные проекты в экспортно-ориентированных отраслях с наименьшим сроком окупаемости. Главным образом иностранное лоббистское давление сконцентрировано на обеспечении реальной возможности иностранных кредиторов определять порядок участия в конкурсах по продаже пакетов акций наиболее

⁶² Иностранное лобби обыгрывает Минфин // Сегодня. 1999. 27 июля. № 164. С. 4.

привлекательных предприятий (ЛУКОЙЛА, РАО "Газпром" и т.п.). Брокеры уже отметили, что "те, кто будут ближе к процессу, и станут победителями на этих конкурсах".

Юридически такие изменения в порядок реструктуризации внести несложно, минуя при этом несогласных в Думе и Совете Федерации, – достаточно президентского указа и инструкции Российского фонда федерального имущества. После этого спецкредиторы перейдут к торгу о конкретных сферах инвестиций. Судя по сообщениям о принципиальном решении правительства, это будет едва ли не самый легкий этап в процессе лоббистских усилий, предпринятых нерезидентами. Однако подобная реализация цели иностранного лоббизма может привести к беспрецедентному случаю: главный российский переговорщик с кредиторами – Министерство финансов Российской Федерации – будет поставлен перед фактом изменения условий реструктуризации внутреннего долга и порядка использования денег инвесторами. Как результат, иностранное лобби может повлиять на возникновение политической разбалансированности внутри страны, а именно на отношения исполнительной власти и президентской администрации.

Нередко проводниками идей иностранного лоббизма выступают отечественные министерства, ведомства, другие структуры и отдельные представители исполнительной и законодательной власти. Например, в последнее время разворачивается ожесточенная борьба вокруг строительства Балтийской трубопроводной системы (БТС), благодаря которой Россия получит прямой выход для экспорта своей нефти. Сегодня на одних транзитных тарифах через республики бывшего СССР страна теряет 1,6 млрд долларов, при этом существенно пополняя доходную часть бюджета Латвии (транзит через Вентспилсский порт составляет 25% доходной части бюджета Латвии). Разработанный проект финансирования и строительства БТС сулит стране большую экономическую и стратегическую выгоду и предусматривает контроль государства (госпакет должен составить не менее 75% акций). Однако наши нефтепроизводители, а также Латвия, пытаются оказывать (и небезуспешно) всестороннее лоббистское влияние, чтобы изменить условия целевого инвестиционного тарифа на строительство БТС и, в конечном счете "заволокитить" строительство самого трубопровода. По мнению обозревателя газеты "Время мп"⁶³, в стране проводится организованная лоббистская работа по приостановке реализации проекта строительства Балтийской трубопроводной системы.

Давление на Федеральную энергетическую комиссию, депутатов Государственной Думы, руководителя "Транснефти", органы исполнительной власти проводится не без участия некоторых нефтяных компаний, чьи интересы, по мнению обозревателя этой газеты,

⁶³ Насколько сильно Вентспилское лобби.// Время мп. 1999. 18 августа. № 149 (296). С. 4.

лоббирует государственный министр Минтопэнерго России. Подключился к лоббированию интересов Латвии и нынешний лидер ЛДПР.

Иностранный лоббизм активнее всего проявляется там, где задействованы большие деньги, что неминуемо затрагивает и большую политику.

Например, практика лоббистских отношений во Франции имеет свою специфику посредством воздействия "групп интересов (давления)", представленных предпринимательскими кругами, общественно-политическими организациями (прежде всего профсоюзами) и другими объединениями, на курс, проводимый законодательной и исполнительной властью, а так же ведущими политическими партиями.

Особенность лоббирования по-французски связана со значительно большей в сравнении с другими развитыми странами Европы ролью государства в регулировании экономических отношений и высокой степенью централизации принятия решений. На действии этого механизма сказываются и исторически сложившиеся традиции функционирования законодательной власти.

Лоббистская деятельность в стенах французского парламента формально запрещена, но эта деятельность фактически осуществляется в обеих палатах высшего законодательного органа страны членами более чем 170 так называемых "содружеств" и "исследовательских групп", специализирующихся на разработке конкретных проблем и идей с целью последующего их продвижения в качестве законодательных инициатив, поправок к правовым нормам и так далее.⁶⁴

Считается, что основными мотивами деятельности этих групп являются стремление к поддержанию живой связи с потенциальными избирателями, а так же возможность получения финансовых средств от коммерческих структур на проведение избирательных кампаний и пополнение партийных касс.

Следует отметить, что корпоративные группировки и отдельные крупные фирмы, располагая внушительными финансовыми средствами, как правило, имеют своих неофициальных представителей в различных звеньях исполнительной власти – министерствах, ведомствах и других государственных учреждениях. Эти промышленные и банковские гиганты обычно тесно координируют свою деятельность с лоббистскими группами в выборных органах, проталкивая соответствующие проекты, добиваясь льготных кредиторов, бюджетной поддержки, государственного страхования и так далее.

⁶⁴ Прохода Н. Лоббизм по-французски// Деловой мир. 1994, 2 июня. С. 7

Своеобразным мостом, соединяющим государственный и частный сектор при защите корпоративных интересов, служит практика перехода высококвалифицированных государственных служащих в чисто коммерческие структуры.⁶⁵

Хотя иностранный лоббизм как таковой во Франции официально не существует, роль структур давления, используемых соответствующими государствами, выполняют так называемые "группы дружбы", действующие в Национальном собрании (например, франко-израильская, франко-вьетнамская и т.д.). На протяжении последних 10-15 лет особенно активны местные этнические китайцы (хуацяо), всеми доступными средствами помогающие своей прародине в налаживании сотрудничества с французскими деловыми и научно-техническими кругами. В Париже, к примеру, на легальной основе действует "Китайский центр". Он координирует всю работу в этом направлении. Его деятельность в основном финансируется непосредственно из Пекина.⁶⁶

Использование приемов политического лоббирования – распространенный метод работы многих представителей власти иностранных государств для достижения своих интересов в других странах.

Так, визит министра энергетики США в Турцию, Азербайджан и Туркмению в августе 1999 года вызвал резкую реакцию российской дипломатии, обвинившей "официальных американских представителей" в использовании "политических рычагов давления в целях дискредитации российско-турецкого проекта "Голубой поток"⁶⁷. Представитель российского МИДа пояснил, что заявление продиктовано не конкретным событием, а политикой США в течение уже длительного времени.

Иностранное лобби нередко принимает довольно причудливые формы, лоббисты предпринимают попытки к оказанию прямого влияния на внутреннюю политику других стран. Так, в августе 1999 года Президент Азербайджана встречался в Баку с американскими конгрессменами, представителями проармянского лобби⁶⁸. Обсуждался вопрос о позиции Азербайджана в отношении урегулирования Карабахского конфликта. Особую пикантность встрече придавало то, что именно эти конгрессмены являются авторами 907-й поправки, предусматривающей запрет на экономическую помощь Азербайджану и других громких акций армянского лобби. По мнению государственного советника по вопросам внешней политики Азербайджана, американские конгрессмены-лоббисты убедились в том, что они не

⁶⁵ См. Там же.

⁶⁶ См. Там же.

⁶⁷ Накапало. США спешат построить Баку-Джейхан и транскаспийский газопровод.// Время мп. 1999. 20 августа. № 151 (298). С. 4.

⁶⁸ Гейдар Алиев принял конгрессменов-армян. В Баку считают, что теперь армянское лобби в Вашингтоне ослабнет.// Время мп. 1999. 17 августа. № 148 (295). С. 6.

могут бесконечно лоббировать армянские интересы. С некоторых пор это негативно воспринимается и в США, и в европейских странах.

В 1999 году в лексикон политиков, специалистов по международной торговле и журналистов прочно вошло такое понятие, как "стальное лобби". Американские металлурги оказывают жесткое и хорошо организованное давление на руководство своей страны с тем, чтобы создать наиболее благоприятные условия для сбыта своей продукции. Главной помехой этому стала низкая себестоимость российской и бразильской стали, которая мешает американским производителям поднимать цены на свою продукцию. В Америке разработан план поддержки американской металлургии, который предусматривает меры по сокращению производства стали во многих странах. Вице-президент международного союза металлургов В. Лисин например, считает, что ограничение квоты на поставку в Европу российской стали в Евросоюзе связали с военными действиями в Чечне. В Европе действительно существуют политические силы, которые на событиях в Чечне строят свою политику. Европейцам выгодно не разделять происходящее. Люди, занимающиеся ограничением поставок нашей стали, столкнулись с тем, что юридических оснований для санкций у них просто нет. Тогда они возвратились к теме политики, нашли себе сторонников. Дальше под такую политику можно было привязать все, что угодно. А началось все еще в 1994 году, когда Мексика ввела ограничения на ввоз толстолистовой горячекатаной стали. Затем возникли серьезные проблемы с США. В 1998 году российские металлурги поставляли туда порядка 5 млн тонн в год. Штаты потребляли все – сталь поставляли и местные заводы, и наши. Конкурентная разница цены была в принципе не велика: предложи на доллар, на два дешевле – и у тебя заберут. Американцам это не понравилось. После жалобы нескольких предприятий, на которых, кстати, работает всего около 35 тысяч человек, профсоюзы и минторг США сразу выдвинули требования по ограничению ввоза российской стали. Проект введения санкций был пролоббирован через конгресс. И дальше процесс пошел по нарастающей. Проблема не в том, что в какой-то момент мы потеряли рынок. Действия США стали началом всех остальных трудностей российских экспортеров на внешних рынках. То есть Америка моментально показала всему миру, как нужно защищать свои рынки.⁶⁹

Таким образом, США намерены оказать давление на мировые финансовые организации, чтобы те отказались от финансирования программ, которые могут привести к увеличению производства стали в той или иной стране. Представители администрации Президента США также пообещали, что продолжат оказывать давление на Южную Корею и

⁶⁹ Лисин В.: "Не надо бояться торговых войн"//Время. 2000, 31 марта. С.2

Японию в целях сохранения их поставок стали на уровне 1997 года и будут требовать от России сокращения объемов поставок стали в США. Заместитель начальника департамента государственного регулирования внешнеэкономической деятельности Министерства торговли Российской Федерации так прокомментировал заявление администрации Президента США Клинтона о борьбе за мировое господство в металлургии⁷⁰: "Минторг уже не в первый раз слышит от американцев такие вещи. На всех мировых форумах американцы лоббируют эту идею".

В результате лоббистского давления на Россию со стороны США в июле 1999 года было подписано соглашение о значительном сокращении российского экспорта черных металлов, и, в частности, стали. Российские производители практически единогласно выступили против дискриминационных условий американских коллег и даже направили соответствующее (возмущенное) письмо Президенту России, но, несмотря на все эти меры, договор был подписан. Однако американцы, хорошо научившиеся лоббировать свои интересы даже на межправительственном уровне, решили вытеснить весь российский экспорт. Металлурги США подали в суд на департамент торговли за соглашение о сокращении поставок стали, подписанное с Россией. Адвокаты американских металлургических компаний признают, что судебный процесс, который состоится в ближайшем будущем (2000 год) в Нью-Йоркском суде по международной торговле, будет чрезвычайно сложным, вытеснить российскую экспортную сталь вряд ли удастся. Искушенные в лоббировании американцы утверждают, что "независимо от исхода дел, сам факт их рассмотрения будет способствовать принятию конгрессом США более жестких законов, касающихся регулирования ввоза стали"⁷¹.

Подобное столкновение интересов, как на межгосударственном уровне, так и существующее организованное лоббирование интересов отдельных отраслей внутри государств, наглядно показывает, как при развитой рыночной экономике и отработанных методах цивилизованного, легального лоббирования можно отстаивать интересы своих производителей и страны в целом.

Законодательство России в настоящее время практически не ограничивает возможности иностранных компаний внедряться в экономику, промышленность, политику нашей страны. В результате под контролем иностранных партнеров находятся многие ключевые стратегические предприятия России. Некоторые ведущие экономисты страны, депутаты, государственные чиновники и другие аналитики считают, что в России активно и

⁷⁰ США борются за мировое господство. Стальное лобби Америки выступает за сокращение производства металла.// Независимая газета. 1999. 11 августа. № 146. С. 1.

целенаправленно лоббируются законы в интересах зарубежного капитала, прямо ущемляющие интересы нашей промышленности и экономики в целом.

В качестве примеров приводятся принятие федерального закона о порядке доступа к природным ресурсам России "О соглашениях о разделе продукции", а также других законов, позволивших мировым монополистам иностранных государств скупить контрольные пакеты акций наших энергомашиностроительных предприятий.

Так, заместитель председателя Счетной палаты Российской Федерации Ю.Болдырев считает, что в стране происходит сознательное лоббирование законов в интересах иностранных корпораций и отдельных российских субъектов в целях наживы, расхищения государственных ресурсов, достижения политических выгод на мировой арене. Механизм расхищения, по его мнению, прост и обходится без нарушения действующего законодательства. "Достаточно пролоббировать нормы, которые дают законное право присваивать себе госресурсы неограниченно", – считает Ю.Болдырев⁷².

Известно, что международный валютный фонд, детально определяя условия предоставления России валютного кредита, оказывает экономическое давление на политику России в интересах других стран. Так, в законе США "О прозрачности и эффективности МВФ", принятом в 1998 году, прямо записано, что "МВФ – один из инструментов международной экономической политики США". Лоббировать интересы своей страны, отечественных производителей на мировом рынке – законное право любого государства. Однако эти права предусматривают и наличие в стране работающего, эффективного законодательства, ограничивающего нежелательное иностранное лоббирование, которое может привести к ущемлению интересов страны. К сожалению, в России подобного механизма противодействия иностранному лоббизму, действующему в ущерб отечественным производителям, нет (или, по крайней мере, он не работает, что говорит о его недостаточности и несовершенстве). "В мире (Норвегия, Китай и др.) принято: вы добываете наши природные ресурсы, но только при условии заказов нашему машиностроению. Но в Думе лоббируется закон, дающий приоритет сделанному за рубежом. Свежий пример: наши машиностроители лишились заказа на новую буровую платформу стоимостью в 1 - 1,5 млрд долларов для проекта "Сахалин-2"⁷³.

Активную лоббистскую деятельность в интересах своих производителей американцы проводят не только в своей стране и зарубежных государствах, но и в международных организациях. Практика лоббирования интересов американских экспортеров официально

⁷¹ Стальное лобби демонстративно угрожает // Независимая газета. 1999. 21 августа. С. 4.

⁷² Воровство по закону // Аргументы и факты. 1999. № 35. С. 5.

поддерживается администрацией Президента и Конгрессом США и в полном смысле этого слова процветает. Так, в 1999 году Всемирная торговая организация (ВТО) обвинила правительство США в создании налоговых льгот своим экспортерам, что дает им преимущество перед конкурентами. ВТО пришла к выводу, что четверть американского экспорта получает незаконные субвенции в нарушении международных правил торговли. Эти незаконные (по мнению ВТО) субвенции ежегодно приносят американским экспортерам доход в размере двух миллиардов долларов. В настоящее время тысячи американских компаний, в том числе такие крупнейшие, как "Kodak", "General Motors", "Caterpillar", "Motorola", "Boeing", пользуются этой налоговой брешью, обеспеченной американскими лоббистами.

Американские лоббисты всеми имеющимися в распоряжении средствами пытаются противостоять натиску активных зарубежных экспортеров, защищают внутренний рынок и проталкивают на международные рынки собственные товары и услуги. Одним из таких инструментов достижения экономического благополучия служит ВТО. Реальные возможности воздействовать на мировую торговлю у ВТО огромные. По сути дела, ВТО - это полицейский мировой торговли. Решения организации, принимаемые простым большинством, абсолютны и должны точно исполняться всеми 134 ее членами. Это делает ее политику более гибкой и эффективной, чем в большинстве международных организациях, где действует право "вето". Неформальным лидером ВТО, непосредственно влияющим на принятие практически всех решений, несомненно, являются американцы.

В последнее время США развернули необычайную активность на всех направлениях. В ВТО поданы жалобы на Индию, Канаду, Аргентину, Южную Корею и Европейский Союз. Эти страны обвиняются в оказании незаконных препятствий проникновению американской продукции. Все мировые средства массовой информации заговорили о вступлении Соединенных Штатов на тропу торговой войны⁷⁴.

Например, американские лоббисты провели успешную атаку на таможенные барьеры, чинимые европейцами в отношении бананов, производимых в странах Центральной и Южной Америки. В результате ВТО разрешил Соединенным Штатам обложить страны Евросоюза 100%-ными компенсирующими тарифами на сумму 194,2 млн долларов. Таким образом, лоббисты достигли первоначальной цели создания юридического прецедента в ВТО. Следующим предметом разбирательства стала американская говядина. Из-за применения гормонов роста себестоимость американской говядины неизмеримо ниже, чем

⁷³ Воронство по закону // Аргументы и факты. 1999. № 35. С. 5.

⁷⁴ На пороге последней торговой войны // Вечерняя Москва. № 180 (22757). С. 4.

если этот продукт выращивать естественным способом. Однако европейские ученые считают, что потребление гормонов в пищу может явиться причиной раковых заболеваний. В результате еще в 1998 году Евросоюз запретил ввоз американской говядины из-за широкого применения в ней гормонов роста. После обращения США в ВТО, последняя одобрила санкции на 117 млн долларов (наказания избежала только союзная ищцу Великобритания).

Однако со временем механизмы ВТО постепенно перестают удовлетворять американских лоббистов. В арсенале США имеется еще более мощное оружие экономического давления.

В 1974 году, в самый разгар антияпонского торгового противостояния, в торговом законодательстве страны было принято положение “Супер-301”. В настоящее время действие этого положения возобновляется. Согласно этому положению страны, экономика которых признана недостаточно прозрачной или они осуществляют препятствия проникновению американским товарам, подвергаются односторонним санкциям. По тем же правилам страны, действия которых ведут к значительному увеличению американского импорта, относятся к разряду приоритетных. Сейчас американскими лоббистами отрабатываются возможности создания юридического прецедента в перекраивании всей системы международного права, выработанной предшествующими поколениями.

Не менее важной международной организацией для России является форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Что дает эта организация для России? В АТЭС входит 21 страна. Россия присоединилась к этой организации в 1998 году. Позитивное участие России в организации можно объяснить цифрами. Так, только в I квартале 1999 года оборот внешней торговли России со странами АТЭС превысил 4 млрд долларов. Целями деятельности АТЭС является либерализация и улучшение условий взаимовыгодного доступа на рынки товаров и услуг стран сотрудничества. Кроме этого, члены АТЭС выразили в заключительной декларации общее стремление о вступлении в ВТО стран-кандидатов, и в частности России. Общеизвестно, что Россия подала заявку о вступлении в ВТО еще в 1994 году. Одним из условий присоединения (вступления) к этой организации является приведение внутреннего законодательства России в соответствие с общими нормами торговли ВТО, обеспечение свободного доступа на свой рынок международных, финансовых стандартов и обязательств и т.д.

Являясь членом АТЭС, Россия имеет возможность ускорить вступление в ВТО. Но возникает принципиальный вопрос, стоит ли России в настоящее время ускорять этот процесс? Ведь в данное время Россия имеет статус наблюдателя в ВТО. Всего же в этой

организации, как известно, более 100 стран, плюс наблюдатели. Статус наблюдателя неудобен тем, что нам нужно приспособливаться к существующим правилам ВТО, иначе участники этой организации не поверят, что Россия желает вступить в эту организацию. Официальная позиция России состоит в том, что вступление необходимо. Один из бывших премьеров В. Черномырдин заявил: “Россия не может прожить без ВТО”. Однако помимо этой позиции существуют и другие общеизвестные мнения и более умеренные взгляды о том, что Россия еще не готова открыть свои рынки для международной торговли, так как у России сейчас много слабых мест. Вместе с этим оппоненты этой точки зрения приводят пример с продолжающейся дискриминацией российских поставщиков черных металлов в США. Если бы Россия была членом ВТО, то Россия получила бы доступ на западные рынки черных металлов и тогда бы не возникли проблемы у российских поставщиков.

В период обострения политической борьбы за власть в стране – во время проведения всевозможных предвыборных кампаний – все чаще и чаще возникают вопросы: на чьи деньги проводится обширная предвыборная агитация по выдвижению и поддержке кандидатов, чьи интересы будут защищать впоследствии выбранные во власть? Не придется ли избранникам отрабатывать долги криминалу или зарубежным спонсорам за средства, вложенные в их избирательные кампании? Так, лоббирование законов, позволяющих так называемой "теневой" экономике успешно функционировать во всех сферах жизни страны, а также защищающих интересы зарубежного капитала в России, ведет к тому, что и политический лоббизм в стране зачастую принимает криминальную или прозападную окраску. В связи с этим представляется небезынтересной идея о переходе на государственное финансирование политических партий и избирательных кампаний, как это уже сделано в Германии, Франции и Канаде.

Заслуживает внимание иностранный лоббизм в клубном варианте. Такая практика уже имеет место быть в Российской Федерации. Например, Европейский деловой клуб в Российской Федерации был создан летом 1995 года по инициативе ряда аккредитованных в Москве европейских компаний, послов стран – членов Европейского союза, а так же главы Представительства Европейской комиссии в Российской Федерации. Этот шаг был продиктован общим пониманием того, что интересы европейского бизнеса в России могли бы быть более четко выражены и лучше защищены в рамках организации, объединяющей компании из всех пятнадцати стран – членов Европейского союза. На сегодняшний день членами клуба являются более 330 европейских компаний.⁷⁵

⁷⁵ См.: текущий архив: European Buisness Club in the Russian Federation/ Annual report/ 1998г.

Европейский деловой клуб как источник информации регулярно организует брифинги и семинары, посвященные самым разнообразным аспектам предпринимательской деятельности в России. В клубе часто выступают министры российского правительства, высокопоставленные чиновники ключевых органов исполнительной власти, депутаты Государственной Думы, главы администраций российских регионов, официальные представители международных финансовых организаций и другие важные официальные лица. Вместе с тем клуб является своеобразным форумом для обмена информацией и опытом между самими его членами как в форме встреч для обсуждения конкретных вопросов, так и в виде аналитических материалов по правовым, налоговым и другим проблемам, которые разрабатываются экспертами комитетов и затем рассылаются членами клуба.

Клуб как лоббирующая организация, осуществляет деятельность в интересах своих членов при контрактах с властями, как России, так и Европейского союза, направляя обращения в различные ведомства и проводя консультации с соответствующими официальными лицами. Обычно подобные акции проводятся по инициативе правления Европейского делового клуба или одного из его комитетов. Как правило, Европейская комиссия консультируется с клубом в связи с проведением каких-либо двусторонних переговоров с Россией по торговым и экономическим вопросам. Ратификация Соглашения о партнерстве и сотрудничестве Европейского союза и Россией и связанное с этим возникновение многоуровневой структуры двусторонних связей придают еще большее значение участие европейского делового сообщества в переговорном процессе.

Клуб продолжает развивать свои отношения с другими иностранными деловыми организациями. В частности, признавая и приветствуя неопределимую и уникальную роль, которую играют национальные деловые сообщества стран Европейского союза в России, клуб так же тесно сотрудничает с такими организациями, как Американская торговая палата, Консультативный совет по иностранным инвестициям и Нефтяной совещательный форум. Европейский деловой клуб также играл ключевую роль в организации первых двух заседаний Круглого стола промышленников Европейского союза и России – в октябре 1997 года в Москве и в мае 1998 года в Брюсселе.

§ 2. Представление российских интересов

С конца 80-х годов в мире произошли огромные перемены. "Холодная война", требовавшая непомерно больших затрат финансовых и интеллектуальных ресурсов, главным образом в США и СССР, закончилась. Коммунистическая эра осталась в прошлом.

Эти позитивные изменения не означают, однако, что нашим потомкам гарантировано безоблачное будущее.

Для того, чтобы обладать возможностями эффективного партнерства в XXI веке, нам не стоит полагаться исключительно на взаимодействие между президентами, администрациями и другими правительственными организациями; мы также должны развивать связи и увеличивать взаимопонимание между законодателями и другими лидерами наций.

Поэтому отечественными политиками и высшими должностными лицами государства предпринимаются различные усилия для эффективного представления российских интересов в других странах. Особенно в этом вопросе преуспевает новый Президент России В.Путин.

По мнению аналитиков глава государства В.Путин рискует попасть в рейтинги наиболее влиятельных международных политиков. Его первые европейское и дальневосточное турне предварила целая серия достаточно мощных пропагандистских мероприятий, проведенных лично главой государства. Так, в Испанию и Германию Путин отправился с чувством выполненного долга – подготовительный этап, включающий не только дипломатические переговоры и формирование совместных документов, но и агитационную подготовку почвы, преодолен успешно. Например, в виде долгой и обстоятельной встречи с французским корреспондентом Брисом Фритье, по стечению обстоятельств освобожденным из чеченского плена как раз сутки до начала европейского турне.

В преддверии встречи с главами развитых индустриальных стран на Окинаве (Япония) 21 июля 2000 года Президент В.Путин совершил официальный визит в Китайскую Народную Республику, где был подписан новый Договор о дружбе двух стран⁷⁶, побывал в Северной Корее, а также посетил российский г. Благовещенск, где были сделаны важные заявления.

По мнению аналитиков и СМИ, главе государства по должности полагается быть еще и лоббистом. Особенно тогда, когда речь идет о международных отношениях. И Путин

⁷⁶ Восточная магистраль с "веткой" на Пхеньян//Российская газета. 2000, 20 июля. С.7.

решил не перепоручать эту миссию кому бы то ни было, решив, что главным и лучшим пропагандистом позиции страны должен быть именно президент⁷⁷

Программа "Россия - США: XXI век" основана в 1998 году для представления и продвижения политических и экономических интересов российских групп и компаний в Америке и американских групп и компаний в Москве. Данная программа нацелена также на создание и поддержку деятельности комиссии Дума - Конгресс США, для укрепления взаимоотношений между законодателями обеих стран.

Несмотря на свой негосударственный статус и принципиальную позицию "вне политики", Программа "Россия - США: XXI век" обладает прекрасными взаимоотношениями как со всеми ветвями российской государственной власти, так и со всеми политическими движениями цивилизованной части российского политического спектра, начиная с политической партии "Выбор России" вплоть до "ЯБЛОКА" и "Отечества", что помогает достижению одной из главных целей Программы: предоставлять американским конгрессменам, сенаторам и другим лицам, принимающим решения, объективную, точную и своевременную информацию.

Программа "Россия - США: XXI век" ориентирована на реализацию права России, российских организаций, предприятий и частных лиц на непосредственное представление своих интересов в Конгрессе и Сенате США, в соответствии с законами Соединенных Штатов Америки.

Одна из основных задач Программы состоит в обеспечении американских законодателей объективной, точной и своевременной информацией по всему спектру вопросов, затрагивающих интересы России, российского бизнеса и частных лиц российского происхождения прямо в США и косвенно во всем мире.

Программа открывает широкие возможности для осуществления акций по защите и продвижению российских интересов в США, включая:

- распространение надлежащей информации среди высших руководящих кругов США;
- организацию регулярных встреч между представителями российских и американских политических и деловых кругов, включая представителей Конгресса США;

- разработку и продвижение через американских законодателей, сотрудничающих с соответствующими структурами, законодательных инициатив, представляющих интерес для России, деловых российских кругов, компаний и организаций, работающих с Россией;

- активное взаимодействие с американской прессой.

⁷⁷ Григорьева Е. Президент стал главным лоббистом//Время мп. 2000, 14 июня. С.2.

Важными обстоятельствами, обеспечивающими потенциальную эффективность лоббистской деятельности, являются следующие:

лоббистская деятельность принята в США и понятна представителям американской власти и средствам массовой информации;

большинство стран мира, крупных фирм и национальных групп в США, за исключением России, российских фирм и выходцев из России имеют лоббистские организации эффективно влияющие на принятие решений, в том числе стратегических, Конгрессом и администрацией Президента США.

Лоббизмом в США активно занимаются организации, отстаивающие армянские, греческие, израильские, польские, японские, китайские и так далее интересы, не говоря уже о собственно американских лоббистских операциях. Сегодня в округе Колумбия действуют около 1000 официальных иностранных лоббистских структур, среди которых нет ни одной российской.

Ярким примером лоббистской активности последних лет является операция по продвижению идеи расширения НАТО.

Так, по имеющимся данным, Польша через свои лоббистские структуры провела массированную акцию по ее вступлению в НАТО, потратив на эти цели в течение полугода свыше 3 млн долларов.

Одновременно, по данным "Нью-Йорк Таймс", шесть крупнейших военных концернов за два года потратили 51 млн долларов на продвижение в Вашингтоне вердикта о расширении НАТО, и еще 32,3 млн долларов американский ВПК вложил в форме оплаты избирательных компаний законодателей (сообщает Мэлор Стура из Миннеаполиса, США).

В силу отсутствия надлежащей организации, Россия не может противопоставить подобным действиям стран США, Польши и другим государствам и групп интересов, если их интересы противоречат намерениям России, ничего кроме дипломатических усилий, которые в силу их официальности не всегда приводят к надлежащему или желаемому результату, в частности из-за недостаточной оперативности российских специалистов, что отмечается многими нашими аналитиками.

Характерным пассивным примером безучастия российских политиков является проблема расширения НАТО на Восток. В частности, после того, как в апреле 1998 года сенат США проголосовал за ратификацию договора о принятии в НАТО Польши, Чехии и Венгрии, газета "Нью-Йорк таймс" опубликовала статью государственного секретаря М. Олбрайт с недвусмысленным заголовком "Перестаньте беспокоиться о России". В связи с этим, по мнению госпожи М. Олбрайт мишенью своей лоббистско-критической статьи

избрала тех американских противников экспансии НАТО, которые, по ее словам, исходят из "циничного предположения", что расширение НАТО затормозит процесс демократизации России, создаст угрозу националистической реставрации в Москве и положит конец цепной реакции разоружения (сорвав ратификацию договора ОСВ –2). По ее мнению, такое предположение не только "оскорбительно" для России (!), но и "опасно", ибо оно исходит из того, что Центральная Европа по-прежнему является сферой влияния Кремля.⁷⁸

Глава государства Б. Ельцин, а равно официальные инстанции никак не отреагировали на голосование в сенате США, чем повергли в смущение американских специалистов.

Пассивность российских элит во многом объясняется тем, что в глубине души они не считают расширение НАТО злом и угрозой своей стране, и выступают – вяло и формально – против него лишь для того, чтобы лишить коммунистов "эксклюзивного права" щеголять в доспехах единственного защитника национальных интересов России. Некоторые даже считают, что экспансия НАТО способствует демократизации России, хотя и вызывает кое-какие националистические всплески.

На самом деле можно предположить, что игра уже сделана. И в немалой степени благодаря молчаливому российскому пронатовскому лобби. Беда в том, что в этой игре – в отличие от предыдущей – победителей не будет.⁷⁹

Разумеется, такой масштаб операций не является правилом. Согласно общеизвестной информации в СМИ США, предоставленной г-ном Флинном, возглавлявшийся им профсоюз работников железнодорожного транспорта, электростанций и строительства (420 тыс. членов) ежегодно расходовал на лоббистские операции около 600 тыс. долларов.

Цели и задачи Программы. В соответствии с законодательством США лоббистские операции должны быть направлены на защиту интересов США.

Таким образом, задачи, которые могут решаться путем лоббирования, не должны противоречить интересам США, понимаемым в самом широком смысле.

К числу общеполитических задач такого рода может быть отнесено, например, законодательное прекращение действия в отношении России поправки "Джексона-Вейника" (Jackson-Vanik's Administration, 1974), которая в настоящее время продолжает действовать, хотя и приостанавливается ежегодно Президентом США.

Представляет интерес лоббирование в интересах России ряда предложений в области военно-научного сотрудничества, а также содействие работе американских фондов и фирм,

⁷⁸ Мэлор Стура. Молчаливое пронатовское лобби России. // Независимая газета. 1998, 14 мая. С3

⁷⁹ См. там же.

осуществляющих работы на территории России, защита интересов российских производителей, выходящих на американский рынок, и т.д.

Структура организации. Программы лоббирования интересов России в США. Программа лоббирования российских интересов осуществляется путем организации двух структур - американского офиса, зарегистрированного в виде самостоятельной компании и аккредитованного при Сенате и Палате представителей Конгресса США в соответствии с законодательством США, и организации, зарегистрированной на территории России в соответствии с российским законодательством - Автономной некоммерческой организации "Консультативный и аналитический центр "Россия - США: XXI век".

Объединяющим элементом этих организаций служит Наблюдательный совет, включающий представителей МИД, Государственной Думы, Совета Федерации Российской Федерации, Российской академии наук, в задачи которого будет входить стратегическое планирование и управление офисами, и Совет учредителей в составе организаций, обеспечивающих основное финансирование работы офисов и частных лиц, внесших конкретный вклад в создание рабочей структуры Программы.

Общее собрание Наблюдательного совета и Совета учредителей наделено правом утверждать и отстранять директоров Московского и Вашингтонского офисов, проводить или инициировать очередные и внеочередные проверки их финансовой деятельности.

Более детальные сведения об организационной структуре и принципах ее формирования и функционирования можно почерпнуть из учредительных документов.

В рамках Программы "Россия - США: XXI век" будет осуществляться:

издание журнала о проблемах России для конгрессменов, сенаторов, высших государственных чиновников и делового истеблишмента США;

подготовка на английском языке, издание и размещение в Интернете информационных материалов;

регулярное (в перспективе - еженедельное) обеспечение информационными материалами членов и сотрудников аппарата Конгресса;

организация на регулярной основе встреч представителей России и США, телеконференций, брифингов, симпозиумов и т. д.;

выяснение позиций конгрессменов, передача информации в Московский офис о событиях в Конгрессе США и т. д., а также будут решаться другие задачи, соответствующие смыслу лоббирования.

Концептуальные перспективы. Программа "Россия - США: XXI век" по своей правовой основе является общественной российской инициативой, поддержанной

некоторыми представителями официальных органов (Федеральное Собрание Российской Федерации, МИД), согласованной и одобренной американской стороной в лице ряда конгрессменов (Велдон, Хойер и др.). Проекты и программы типа "Россия - США: XXI век" призваны развивать неформальные контакты между участниками Программы "Дума - Конгресс США", а также между любыми иными представителями Государственной Думы Российской Федерации Конгресса США, научных и политических кругов для совместного достижения более глубокого понимания жизненно важных проблем, волнующих российский и американский народы. К такого рода проблемам могут быть отнесены как проблемы развития международного права и глобальной и национальной безопасности, энергетических ресурсов и экологии, науки и производства, финансовой стабильности и коммерции, так и проблемы чисто политические - характер будущих государственно-политических устройств российской и американской наций и принципиальные ориентиры, влияющие на их взаимоотношения. Перечисленные проблемы могут более детально обсуждаться на научных конференциях и семинарах, проводимых в рамках Программы, а также быть доведены в частных случаях до конкретных совместных практических проектов как в сфере поддержки и творческого инициирования законопроектной работы, так и в деловой сфере.

Учитывая и принимая во внимание реальные национальные интересы России и США, участники должны проводить поиск конструктивных позитивных путей и способов для сближения позиций сторон.

Важную роль Программа придает проблеме образования и воспитания подрастающего поколения двух стран. С этой целью планируется активная работа с российско-американскими молодежными организациями, такими как Junior Achievement, CASS (California Association of school Consuls), Ассоциацией юных лидеров и другими.

Развитие гражданского общества в России является едва ли не главной текущей задачей нации, на базе решения которой возможно закрепление демократических идеалов, а значит и создание предпосылок для динамичного развития страны. В этой связи Программа уделяет значительное внимание построению отношений с американскими общественными институтами. Планируются совместные научные и гуманитарные акции в сфере национально значимых проблем, направленные на структурирование и усиление гражданских институтов в России вплоть до совместных законодательных инициатив.

Важнейшей составляющей и самостоятельной задачей российской стороны является достоверное информирование членов Конгресса США о реальной политической и экономической ситуации в России не только на федеральном уровне, но и на уровнях региональных процессов и отраслевого развития. Здесь нам необходимо

продемонстрировать наиболее здоровые в экономическом и политическом смысле тенденции развития России, инвестиционно привлекательные сферы и регионы.

Основные цели и стратегические направления деятельности при представлении российских интересов могут быть следующими. В частности, основной целью Программы "Россия - США: XXI век" является разрушение инерции мышления по отношению к России американских конгрессменов и иных влиятельных политических и государственных деятелей, сформировавшейся в эпоху "холодной войны".

Во время президентского правления М.С. Горбачева так и не удалось внедрить "новое мышление" во взаимоотношения между нашими странами, что в результате не разрушило до конца "образ врага". Это, в частности, проявилось в устойчивой тенденции расширения НАТО на Восток. Таким образом, участники Программы ставят перед собой амбициозную задачу довести до конца начатый "перестройкой" процесс и сделать следующий шаг - от разрушительных процессов негативного исторического опыта перейти к созидательным процессам будущего, задача тем более сложная, что наблюдается устойчивая тенденция роста числа стран - обладательниц оружия массового уничтожения, расширяется география международного терроризма.

Такого рода проекты намерены своими действиями создать позитивный образ России как конструктивного партнера в политических и в экономических взаимоотношениях, в том числе и на неправительственном, негосударственном уровнях, оказывать помощь в поиске консенсуса при решении сложных межгосударственных проблем.

Эта глобальная цель, являясь стратегическим направлением функционирования Программы, в более конкретной стратегии распадается на ряд разных по масштабу, но одинаково важных направлений работы.

Первое - это поиск в процессе совместной с американской стороной работы адекватного взаимопонимания по ряду проблем наднационального характера, таких как: право наций на самоопределение; глобальная безопасность; интеграция интеллектуального потенциала народов мира; экология; устойчивое развитие; энергоресурсы.

Второе направление может быть сформулировано в парадоксальной по форме, но важной по содержанию фразе: "Защита интересов США через защиту интересов России". Этот подход зиждется на понимании целостности жизни, а значит, и взаимозависимости "всех от всех", несмотря на наличие государственных границ, частных национальных интересов, разности валют и типов мышления. Здесь, мы думаем, было бы полезно и своевременно добиться прекращения действия в отношении России "поправки Джексона - Вейника", что означало бы политическое признание России демократической страной и

явилось бы небольшим, но принципиально важным шагом в устранении существующих напряжений, корни которых уходят в прошлое.

При тесном сотрудничестве целесообразно наладить постоянные информационные потоки о наиболее значимых политических и экономических процессах, происходящих в России, таких как:

расстановка реальных политических сил в российском обществе в их динамике, тенденции и факторы, влияющие на направление развития этих сил;

ход экономических реформ и их зависимость от политических процессов и настроений в российском обществе;

законодательные процессы, влияющие на характер взаимоотношений между США и Россией;

процессы в военной сфере (военная реформа, утилизация ВиВТ и др.);

процессы, влияющие на характер менталитета нации, такие как образование и развитие социальных институтов, кристаллизация новых ценностных ориентиров под воздействием института семьи, религии, СМИ.

Третье направление - региональный проект. Понимание региональных проблем России позволит американским конгрессменам иметь более взвешенное представление об устойчивости российского государства в целом, а также при выработке инвестиционных приоритетов ориентироваться на более продвинутые в политическом, экономическом и правовом смысле регионы.

Наиболее предметным и представляющим прямой прагматический интерес может явиться направление работы по развитию партнерских взаимоотношений между конкретными представителями американской и российской науки, промышленности, банковской сферы, коммерции и в целом предпринимательства.

В этом аспекте Программа готова взять на себя рекомендационные и представительские функции по разработке и взаимоувязке наиболее перспективных и интересных в деловом смысле совместных проектов.

Способы и методы достижения желаемого результата. Способы достижения намеченных целей условно можно разделить на две составляющих:

1. Создание постоянного информационного поля посредством выпуска печатного информационного бюллетеня, распространяемого в Конгрессе и иных официальных органах США и аналогичного по смыслу информационного потока в Интернете.

2. Разработка и реализация конкретных тематических проектов, таких как:

телемост "Государственная Дума - Конгресс США", в котором в прямом диалоге конгрессмены и депутаты Государственной Думы могут обсудить любые интересующие их вопросы;

организация разовых и постоянно действующих тематических конференций и семинаров;

размещение целевой информации о конкретном регионе России или российской деловой корпорации или об ассоциации корпораций в бюллетене и Интернете;

кулуарная работа по оказанию влияния в Конгрессе США при принятии законов и иных правовых актов в интересах заказчиков программы;

сбор и аналитическая обработка информации по конкретным заданиям заказчиков о политических, экономических, правовых и деловых процессах в США и России;

подготовка и организация деловых встреч с конгрессменами и иными политическими деятелями США в интересах российских заказчиков;

оказание консалтинговых услуг заказчикам программы по вопросам взаимодействия с органами государственной власти и юридическими лицами на территории США. Аналогичная поддержка американских компаний на территории России;

помощь в организации и открытии представительств при Конгрессе США для заказчиков программы.

ГЛАВА VI. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭТИКА

§ 1. Депутатская этика

Во многих парламентах мира действуют различные этические нормы. Как правило, они содержатся в регламентах законодательных органов. Помимо основополагающих регламентных норм могут приниматься и различные специальные документы и созываться органы, которые отслеживают вопросы соблюдения парламентской, депутатской этики. В частности, в Палате представителей и Сенате Конгресса США имеются парламентские правила, которые устанавливают этические директивы и правила поведения депутатов и служащих Конгресса. В регламентах Германского Бундестага и Национального собрания Франции также имеются соответствующие этические нормы.

Это вызвано тем, что принятие закона не всегда полностью решает правовую проблему. Лишь моральные правила исполняются добровольно, человек сам прилагает их к себе. Закон – принудителен, обязателен даже при условии его неприятия человеком, независимо от отношения отдельных людей к нему. С ситуацией конфликта между моралью

и правом мы сталкиваемся, когда пытаемся оценить закон (например, о пенсиях, о бюджете, о службе в армии, о налогах и т.д.) с точки зрения его нравственного оправдания или неоправдания. В подобных ситуациях человеку свойственно порой относиться к закону как к слепой, враждебной силе, от которой нужно уйти⁸⁰. Несмотря на противоборство между моралью и правом, правовая норма живет только благодаря ее моральному, нравственному содержанию, как только это содержание исчезает, правовая норма перестает существовать де-факто. Именно этим объясняется множество "пустых" законов. Поэтому право заинтересовано в сохранении морального климата, нравственных ценностей, которые его питают. Право есть воплощенная справедливость, а значит нравственность присуща праву в той же мере, в какой она присуща его творцам-законодателям.

Столкновение противоположных взглядов, стремлений, интересов, возникающее перед специалистами различных направлений (в том числе при исполнении лоббистских функций), зачастую невозможно предотвратить, опираясь только на профессиональные знания и букву закона.

Когда правовая норма (к тому же не всегда универсальная, однозначно понимаемая и всеобъемлющая) становится единственным обязательным правилом, технологическим условием поведения, то такой узкопрофессиональный подход может быть опасным для окружающих, а в более широких масштабах – для социума в целом. Поэтому развитие правил профессиональной этики и морали (в частности этики лоббизма) является необходимым поворотным моментом к новому пониманию права – права в гуманитарном смысле. Исторически принято говорить о профессиональной этике врача, педагога, журналиста, политика. В настоящее время мораль все чаще рассматривается во взаимосвязи с любыми областями и направлениями человеческой деятельности: мораль и политика; нравственные основы профессиональной деятельности; правила депутатской этики.

Нравственным нормам всюду по возможности нужно придавать опосредованный, косвенный вид – переводить на язык процедур и технологий, специфичных для того или иного рода деятельности. Важно так же развитие прикладной этики, создание этических комитетов, профессиональных кодексов и т.п. Мораль всегда существует в живых образцах. Таковыми наше общественное сознание хочет видеть, прежде всего, людей власти, первых лиц на всех уровнях. Без честности власти, ее прозрачности выправить нравственную ситуацию невозможно.⁸¹

⁸⁰ Букреев В.И., Римская И.Н. *Этика права: От истоков этики и права к мировоззрению*. Учеб. пособие. М.: Юрайт. 1998. С. 14.

⁸¹ Гусейнов А.. *Чем Гринев отличается от Швабрина?*. Российская Федерация сегодня. 2000. №9. С.50

В ряде субъектов Российской Федерации создаются комиссии по депутатской этике, разрабатываются соответствующие положения. Деятельность создаваемых комиссий по депутатской этике направлена не только на защиту прав и интересов депутата, но и призвана рассматривать вопросы, касающиеся личного поведения и нарушения депутатом нравственно-этических норм. Так, в Положении о Комиссии Государственного Собрания Республики Башкортостан по депутатской этике записано, что Комиссия имеет полномочия заслушивать депутата Республики Башкортостан в случаях нарушения им Регламента Государственного Собрания, оскорбления части и достоинства других народных депутатов, нарушения нравственных норм, прерывания выступления другого народного депутата, необоснованного обвинения в адрес Комиссии, групп народных депутатов, правительства, других государственных и общественных организаций и т.п.⁸².

Аналогичные положения о комиссиях по вопросам депутатской этики утверждены Ставропольской городской Думой (Решение № 58 от 20.07.94), Законодательным собранием Краснодарского края (Постановление № 37-П от 22.03.95) и другими актами. Подобные правила депутатской этики разработаны и утверждены в республике Марий Эл⁸³. Рассмотрение и решение правил этики возложены на мандатную комиссию и Комиссию по вопросам Регламента Государственного Собрания Республики Марий Эл. Правилами депутатской этики определено, что "моральными и нравственными критериями поведения депутата Государственного Собрания должны служить идеалы добра, справедливости, гуманизма и милосердия". Правилами этики предусматриваются моральные нормы при работе депутатов в Государственном Собрании и его постоянных комиссиях, во взаимоотношениях депутата Государственного Собрания с государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, общественностью и средствами массовой информации.

Кроме того, правила депутатской этики предъявляют определенные требования к финансовому и имущественному положению депутата, предполагают недопустимость использования депутатского статуса для извлечения личной выгоды, незаконных льгот, привилегий и услуг от российских и иностранных учреждений, предприятий, организаций или лиц, если только они не входят в официальный перечень льгот и привилегий, предоставляемых депутату на законном основании. Таким образом, правила этики депутата предусматривают кроме прочего и антикоррупционную направленность этического поведения депутата.

⁸² Постановление Верховного Совета Республики Башкортостан от 23 декабря 1992 г. № ВС-15/17. Уфа.

Впервые Комиссия по вопросам депутатской этики была создана Верховным Советом по поручению второго Съезда народных депутатов СССР. В состав этой Комиссии вошли 33 представителя (главным образом творческая интеллигенция) различных республик и регионов нашей страны. Комиссией были разработаны "Правила депутатской этики", которые стали ее основными ориентирами в работе народных депутатов первого демократического парламента. По мнению профессора А.А. Денисова, возглавлявшего в течение двух лет Комиссию по депутатской этике, роль и место депутатской этики в политической борьбе и законотворческой деятельности имеет огромное значение. "Острая политическая борьба, разгул страстей вокруг перестройки общественной системы нашей страны в условиях обостренной эмоциональности народов ее населяющих, приводят не только к национальным и социальным конфликтам и столкновениям, но и к утрате цивилизованных норм человеческого общения, и без того непрочно усвоенных и подвергшихся жестким испытаниям в годы тоталитарного правления. Все это не может не наложить свой отпечаток на стиль и формы политических дебатов как в средствах массовой информации, так и в органах советской власти, которые являются осколком общества со всеми присущими ему особенностями. Кое-кто из депутатов настолько вовлекается в околпарламентскую возню, что им не остается времени для основной законодательной деятельности, в то время как другими эта возня сознательно используется для прикрытия своей неспособности к законотворчеству"⁸⁴.

В Федеральном Собрании России - Государственной Думе второго созыва, например, была создана Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по этике⁸⁵. Аналогичная Комиссия создана и в Государственной Думе третьего созыва.

Комиссия Государственной Думы по этике (далее - Комиссия) образована для рассмотрения вопросов, связанных с нарушениями депутатами Государственной Думы правил депутатской этики.

Деятельность Комиссии осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Положением об этой комиссии.

⁸³ Постановление Государственного Собрания Республики Марий Эл от 6 ноября 1996 г. № 11-III "О правилах депутатской этики". Г. Йошкор-Ола.

⁸⁴ Денисов А.А. Депутатская этика. М.: Издание Государственной Думы. 1994. С.6.

⁸⁵ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 сентября 1998 г. № 2958-II ГД.

Полагаем, будет интересно знать, на каких принципах строится деятельность этой комиссии, какие ее полномочия и т.д.

Порядок и принципы образования Комиссии. Комиссия образуется в составе 11 депутатов Государственной Думы на фракционной основе. Численный и персональный составы Комиссии могут быть изменены постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Кандидатуры в состав Комиссии выдвигаются всеми депутатскими объединениями в Государственной Думе. В Комиссию не могут быть избраны Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и его заместители.

Полномочия комиссии. В связи с обращениями депутатов Государственной Думы, Председателя Государственной Думы, заместителей Председателя Государственной Думы, председателей комитетов и комиссий Государственной Думы Комиссия рассматривает: вопросы о нарушениях депутатами Государственной Думы общепринятых правил взаимоотношений друг с другом, проявляющихся в употреблении в своих выступлениях грубых, оскорбительных выражений, причиняющих ущерб чести и достоинству других депутатов Государственной Думы и иных лиц; вопросы об использовании депутатами Государственной Думы заведомо ложной информации для необоснованных обвинений в чей-либо адрес; призывы депутатов Государственной Думы к незаконным действиям; жалобы избирателей на отдельных депутатов Государственной Думы по вопросам, не относящимся к ведению Мандатной комиссии Государственной Думы; факты злоупотреблений депутатами Государственной Думы своими полномочиями; факты нарушений депутатами Государственной Думы общественного порядка.

При этом Комиссия может применять следующие меры воздействия: сделать замечание депутату Государственной Думы или предупредить его на очередном заседании Государственной Думы либо на заседании Комиссии; рекомендовать Государственной Думе лишить депутата Государственной Думы, допустившего нарушение правил депутатской этики, права выступать на одном или нескольких заседаниях палаты; огласить на заседании Государственной Думы и распространить в средствах массовой информации факты нарушения депутатом Государственной Думы правил депутатской этики; рекомендовать депутату Государственной Думы принести публичные извинения.

Помимо мер воздействия Комиссия вправе предложить депутату Государственной Думы дать ей объяснения по рассматриваемому вопросу.

Что касается организации работы Комиссии, то заседания Комиссии проводятся по мере необходимости. Заседания являются, как правило, открытыми. По решению Комиссии,

принимаемому большинством голосов от общего числа членов Комиссии, заседания могут быть закрытыми. В случае невозможности прибыть на заседание Комиссии член Комиссии сообщает об этом председателю Комиссии.

Заседание Комиссии правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа членов Комиссии.

Председатель Комиссии: организует работу Комиссии, созывает и проводит заседания Комиссии, дает поручения членам Комиссии; представляет Комиссию в отношениях с комитетами и комиссиями Государственной Думы, депутатскими объединениями в Государственной Думе, со структурными подразделениями Аппарата Государственной Думы, средствами массовой информации; выступает с сообщениями о деятельности Комиссии на заседаниях Государственной Думы; подписывает протоколы заседаний Комиссии.

В отсутствие председателя Комиссии его полномочия осуществляет заместитель председателя Комиссии.

В составе Комиссии имеется Секретарь Комиссии. Он избирается на заседании Комиссии из числа ее членов.

Права членов Комиссии: депутат не голосует при рассмотрении Комиссией вопроса о его поведении; депутат может отказаться от участия в рассмотрении какого-либо вопроса, представив председателю Комиссии объяснение мотивов своего отказа.

В пределах вопросов своего ведения Комиссия принимает решения, которые подписываются председателем Комиссии и являются правомочными, если за их принятие проголосовало большинство от общего числа членов Комиссии, присутствовавших на заседании Комиссии. При этом положением о Комиссии установлено, что информация, полученная Комиссией в ходе рассмотрения вопроса, не разглашается до принятия Комиссией решения по нему.

Антикоррупционная направленность этических норм поведения парламентариев, имеющих реальную возможность лоббирования различных интересов в органах законодательной власти, прослеживается также и в аналогичных документах других стран. Так, Постоянные правила Сената США предусматривают, что "ни один сенатор...не должен а) поступать на службу в какую-либо фирму, компанию, ассоциацию или корпорацию с целью предоставления за вознаграждение своих услуг как сенатора; б) позволять использовать свое имя подобной фирме, компании, ассоциации или корпорации либо; в) заниматься какой-либо деятельностью за вознаграждение в установленные часы работы в

Сенате". Аналогичный подход характерен и для пользующейся Кодексом этики государственной службы Палаты представителей Конгресса США.

Этические нормы, законодательно принятые во многих зарубежных странах, подробно регламентируют возможные доходы конгрессменов, сенаторов, государственных служащих в федеральном правительстве и т. п. Так, американские законодатели стараются избегать зарубежных поездок даже за счет всякого рода "частных фондов" в собственной стране, поскольку пользование услугами этих фондов чревато нежелательными последствиями для репутации членов конгресса в глазах избирателей как своего рода "платных лоббистов"⁸⁶.

Определенные ограничения правил этики накладывают на членов Конгресса США и в отношении их деятельности после окончания сроков полномочий. В течение года после пребывания в Конгрессе им запрещается заниматься лоббистской деятельностью, представлять чьи-либо интересы, включая интересы иностранных государств, перед правительственными или законодательными органами.

"Слово "коррупция" указывает на нечистоплотность и непорядочность, и когда оно встречается в уголовном законе, оно означает безнравственные или в огромной степени ненадлежащие действия", - так описывается понятие коррупции в классическом американском пособии Роллина Перкинса по уголовному праву. Именно необходимость в защите органов государственной власти от коррупции побудила Конгресс США рассмотреть в 1962 году вопрос о создании официальных норм поведения выборных должностных лиц, в частности членов палат конгресса. В 1964 году Сенат США создал Комитет по нормам и поведению, а затем и Палата представителей учредила Комитет по нормам официального поведения. Палата и Сенат создали свои кодексы поведения для членов и служащих конгресса. В целях поддержания в обществе доверия к должностным лицам государственной власти Конгресс США в 1978 году принял закон об этике в правительстве, задача которого, как об этом сказано в законе, "сохранять честность государственных чиновников и учреждений и способствовать таковой"⁸⁷.

Кроме того, в США предусмотрено уголовное наказание за действия, содействующие незаконному оплачиваемому лоббистскому воздействию. Закон, в частности, предписывает уголовные санкции в отношении тех, кто прямо или косвенно вручает, предлагает или обещает какие-либо ценности должностному лицу, либо предлагает должностному лицу вручить какие-либо ценности другому лицу или организации с намерением повлиять на

⁸⁶ Денисов А.А. Депутатская этика. М.: Издание Государственной Думы. 1994. С.34, 45.

⁸⁷ Ethics in Government Act of 1978, P.L.95 - 521.

какое-либо официальное решение или действие, побудить должностное лицо к совершению противозаконного деяния, склонить должностное лицо к совершению действий или к воздержанию от совершения действий в отношении своих законных должностных обязанностей⁸⁸. Кроме того, уголовное наказание предусмотрено также и в отношении должностного лица, которое прямо или косвенно просит, требует, домогается, принимает или соглашается принять какие-либо ценности для себя или другого лица, или организации в обмен на согласие совершить какое-либо официальное действие, помочь в совершении или допустить совершение противозаконных действий, нарушить свои законные должностные обязанности. Преступными также считаются действия официального выборного или замещающего по назначению на пост лица, представляющие собой "продажу политической поддержки и торговлю особым влиянием"⁸⁹.

§ 2. Принципы политической и общественной жизни

Порядочность. Соответствие принятым правилам поведения; честность, неспособность к низким, аморальным, антиобщественным поступкам.

Соблюдение стандартов общественно-политической жизни (часто - негласные), неукоснительное соблюдение которых обязательно. Часто выбор действия определяется необходимостью выбрать из двух зол меньшее; если такая необходимость имеет под собой реальное основание, можно говорить о порядочности такого деятеля.

Независимость от финансового интереса. Независимо от финансового интереса должностное лицо и служащие не должны ставить себя в зависимость от каких бы то ни было финансовых интересов любых физических и юридических лиц, которые могут повлиять на выполнение ими профессиональных обязанностей.

Объективность. Заботясь об интересах общества и граждан, включая политические и общественные назначения, заключение контрактов или выдвижение граждан (коллег) на различные должности или на получение наград, государственные служащие и должностные лица должны делать свой выбор, учитывая только профессиональные качества и заслуги.

Ответственность. Должностные лица и государственные служащие ответственны за свои решения и действия перед обществом и должны соблюдать и подчиняться правилам

⁸⁸ Свод законов США. 18 USC 201 - 211.

⁸⁹ *Николайчик В.М.* США: правовое регулирование этики официальных лиц // РАН. Институт США и Канады. М., 1998. С.46, 54.

профессиональной этики, а также общепринятым правилам морали как в общественной, так и в частной жизни.

Открытость. Принимаемые должностными лицами и государственными служащими решения и предпринимаемые ими действия, должны быть открыты для общества. В случаях, когда этого требуют общественные интересы, должностные лица и государственные служащие должны давать объяснения и полную информацию по поводу своих решений.

Самоотверженность. Должностные лица и государственные служащие должны принимать решения только в интересах общества, а не для того, чтобы получить финансовую или другую материальную выгоду для себя или своей семьи, друзей, или иных организаций.

Профессионализм. Хорошее владение своей профессией.

Признание профессионализма может быть объективным (как признание другими коллегами и обществом способности лица достигать нужного результата, умения выбирать наиболее оправданные пути и способы его достижения) и субъективным (как уверенность в своих профессиональных способностях).

Здравый смысл. Обоснованность действий “трезвым” и объективным расчетом, подкрепленная стремлением к определенной цели, тоже поставленной логично, “рассудительно, трезво”.

Репутация честного и надежного человека (партнера). Приобретаемая общественная оценка, общее мнение о качествах, достоинствах и недостатках; проникнутая искренностью, прямоотой, добросовестностью; заслуживающий доверие, безупречный человек. При этом надежный; внушающий доверие, верный партнер.

Сложившееся высокое мнение о профессиональных и некоторых личных качествах человека. Положительная оценка его способности к совместной деятельности.

Достоинство. Совокупность высоких моральных качеств, а также уважение этих качеств в самом себе и в других коллегах. В тоже время субъективная оценка лицом своих моральных качеств; “уважение... в самом себе”, т.е. осознаваемая способность действовать, не нарушая интересов других лиц, или находить минимально “болезненные” компромиссы, руководствуясь здравым смыслом.

Проект концепции Кодекса поведения депутатов (членов) парламента⁹⁰

⁹⁰ Авторский проект концепции Кодекса поведения депутатов (членов) парламента.

Персональная ответственность каждого депутата (члена) парламента требует соблюдения таких стандартов этического поведения, которые от них ожидают избиратели и в целом население избирательного округа.

В целях поддержания и защиты авторитета парламента и уважения общества, каждый депутат (член) парламента, в рамках персональной ответственности, обязан соблюдать требования таких стандартов поведения, которые соответствуют статусу парламента и мандату депутата (члена) парламента.

Депутаты (члены) парламента должны соблюдать общие принципы поведения, которые применимы ко всем членам общества.

Одна из основных обязанностей депутатов (членов) парламента - это обязанность и ответственность перед своей страной и гражданами (избирателями). Парламентарии не должны совершать такие действия в парламенте, которые противоречили бы этой обязанности.

Так как депутаты (члены) парламента в своем большинстве предпочитают определенные привилегии в праве и неприкосновенности личности (например, федеральный закон о статусе депутатов), которые помогают им выполнять свои прямые обязанности, в связи с этим каждый депутат (член) парламента несет (имеет) свою персональную ответственность по принятию и исполнению всех решений палат парламента, в том числе и вопросов, касающихся их поведения.

Финансовые интересы. Депутаты (члены) парламента не должны способствовать продвижению дел в палатах парламента за вознаграждение.

Депутат (член) парламента, который имеет какой-либо интерес, прямой или косвенный, должен открыто объявить о нем в одобрителной манере в палате или в комитете, или в другом месте парламента, или в правительстве.

Когда личные интересы депутата (члена) парламента вступают в противоречие с общественными интересами, депутат (член) парламента лично отвечает и несет ответственность за разрешение возможного конфликта.

Имея дело с организациями, с которыми существуют финансовые отношения, депутат (член) парламента должен всегда помнить о главной ответственности перед гражданами (избирателями) и государственных интересах. Это особенно важно в деятельности, которая осуществляется непублично, например, на неформальных встречах.

Выполняя требования регламентов, обращений, деклараций, депутаты (члены) парламента должны исполнять также цели этих требований.

Политические правонарушения (проступки)

Время от времени возникают мнения и утверждения, повторяемые многократно, что должностные лица, государственные служащие под давлением различных высоких должностных лиц или по поручению депутатов (членов) парламента, министров исполняют обязанности, не связанные с их должностным положением, такие как: написание речей и поддержка кандидатов, депутатов (членов) парламента в проправительственных организациях по вопросам выборов, а равно по лоббистским парламентским вопросам. Также говорится и утверждается, что некоторые должностные лица и государственные служащие настолько являются энтузиастами избирательной кампании (политики) своего руководства, что в результате им даже трудно опровергать или подтверждать сведения относительно своих доходов и расходов, а равно и разных политических партий за эту деятельность, а также сохранять конфиденциальность этих сведений. Доказательств в подтверждение этих фактов пока мало, и они в основном проистекают из средств массовой информации, но это не означает, что таких действий нет. Избирательная кампания по выборам в Государственную Думу третьего созыва 1999 года, а также выборам Президента Российской Федерации в 2000 году свидетельствует о том, что многие кандидаты скрывают свои реальные сведения о доходах или небрежно составляют регистрационные документы об их собственности, за что избирательные комиссии вынуждены им отказывать в регистрации.

Существующая практика (в том числе деятельность исполнительной власти) и ответственность должностных лиц и государственных служащих должна исходить из действующего законодательства о государственной службе. При этом всегда следует иметь в виду, ясно проводить границу между тем, что могут должностные лица и государственные служащие и что они не могут делать по законодательству.

По мнению правоохранительных органов, во власть активно стремится криминал. Криминальным элементам уже недостаточно простого лоббирования необходимых решений. Они хотят сами определять политику принимаемых решений. Так, в частности, за 1997 - 1998 годы было официально зарегистрировано по вопросам избирательного законодательства 85 преступлений. Осуждено по приговору суда 63 человека. Кроме того, в судебном порядке рассмотрено около 450 административных дел. По ним наказано 255 нарушителей.

Только в 1998 году прокуратурой было выявлено и пресечено 2,7 тысячи нарушений избирательных прав граждан. По требованию прокуроров изменили или отменили полностью 600 правовых актов, которые вышли в свет с нарушением законодательства о выборах⁹¹.

Самый больной вопрос - проникновение криминала во власть. Есть данные, что в 1996 - 1997 годах на выборах в органы законодательной власти субъектов Российской Федерации баллотировались 49 человек, ранее судимых или же еще находившихся под следствием. Из них 14 оказались избранными в парламенты субъектов Российской Федерации⁹², а в кандидаты на должности глав исполнительной власти из тех же ранее судимых стремились пройти 6 человек.

Сегодня правовая ситуация изменилась, и законодательство дает реальную возможность перекрыть этим гражданам путь во власть. Необходимо заранее ставить в известность избирателей о наличии у кандидатов на высокие посты неснятой или непогашенной судимости. Теперь представление сведений о судимости кандидатами стало обязательным.

Самого пристального внимания правоохранительных органов и избирательных комиссий заслуживает выявление фактов подкупа избирателей при сборе подписей в поддержку выдвижения кандидатов на выборные должности и во время предвыборной агитации.

Для должной и дополнительной объективности мы рекомендуем, чтобы как законодательная, так и исполнительная власть была еще более открытой и подотчетной органам законодательной (представительной) власти.

§ 3. Стандарты, правила и этика поведения должностного лица (государственного служащего) и лоббиста

Становление и развитие лоббизма как правового и антикоррупционного института происходит непросто, но этот процесс уже приобретает достаточно устойчивый и всеобщий характер.

С одной стороны, федеральные и региональные органы государственной власти используют термины "лоббизм", "лоббистская деятельность", в том числе в нормативных правовых актах, а с другой стороны, практика свидетельствует, что отдельные случаи

⁹¹ См.: Козлова Н. Генеральная прокуратура за честные выборы.// Российская газета. 1999. 30 июля. С.3.

⁹² См.: Там же.

теневое и коррупционное лоббизма определенных решений могут приобрести перманентный характер.

Независимо от уже существующих нормативных правовых актов и иных документов о лоббистской деятельности, полагаем, следует принять специальный федеральный закон о регулировании лоббистской деятельности.

Когда это произойдет пока трудно сказать. Две попытки принять этот федеральный закон Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации уже предпринимала, но пока проект федерального закона о регулировании лоббистской деятельности не прошел первое чтение. В связи с этим представляется правильным начать прорабатывать стандарты и правила лоббистской деятельности как в политике, так и в профессиональной (отраслевой) сфере. В настоящее время уже появились организации, которые специализируются на лоббистской деятельности, но их число и профильность пока неизвестны.

Как показывает зарубежная практика, этот вопрос легко решается. В частности, в Германском Бундестаге ведется специальный открытый список – реестр союзов, организаций и их представителей с необходимыми данными, которые зарегистрированы в Бундестаге, по состоянию на 31 марта 1998 года в него внесены 1670 организаций⁹³.

В данный открытый список регистрации союзов и их представителей, который ведется Президентом Германского Бундестага, согласно решению Президиума Германского Бундестага от 14 марта 1973 года не вносятся корпорации, фонды и учреждения публичного права, а также их головные организации, так как они являются союзами согласно положению 2 Регламента Германского Бундестага.

Не регистрировались региональные организации, интересы которых уже представлены на межрегиональном уровне, и отдельные фирмы.

25 сентября 1979 года президиум Германского Бундестага решает продолжить вести список лишь тех союзов, которые до 30 сентября каждого года или подтверждают прежние данные, или сообщают об изменениях для следующей публикации. Сообщения направляются Президенту Германского Бундестага - отдел WD 3 - Бундесхаус, Герресштрассе 15, 53113 Бонн.

Данные, предоставляемые союзами, относятся к следующим разделам:

1. Название и местонахождение, 1-й адрес союза (организации).
2. Другие адреса.

⁹³ Публикация открытого списка регистрации союзов и их представителей // Федеральный вестник Министерства юстиции. Бонн. 1998. 15 сентября. Вып. 50. № 172 b.

3. Правление и исполнительный орган по ведению дел.
4. Сфера интересов союза (организации).
5. Численность членов союза (организации).
6. Число относящихся к союзу организаций.
7. Представитель союза (организации).
8. Адрес по местонахождению Германского Бундестага и Федерального Правительства Германии.
9. Номер телефона и телефакса.

У нас также можно было бы пойти по этому пути. Тем более что определенный опыт в этой части у федеральных органов государственной власти уже имеется. Например, институт представителей различных министерств, служб и организаций, которые представляют свои организации и взаимодействуют с депутатами и структурами Государственной Думы, структурными подразделениями и специалистами Аппарата Государственной Думы. В любом случае это взаимодействие необходимо более тщательно отрегулировать, упорядочить и придать ему конкретный и определенный статус с правами (например, регистрационного подразделения Аппарата Государственной Думы) и обязанностями в Государственной Думе. Иначе получается, что одним “разрешено”, а другим “нельзя”, и они вынуждены действовать тайно и нарушать служебную (профессиональную) этику.

Как показывает международная практика, установленный порядок ведения реестра лоббистов выдержал испытание временем, в частности в ФРГ и США. В российских условиях этот порядок позволит выявить потенциальных лоббистов в федеральных органах власти и расширить рынок предложений со стороны тех общественных и иных организаций, у которых нет доступа в палаты Федерального Собрания и иные структуры государственной власти. Ведение реестра лоббистов и соблюдение стандартов - правила, которые помогут в дальнейшем привить определенную культуру поведения участникам этих взаимоотношений при сохранении интересов государства и граждан.

В то же время общеизвестно, что для развития и создания правового и антикоррупционного механизмов лоббистской деятельности необходимы более современная и комплексная система или правовая основа, которые позволяли бы, опираясь на уже накопленный международный опыт, повысить правовую культуру, профессиональный уровень и ответственность должностных лиц, государственных служащих, а равно и лоббистов, а также обеспечить становление антикоррупционного института лоббизма.

Все эти проблемы, должен решить, прежде всего, федеральный закон о регулировании лоббистской деятельности в Российской Федерации. В Послании Президента Российской Федерации 1999 года, в других нормативных правовых актах уже не раз ставилась эта задача. Однако, как нам представляется, даже принятие федерального закона не решит все вопросы, связанные с лоббизмом, и, прежде всего, такие насущные, как регулирование взаимоотношений между лоббистами и должностными лицами (государственными служащими), от которых зависят определенные решения и действия, а также проблемы "проталкивания" решений, оплаты исполнителям их услуг и многое другое. Помимо федерального закона речь следует вести о правилах, стандартах, этических и правовых нормах лоббистской деятельности в широком смысле, которые должны определять единые требования к порядку осуществления лоббистской деятельности, ведомственной регистрации, получения сведений и их оформления, оценки правомерности сопутствующих услуг, порядок подготовки лоббистов и их квалификации и другие требования.

Подобные стандарты, этические нормы и правила уже действуют в некоторых иностранных государствах в различных областях и сферах. Например, Международным комитетом по аудиторским стандартам разработано 30 стандартов, которые рекомендуется использовать для национальных систем, регулирующих деятельность аудиторов. Данные стандарты устанавливают общие требования к порядку организации и проведения аудита на всех его стадиях документирования проверок, оформления отчетов, заключений аудиторов, уровень квалификации аудиторов, гарантии надежности, достоверности и объективной оценки качества работы аудиторов⁹⁴.

Другой пример. Новое правительство Европы, как именует себя Европейская комиссия, которая является исполнительным органом Европейского союза, начала свою деятельность с борьбы с коррупцией. Уже на первом заседании осенью 1999 года под руководством нового председателя, бывшего премьера итальянского правительства Романо Проди европейские комиссары решили разработать и принять Кодекс чести. В нем они намерены провозгласить моральные принципы, которыми надлежит руководствоваться строителям "новой Европы".

Кодекс чести призван поставить точку на нечистоплотной истории предыдущего "европейского правительства", которое возглавлял представитель Люксембурга. Тогда обнаружилось, что куда-то подевались два миллиона долларов, выделенных на оказание гуманитарной помощи. Комиссары и чиновники по блату устраивали на работу своих

⁹⁴ Мстиславский В.А. О правилах (стандартах) аудита. // Аудиторские ведомости. 1977. № 1. С.66.

родственников и друзей. Скандал завершился коллективной отставкой “европравительства” за несколько месяцев до выборов в Европейский парламент.

После того как вновь избранный Европейский парламент утвердил новый состав комиссии, теперь у него впереди пять лет надежной и высокооплачиваемой работы. Евродепутаты обусловили их утверждение вместе с перераспределением прерогатив “европейского правительства” в пользу парламента. В свою очередь, Европейская комиссия объявила о том, что начинает свою работу с подготовки Кодекса чести⁹⁵.

Необходимость в подобных правилах и этических стандартах возникла также и в России, но не сейчас, а значительно раньше – на этапе просветительской работы в начале девяностых годов, на который пришелся бум публикаций и мероприятий по представлению и осознанию, что такое “лоббизм” и “лоббистская деятельность”. Именно в тот период уже предпринимались попытки предложить различные варианты кодекса лоббиста. Например, общественности известен проект этического кодекса лоббистской деятельности в России, подготовленный коллективом авторов под руководством А.М.Сидорина⁹⁶.

Предложенный проект имеет следующую структуру: 1.Предисловие; 2.Введение; 3.Основные принципы; 4.Нормы; 5.Защита прав других лиц; 6.Информация; 7.Применение кодекса.

Предпринимались и иные попытки подготовки проектов кодексов, этических правил лоббистов. Так, в декабре 1995 г. была принята “Хартия бизнеса”. Инициаторы Хартии – руководство Круглого стола бизнеса России (КСБР) – обратились к российскому деловому сообществу со следующими словами: “В российской деловой среде уже созрело понимание того факта, что отечественному бизнесу нужны некие этические рамки, за пределами которых – беззаконие, попрание прав личности и, в конечном счете, крах экономики как системы цивилизованного обмена товарами, услугами и информацией”.⁹⁷ В этом документе, подписанном предпринимателями России, предусмотрены, в частности, этические принципы цивилизованного лоббизма, а именно:

“...7. Соблюдай действующие законы и подчиняйся законной власти.

8. Для законного влияния на власть и законотворчество объединяйся с единомышленниками на основе данных принципов...”⁹⁸

⁹⁵ Паклин Н. Кодекс чести комиссаров // Российская газета. 1999. С. 7

⁹⁶ Лепехин В.А. Лоббизм: Анализ деятельности лоббистских групп в контексте общеполитической ситуации в России. Проблемы законодательного регулирования лоббизма. Проект федерального закона о регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти. М.: Рос. юрид. изд. дом.1995. С.88-92.

⁹⁷ Шихирев П.Н. Этические принципы ведения дел в России. /Под общ. Ред. С.А. Смирнова. – М.: Финансы и статистика, 1999. С.65

⁹⁸ Там же, с.68

На наш взгляд, концепция Кодекса чести этики лоббиста должна предусматривать комплексное решение задачи. Само название документа – Кодекс – предполагает определенную систематизацию, унификацию и кодификацию всех стандартов, правил, этических норм в этом документе, который явится хорошим просветительским пособием для лоббистов и должностных лиц (государственных служащих).

По своему назначению и характеру правила, стандарты и этические нормы лоббистской деятельности по-разному могут быть привязаны к различным нормативным правовым актам, имеющим отношение к лоббизму. Учитывая, что до сих пор нет федерального закона о регулировании лоббистской деятельности, представляется первостепенной необходимостью решить задачу разработки проекта кодекса лоббистской деятельности или разработки правил, стандартов и этических норм для данной сферы деятельности, которые необходимы в повседневной жизни как лоббистов, так и тех лиц, с которыми они взаимодействуют. Указанные правила могли бы регламентировать те этические нормы, которые не подпадут под правовое регулирование федерального закона.

На первом этапе подготовки правил следует определить приоритеты и концепцию этого документа. В него могут быть включены такие разделы, как: понятийный аппарат; субъекты правоотношений; перечень допустимых организационных форм и методов лоббистской деятельности; этические принципы и нормы поведения лоббиста; принципы поведения и взаимодействия с должностными лицами и государственными служащими; документооборот и предоставление информации; реестр (регистрация) лоббистов; оценка работы и внутренний контроль лоббистской деятельности; защита интересов третьих лиц; ответственность за нарушение этических норм поведения и другие положения.

Подготовка этого документа должна протекать при широком обсуждении и участии различного спектра политических организаций, а равно узкопрофессиональных организаций и иных специалистов.

Для активизации и ускорения разработки проекта этического кодекса поведения и лоббистской деятельности, доработки содержания документа следует пригласить как минимум: Торгово-промышленную палату Российской Федерации; Фонд развития парламентаризма в России; Союз промышленников и предпринимателей; финансово-промышленные группы; отраслевые ассоциации; ведущие общественные объединения и политические партии, представителей журнала "Представительная власть", а равно специалистов, экспертов, ученых, которых интересует эта проблематика.

Безусловно, при подготовке такого документа должны быть учтены различные существующие проекты правил, кодексов, стандартов, которые уже предлагались или по которым уже есть соответствующие наработки.

Хотелось бы отметить, что определенное понимание необходимости доведения такой работы до завершения уже находит свое применение. Стали объединяться и проводить совместные обсуждения и усилия разные разработчики проектов и идей. Все это должно пойти на пользу делу создания гражданского общества, построения правового государства, создания правового и антикоррупционного института лоббизма в Российской Федерации.

И все же с нормами и правилами, определяющими поведенческий аспект лоббистской деятельности, дело обстоит несколько сложнее, так как нет достойной федеральной нормативной правовой базы по проблематике лоббизма.

Проведенный автором выборочный опрос участников российского лоббистского процесса показал, насколько актуальным для российского лоббизма является соблюдение принципов деловой этики. Большая часть опрошенных ответила, что соблюдение профессиональной этики поведения лоббиста должно стать нормой, а постоянная угроза нарушения принципов поведения и взаимоотношения лоббистов с должностными лицами является явным пробелом. На вопрос: “Считаете ли вы необходимым принятие Кодекса поведения, в котором были зафиксированы принципы этического поведения лоббистов и лоббистской деятельности?” - многие из опрошенных ответили утвердительно. При этом они интересовались, каково будет содержание Кодекса, как будет приниматься Кодекс, каков будет порядок присоединения к нему физических и юридических лиц и так далее.

Понятно, что до специального федерального правового регулирования лоббистской деятельности пытаться ответить на вопросы, связанные со всем комплексом поведения лоббистов, было бы не совсем возможно. Но известно, что в настоящее время уже действует Национальная ассоциация лоббистов, которая могла бы взять на себя всю подготовительную и организационную работу по формулированию основных положений Кодекса, разработку процедуры его принятия и присоединения к нему физических и юридических лиц. Что касается нашего мнения по поводу возможного Кодекса поведения, то полагаем, что к непосредственной подготовке Кодекса, формулированию основных положений необходимо пригласить всех желающих участников лоббистского процесса, специалистов и научных работников. При этом мнение каждого должно быть рассмотрено и учтено. Кодекс поведения не должен быть продуктом “кабинетного творчества” узкого круга специалистов. Он должен стать результатом коллективного труда всех заинтересованных участников, отражать их представления о том, каким должен быть цивилизованный антикоррупционный

лоббизм. Важным будет также опыт и мнение союзов, ассоциаций и специалистов из других стран.

Полагаем, что Кодексу необходимо придать рекомендательный характер. Составить его по форме, максимально приближенной к своего рода Кодексу чести.

Участники лоббистского процесса в своей повседневной профессиональной деятельности могли бы принять на себя, например, следующие обязательства: держать слово; быть честными с самим собой, со своими партнерами и конкурентами; дорожить интересами государства, партнера как своими собственными; хранить тайну - конфиденциальные сведения, доверенные ему третьими лицами и организациями; быть корректными в словах и поступках; нести ответственность перед должностным лицом, обществом; проявлять бескорыстие и гуманность, действовать в своей работе честно и открыто; осуществлять действия и оказывать услуги в установленном порядке; информировать клиентов об услугах; консультировать клиентов по поводу проведения работы; разрабатывать и внедрять доступную, понятную и эффективную процедуру рассмотрения и удовлетворения проектов, предложений и решений; не мешать органам государственной власти и должностным лицам в их работе и т.д.

Для того чтобы с Этическим кодексом поведения считались и приняли к исполнению участники лоббистской деятельности, он должен предписывать поведение, очерчивать конкретную сферу ответственности участника лоббистского процесса, накладывая на него конкретные обязательства при проведении контакта с должностным лицом и органом государственной власти.

Представляется, что разрабатываемый Кодекс поведения должен быть в то же время и обязательным к исполнению документом, разработанным самими участниками, которые должны добровольно взять на себя обязательства и безусловно их выполнять. Этический кодекс поведения лоббиста с этой точки зрения - это система добровольного самоограничения участников лоббистской деятельности на пользу обществу.

Этический кодекс поведения - это не просто сборник рекомендаций для участников лоббистской деятельности, а правила, которые должны неукоснительно соблюдаться.

Сейчас в России разворачивается новый этап работы над кодексами поведения. Он продиктован рыночными отношениями. Так, например, на совещании Международной ассоциации дилеров валютного рынка в 1995 году был объявлен план разработки Международного кодекса поведения и рыночной практики⁹⁹.

⁹⁹ Захаров А. Кодекс поведения участников НВА - инструмент самоорганизации российского валютного рынка // Известия. 1999. 8 декабря. С. 5.

Вообще, полагаем, что работа по выработке стандартов лоббистской деятельности должна проводиться в тесном взаимодействии с правоприменительными и регистрационными органами.

При этом важной для нынешней практики представляется поддержка проекта этического кодекса поведения со стороны государственных регистрационных органов.

Вместе с этим, что касается ответственности при обнаружении нарушения Этического кодекса поведения со стороны лоббиста или иного участника правоотношений, регистрирующий орган может вынести предупреждение нарушившему его или публичное уведомление общества (что является очень неприятным фактом) о недостойном поведении лоббиста. За серьезные нарушения могут быть санкции и жесточе, вплоть до лишения регистрации (лицензии) на лоббистскую деятельность.

Таким образом, в тех странах, где Этический кодекс поведения разработан и действует, он представляет собой четко установленные правила лоббистской деятельности, которые должны неукоснительно соблюдаться.

При подготовке Этического кодекса поведения возникает вполне естественный вопрос: как соотносится Этический кодекс поведения с нормами и требованиями по регулированию лоббистской деятельности?

Полагаем, что необходимо учитывать, знать следующее:

во-первых, нормы и правила лоббистской деятельности распространяются на всех участников без исключения и содержат основные положения Этического кодекса поведения. Сам Этический кодекс поведения рассчитан только на тех, кто их принял и обязался выполнять. Хотя сам по себе ненормативный отказ от присоединения к Этическому кодексу поведения может насторожить партнеров и должностных лиц;

во-вторых, нормативные документы принимаются исходя из интересов органов власти, и реализуют государственную политику. Этический кодекс поведения принимается участниками и представляет своего рода “коллективный договор профессионального сообщества”. По содержанию он обращен непосредственно к тем, кто участвует в лоббистской деятельности и тем, кто может соприкасаться с этой проблематикой.

Не случайно, что в кодексах поведения западных стран большое внимание уделяется взаимоотношениям органов власти и лоббистов. Особенно остро этот вопрос стоит перед должностными лицами органов власти, непосредственно работающими в правительстве и парламенте и профессиональными лоббистами. От их профессиональной подготовки, соблюдения этических норм поведения во многом зависит проблема в целом. Но дело не

только в имидже. Невыполнение общепринятых норм и принципов поведения может привести к существенным материальным потерям и запретам для лоббистов.

Требования к соблюдению Этического кодекса поведения требуют усилить внимание к организационной стороне этого дела в федеральных органах власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации. В последнее время в различных учреждениях появилась новая должность и специально созданные отделы. Они несут ответственность за соблюдение различных инструкций и предписаний, в том числе и этических норм поведения. На них возложено и рассмотрение жалоб и претензий, связанных с нарушением персоналом норм поведения и этики.

Думается, что такая практика была бы полезной для российских организаций и регистрирующих органов.

В соответствии с такого рода требованиями правил поведения руководство лоббистских организаций должно обеспечить, чтобы подчиненные им работники имели определенные квалификационные навыки и знали о своей ответственности за недобросовестное поведение с должностными лицами в органах государственной власти и других учреждениях.

При таком подходе вопрос о механизме реализации Этического кодекса поведения отпадает сам собой, а сам Этический кодекс поведения может получиться как действенный инструмент саморегуляции лоббистов и лиц, с которыми они контактируют. К этому необходимо стремиться и другим участникам лоббистского процесса.

ГЛАВА VII. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ И РЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ

§ 1. Формы и методы согласования интересов и решения политических конфликтов

В основу развития российской государственности, ее правовой системы положен фундамент, который должен, в силу своей значимости, определить каким будет здание, именуемое государственной властью. Конституция Российской Федерации (статья 10) гласит: “Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны”.

Осуществление этого принципа предохраняет общество от монополии на власть, деспотизма, злоупотребления властью, создает необходимые предпосылки к эффективному взаимодействию государственных структур. Реализация принципа разделения власти

предполагает наличие четкой, отработанной системы сдержек и противовесов, в основе которой должен быть конструктивный диалог, поиск компромиссов, общих позиций. Современной России сегодня особенно необходимо добиваться общественного согласия всех ветвей власти, политических партий, общественных и религиозных объединений, субъектов Российской Федерации. Независимость каждой ветви власти не означает право одной из них принимать на себя функции другой или действовать обособленно, равно как и противостоять друг другу. Каждая из ветвей власти самостоятельна и независима в реализации своих полномочий, имеет свою политическую нишу, сферу деятельности, на которую другая ветвь власти не вправе посягать. Однако при строгом соблюдении принципа самостоятельности необходима согласованность и взаимодействие всех ветвей власти для достижения политического, общественного согласия как основы стабильности государства, всех его систем.

Начало этому процессу было положено 28 апреля 1994 года, когда был подписан Договор об общественном согласии.

В последующее время вопрос об обеспечении политической стабильности в стране чаще всего возникает в период президентских выборов. По мнению признанного эксперта в области оценки современных мировых процессов, философа, социолога, писателя Александра Зиновьева: « Накануне 2000 года Россия вступила в совершенно новый этап, и это связано, прежде всего, с приходом Путина к власти... Сегодня впервые за многие годы в обществе возникла реальная возможность политического компромисса, политического согласия». Без обеспечения политической стабильности невозможно преодолеть последствия социально-экономического кризиса, решить вопросы восстановления и развития экономики страны, вернуть доверие людей к власти и многое другое.

В период выборов важно принять все необходимые меры для укрепления институтов государства и обеспечения согласованных действий федеральных органов государственной власти. С этой целью предлагалась выработка различных согласованных правил поведения Президента, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации и принятие по ним пакетного решения.

В такой пакет предполагалось включить Заявление Президента, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации об обеспечении политической стабильности в Российской Федерации, политическое соглашение и, возможно, какие-либо федеральные законы с реализацией взятых на себя обязанностей. В начале 1999 года Правительством Российской Федерации уже предпринималась такая попытка пакетного решения.

В этих документах участники Заявления исходили из необходимости неукоснительного выполнения своих конституционных обязанностей. Вместе с тем они указывали, что реализация конституционных прав не должна приводить к дестабилизации политической обстановки в стране, нарушению интересов граждан, общества и государства. При этом федеральным органам власти при осуществлении своих прав следует действовать разумно и согласованно, а для сохранения гражданского мира и согласия добровольно взять на себя обязательства временно не использовать часть своих конституционных прав.

Поэтому предлагалось в совместном Заявлении изложить систему согласованных обязательств Президента, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации, добровольно взятых ими на себя в целях обеспечения политической стабильности в Российской Федерации на предвыборный период. Такая позиция была бы юридически корректной и не давала бы оснований для обвинений в “политическом торге” и нарушении Конституции Российской Федерации. Именно поэтому документ называется Заявлением, а не Соглашением. Но данная постановка вопроса не исключает и возможности наличия политического соглашения, тем более и такая практика имела место. Однако, как нам представляется, для реального претворения подобных документов в жизнь необходимо принятие соответствующего федерального закона. В январском случае 1997 года, такого рода федеральные законы имели место. В частности, по вопросу реализации статьи 91 Конституции Российской Федерации о политических, социальных и иных гарантиях лицам, занимавшим должность Президента Российской Федерации.

Очевидно, что эти документы должны быть одобрены соответственно на заседаниях палат Федерального Собрания и Правительством Российской Федерации, чтобы получить полномочия на их принятие и подписание.

Рост общественно-политической напряженности в обществе накануне каждых очередных и новых внеочередных президентских выборов, тяжелое состояние экономики требуют безотлагательного учета существующих практики и опыта согласования политических интересов.

В связи с этим ниже предлагается ряд примеров в этой области. Первый из них Договор об общественном согласии 1994 года.

ДОГОВОР ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ СОГЛАСИИ¹⁰⁰

Сегодня России как никогда необходимо общественное согласие. Слишком сложны и трудны задачи, стоящие перед обществом, чтобы расточать его силы в политическом противоборстве. Диалог, поиск точек соприкосновения и общих позиций, разумные компромиссы должны стать фундаментальной нормой общественной и политической жизни.

Наша общая цель – сделать Российскую Федерацию процветающим государством, пользующимся высоким авторитетом на международной арене, государством, в котором живут свободные люди, гордые своей историей, своим настоящим, уверенно смотрящие в будущее. Достичь ее можно лишь на путях общественного согласия, складывающегося на основе уважения достоинства человеческой личности, различных политических убеждений, национальных, культурных и религиозных традиций.

Во имя общественного согласия Президент Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, субъекты Российской Федерации, Общественная палата при Президенте Российской Федерации, политические партии, профсоюзы, другие общественные объединения, религиозные объединения (далее – Участники Договора), действуя в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации, ставя общие интересы выше групповых, партийных, ведомственных, региональных, исключая возможность разрешения возникающих в обществе проблем через насилие в каких бы то ни было формах, заключают настоящий Договор.

I. Достижение политической стабильности в обществе

1. Участники Договора обязуются в своей деятельности строго придерживаться приоритета прав и свобод человека, уважения прав народов, принципов демократии, правового государства, разделения властей, федерализма.

Участники Договора исходят из того, что политическая жизнь общества должна развиваться в рамках Конституции Российской Федерации.

Участники Договора считают, что в Конституцию Российской Федерации должны вноситься только такие изменения, которые будут способствовать стабилизации обстановки

¹⁰⁰ Договор об общественном согласии. М.: 1994. С. 24.

в обществе. При этом Участники Договора в ходе подготовки предложений будут использовать согласительные процедуры. Участники Договора считают основными направлениями изменения Конституции Российской Федерации: усиление гарантий прав человека, совершенствование системы разделения власти, местное самоуправление, развитие федерализма.

Участники Договора берут на себя обязательство не инициировать политических кампаний в целях проведения досрочных, не предусмотренных Конституцией Российской Федерации, выборов федеральных органов власти.

2. Совет Федерации, Государственная Дума берут на себя обязательство принять в ближайшее время законодательство о выборах, законы о референдуме, о партиях, о праве граждан на объединение, законы, определяющие порядок проведения митингов, шествий, демонстраций.

3. Участники Договора обязуются принимать все необходимые меры для обеспечения стабильности в стране, без которой невозможен выход из экономического кризиса.

Организаторы митингов, демонстраций, органы власти и правопорядка на местах берут на себя не только юридическую, но и морально-политическую ответственность за обеспечение мирного характера этих акций и за их проведение в строгом соответствии с действующим законодательством.

4. Участники Договора считают, что Президент Российской Федерации, руководители федеральных государственных органов должны поддерживать постоянный диалог с обществом, политическими партиями, движениями и другими общественными объединениями.

5. Участники Договора считают, что величие российской истории с ее героическими и трагическими страницами обязывает избегать упрощенных и оскорбительных оценок прошлого, не допускать искажения исторических фактов.

6. Участники Договора обязуются всемерно содействовать укреплению международного авторитета и обороноспособности России, проведению единого внешнеполитического курса страны.

II. Преодоление социально-экономического кризиса

1. Для стабилизации социально-экономической ситуации Правительство Российской Федерации обязуется в 1994 году на основе законодательства Российской Федерации и в пределах своих полномочий решить следующие первоочередные задачи:

снизить уровень инфляции и контролировать ее;

добиться повышения инвестиционной активности и создать предпосылки для экономического подъема;

разработать концепцию налогообложения, стимулирующего развитие производства;

создать условия для реализации прав собственников и формирования конкурентной среды;

развернуть структурную перестройку экономики, имея в виду преодоление структурных деформаций, приспособление к платежеспособному спросу с минимумом потерь и издержек, интеграцию российской экономики в мировое хозяйство;

создать приемлемые экономические условия для функционирования агропромышленного комплекса, осуществлять реформы на селе преимущественно на основе экономических методов, максимально исключая административные меры;

принять меры по ликвидации бюджетной задолженности по выплате заработной платы;

проводить активную социальную политику, направленную на стабилизацию и последующее повышение жизненного уровня, адаптацию трудоспособного населения к новым условиям, адресную защиту наиболее уязвимых его слоев от негативных проявлений переходных процессов, снижение уровня дифференциации доходов населения, реализацию принципов социального партнерства;

разработать федеральную программу содействия занятости населения и другие социальные программы и организовать их выполнение.

2. Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации обязуются стимулировать процессы интеграции в рамках СНГ и укреплять позиции России на мировом рынке.

3. Совет Федерации, Государственная Дума обязуются на основе согласованного с Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации плана законопроектной деятельности принять законы, призванные обеспечить преодоление социально-экономического кризиса, в том числе конституционный закон о Правительстве, закон о бюджете на 1994 год, гражданский кодекс, земельный кодекс, кодекс законов о труде, закон о свободных экономических зонах, законы о банковской деятельности и организации эффективной платежной системы, законы, направленные на совершенствование системы налогообложения, законы о рынке ценных бумаг, о прожиточном минимуме.

4. На время проведения мер по стабилизации экономики:

профсоюзы и их объединения обязуются не проводить и не участвовать в организации забастовок в целях перераспределения бюджетных средств, выделения отдельным отраслям или территориям дотаций, льгот по государственным кредитам или налогообложению, в иных целях, не имеющих непосредственного отношения к вопросам заработной платы, условий труда, сохранения рабочих мест;

государственные хозяйственные органы, объединения товаропроизводителей и предпринимателей обязуются воздерживаться от неоправданных остановок производственной деятельности, не нарушать обязательств перед работниками, поставщиками и покупателями, бюджетом и банками, участвовать в заключении коллективных договоров и соглашений;

органы государственной власти, объединения товаропроизводителей и предпринимателей обязуются использовать согласительные процедуры для урегулирования трудовых конфликтов, предоставлять профсоюзам достаточную информацию о состоянии соответствующих бюджетов, положении предприятий, обеспечивать профсоюзам организационную возможность для их уставной деятельности.

5. Участники Договора придают важное значение реализации соглашений, заключенных между профсоюзами, работодателями и Правительством Российской Федерации, в том числе Генерального соглашения на 1994 год.

III. Упрочнение федеративного устройства

1. Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума и Правительство, субъекты Российской Федерации обязуются принять меры по:

укреплению единства экономического, политического и правового пространства Российской Федерации;

организации и поддержанию единого рынка труда на основе неукоснительного соблюдения законодательства о труде, международных договоров и конвенций, заключенных Российской Федерацией;

координации деятельности органов власти субъектов Российской Федерации в решении задач, выходящих за рамки отдельных регионов, согласованности действий федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации в решении общенациональных задач;

компенсации регионам в случае, если федеральные органы власти в пределах своей компетенции принимают решения, приводящие к уменьшению доходов или увеличению расходов бюджетов регионов.

2. Совет Федерации, Государственная Дума обязуются в течение текущего года (1994 г.) принять федеральные законы:

о более детальном разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами;

об общих принципах организации представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

3. Участники Договора подчеркивают, что реализация прав субъектов Российской Федерации возможна только при обеспечении государственной целостности России, ее политического, экономического и правового единства.

4. Участники Договора признают необходимость расширения экономической самостоятельности субъектов Федерации путем укрепления налоговой базы их бюджетов и федеральных гарантий среднестатистического минимума бюджетного обеспечения региона за счет Федерального фонда субвенций.

Субъекты Российской Федерации подтверждают свою ответственность за сбор федеральных налогов на их территории и направление этих средств в федеральный бюджет.

5. В целях укрепления местного самоуправления Совет Федерации, Государственная Дума обязуются разработать и принять федеральные законы, устанавливающие:

общие принципы организации органов местного самоуправления;

гарантии самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

обеспечение местного самоуправления самостоятельной налоговой базой и правом устанавливать нормы платежей в свой бюджет при гарантиях бюджетного минимума со стороны государства;

права органов местного самоуправления на участие в решении общерегиональных и общероссийских проблем.

IV. Национальные отношения

1. Участники Договора обязуются обеспечивать:

поддержку равных прав всех народов на их национальное развитие;

поддержку национальных культур и языков;

поддержку национальных ассоциаций, объединений, землячеств и других национально-культурных объединений;

развитие многонационального российского общества в режиме диалога, мирное решение конфликтов, отказ от территориальных притязаний друг к другу внутри государства и применения силы в решении спорных вопросов, кроме необходимых мер со стороны государства при нарушении прав человека;

создание механизмов реализации закона о реабилитации репрессированных народов.

2. Участники Договора обязуются строго придерживаться принципа, согласно которому источником власти на всей территории Российской Федерации является многонациональный народ. Ни одна этническая общность не обладает исключительным правом контроля над территорией, институтами власти и ресурсами.

3. Участники Договора подчеркивают необходимость защиты интересов малочисленных народов. Проведение социально-экономических преобразований в районах их традиционного проживания должно сопровождаться комплексом мер по сохранению культурно-исторической и природной среды обитания этих народов.

4. Участники Договора считают необходимым усилить государственный и общественный контроль за соблюдением прав человека в сфере национальных отношений, не допускать и пресекать любые проявления дискриминации по этническому, расовому и религиозному признаку.

5. Органы государственной власти признают своей обязанностью активно защищать права и интересы россиян, проживающих в других государствах, принимать и обустривать вынужденно переселяющихся в Россию соотечественников, оказывая им всестороннюю поддержку.

V. Безопасность гражданина и общества

1. Участники Договора считают наиважнейшей задачей обеспечение личной безопасности граждан, борьбу с организованной преступностью и коррупцией.

Совет Федерации, Государственная Дума обязуются в течение текущего года (1994 г.) создать необходимую законодательную базу, в том числе для укрепления правоохранительных органов.

2. Участники Договора в соответствии с Конституцией Российской Федерации выступают против создания политическими партиями, движениями и общественными

объединениями каких бы то ни было вооруженных и военизированных формирований, а при наличии таковых – за их немедленное расформирование.

3. Участники Договора рассматривают как противоправные и безнравственные попытки привлечь силовые структуры государства для поддержки политических программ и требований.

4. Участники Договора считают насущной задачей разработку конкретных мер по следующим направлениям:

укрепление и повышение эффективности деятельности силовых структур государства в соответствии с реальными потребностями обеспечения безопасности гражданина и государства;

правовое и материальное обеспечение деятельности силовых структур государства и установление над ними гражданского контроля, включая реформу военного судопроизводства, формирование кадровой политики, обеспечение открытости бюджетных расходов в соответствии с международными нормами;

обеспечение жесткого контроля за перемещением грузов и лиц через границы в целях исключения незаконного вывоза из страны материальных и культурных ценностей, ввоза оружия, наркотиков и экологически опасных грузов;

создание необходимых материальных условий и усиление ответственности правоохранительных органов за обеспечение законности и правопорядка;

оздоровление окружающей среды в экологически неблагополучных районах.

5. Для формирования согласованной государственной политики в сфере безопасности Участники Договора признают целесообразным участие в работе Совета Безопасности Российской Федерации председателей Совета Федерации и Государственной Думы, а также привлечение к работе в межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации представителей соответствующих комитетов палат Федерального Собрания.

6. Органы государственной власти обеспечивают возможность участия политических партий, движений, общественных объединений в разработке концепции национальной безопасности.

VI. Нравственность, наука, образование и культура

1. Участники Договора подчеркивают, что любовь к Отечеству, свобода и нравственный долг перед обществом, творческий труд, все общечеловеческие ценности,

духовные и нравственные традиции многонационального народа Российской Федерации должны стать основой ее возрождения. Участники Договора обязуются словом и делом утверждать нормы нравственного поведения в политике, экономике, общественной жизни. Особая роль в этом принадлежит средствам массовой информации, учреждениям образования, науки, культуры, религиозным организациям, усилия которых должны поддерживаться государством и обществом.

2. Участники Договора обязуются вести согласованную политику в области нравственного, духовного, культурного, патриотического и эстетического воспитания детей и молодежи. Изыскивать возможности для стимулирования детского и юношеского творчества, физического воспитания и спорта, организации досуга детей и подростков, для чего поощрять соответствующие действия общественных объединений и иных организаций.

3. Органы государственной власти в субъектах Российской Федерации обязуются содействовать сохранению системы бесплатного полного среднего, среднего специального и профессионально-технического образования, а также не допустить снижение существующего уровня финансирования высшего образования; поощрять создание негосударственных учреждений высшего образования, готовящих специалистов для жизненно важных областей экономики, общественной жизни, науки, культуры, образования.

4. Участники Договора предпримут все меры для преодоления кризиса отечественной науки. Накопленный научный потенциал является достоянием российского общества.

Федеральные органы власти обязуются изыскивать средства для финансирования учреждений науки и культуры на достаточном уровне.

5. Совет Федерации, Государственная Дума обязуются принять законы, обеспечивающие налоговые и другие льготы в отношении учреждений науки, культуры, образования, здравоохранения, организаций ветеранов и инвалидов, закон о благотворительной деятельности и благотворительных организациях.

6. Участники Договора обязуются содействовать созданию общенационального фонда поддержки российских талантов, финансирование деятельности которого будет осуществляться силами государства, общественных, коммерческих и иных структур.

7. Федеральные органы власти обязуются разработать общероссийскую программу по обеспечению культурных и иных связей с этническими россиянами, проживающими за рубежом, и их общественными объединениями.

VII. О реализации настоящего Договора

Для обсуждения наиболее важных вопросов реализации настоящего Договора Президент Российской Федерации проводит регулярные встречи с представителями организаций и учреждений, подписавших Договор.

Для ведения постоянной координационной работы создается Согласительная комиссия, состоящая из полномочных представителей Президента Российской Федерации, Правительства, Совета Федерации, Государственной Думы, субъектов Российской Федерации, фракций и групп Государственной Думы, Общественной палаты при Президенте Российской Федерации, политических партий, профсоюзов, иных общественных объединений, казачества.

Согласительная комиссия организует работу совещаний, "круглых столов" и временных рабочих групп из представителей Участников Договора, готовит вопросы для встреч с Президентом Российской Федерации.

В развитие Договора будут разрабатываться приложения и протоколы, конкретизирующие его отдельные положения и являющиеся неотъемлемой частью Договора после их подписания его Участниками.

Участники Договора подчеркивают, что выполнение настоящего Договора должно осуществляться строго на базе действующей Конституции и законов Российской Федерации.

VIII. Ответственность Участников, подписавших настоящий Договор

Участники, подписавшие настоящий Договор, признают свою высокую ответственность перед обществом за выполнение взятых на себя обязательств.

Согласительная комиссия контролирует соблюдение положений, закрепленных настоящим Договором.

Для освещения средствами массовой информации хода выполнения настоящего Договора его Участниками обеспечивается полная информация.

IX. Процедура подписания Договора

Настоящий Договор подписывается Президентом Российской Федерации, Председателем Совета Федерации Федерального Собрания, Председателем Государственной Думы Федерального Собрания, Председателем Правительства Российской Федерации, главами республик, главами администраций, руководителями представительных органов

власти субъектов Российской Федерации или их полномочными представителями, а также руководителями фракций, политических партий, общественных объединений, представленных в Государственной Думе, профсоюзов и их объединений, религиозных объединений, Общественной палаты при Президенте Российской Федерации, руководителями Российской академии наук, казачества; после чего Договор открывается для подписания другими его Участниками.

Х. Срок действия Договора и условия присоединения к нему новых Участников

Настоящий Договор заключается сроком на два года и может быть продлен при согласии Участников, подписавших его.

Договор открыт для подписания представителями общественных объединений в течение срока его действия.

XI. Заключительные положения

Участники Договора едины в том, что установление общественного согласия в России – процесс, к активному участию в котором приглашаются все силы общества, придерживающиеся принципов настоящего Договора.

Участники Договора обращаются ко всем конструктивным силам Российской Федерации с призывом поддержать настоящий Договор и способствовать его реализации. Участники Договора выражают уверенность, что за два года удастся преодолеть трудности и вывести страну из экономического кризиса, улучшить жизнь россиян, создать предпосылки для роста благосостояния.

Настоящий Договор открыт для подписания 28 апреля 1994 года.

Как показало время, к данному Договору присоединилось значительное количество организаций и различного рода деятелей.

Можно констатировать, что на тот период Договор сыграл свою позитивную примиренческую роль.

**ПОЛИТИЧЕСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ¹⁰¹
МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
СОВЕТОМ ФЕДЕРАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМОЙ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И
ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Сознавая свою ответственность за судьбу России, стремясь преодолеть социально-экономический и политический кризис в стране, руководствуясь стремлением сохранить единство, целостность и суверенитет Российской Федерации, в целях обеспечения стабильности и согласованности деятельности органов государственной власти в Российской Федерации и в интересах граждан России, основываясь на Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации и Правительство Российской Федерации согласились в следующем:

1. Участники Соглашения приступают к незамедлительным консультациям и в течение месяца со дня подписания настоящего Соглашения выступают с законодательной инициативой о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации. Данные поправки должны быть направлены, в частности, на перераспределение полномочий между федеральными органами государственной власти в целях расширения полномочий и контрольных функций палат Федерального Собрания Российской Федерации, расширения полномочий Правительства Российской Федерации, согласованности действий законодательной и исполнительной ветвей власти.

Участники Соглашения будут добиваться скорейшего принятия Федерального конституционного закона "О Конституционном Собрании".

2. Участники Соглашения в течение месяца со дня подписания настоящего Соглашения выступают с законодательной инициативой о внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации", направленной, в частности, на расширение полномочий палат Федерального Собрания Российской Федерации по формированию Правительства Российской Федерации, парламентского контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации.

¹⁰¹ Настоящее Политическое соглашение инициировано Правительством РФ. См. текущий архив Государственной Думы за 1998-1999 гг.

Федерации, расширение полномочий Председателя Правительства Российской Федерации при формировании Правительства Российской Федерации и руководстве его деятельностью, а также на установление порядка представления кандидатур для получения согласия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации, в том числе по вопросу повторного внесения отклоненных кандидатур.

3. Президент Российской Федерации поручает Председателю Правительства Российской Федерации проводить консультации с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации по кандидатурам членов Правительства Российской Федерации и назначает членов Правительства Российской Федерации, представленных Председателем Правительства Российской Федерации по итогам указанных консультаций. Это правило не относится к членам Правительства Российской Федерации, указанным в статье 32 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации".

Президент Российской Федерации освобождает членов Правительства Российской Федерации от должности с учетом мнения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Порядок осуществления указанных процедур определяется Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации".

4. Стремясь к безусловному выполнению настоящего Соглашения и совместным действиям по реализации Концепции основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации, Президент Российской Федерации воздерживается от принятия решения об отставке Правительства Российской Федерации. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации воздерживается от вынесения решения о недоверии Правительству Российской Федерации. Председатель Правительства Российской Федерации воздерживается от постановки перед Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации вопроса о доверии Правительству Российской Федерации.

5. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации обязуется в первоочередном порядке рассматривать законодательные инициативы Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленные на преодоление социально-экономического кризиса в стране в соответствии с согласованной Концепцией социально-экономического развития.

Настоящее положение закрепляется Федеральным законом "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов"¹⁰².

Участники Соглашения будут добиваться скорейшего принятия поправок к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

6. Участники Соглашения считают необходимым усилить общественное влияние на средства массовой информации. Формы этого влияния закрепляются в федеральных законах "Об электронных средствах массовой информации" и "О средствах массовой информации". Необходимо также обеспечить эффективную работу наблюдательных советов при государственных средствах массовой информации.

7. Участники настоящего Соглашения обращаются ко всем общественно-политическим силам страны с призывом не допускать неконституционных действий.

8. Настоящее Соглашение вступает в силу для каждого из участников с момента его подписания или одобрения данным участником.

9. Выполнение настоящего Соглашения обеспечивается политической волей его участников и действует до окончания полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации созыва 1995 года.

¹⁰² По состоянию на июнь 2000 года данный Федеральный закон еще не принят.

Заявление Президента РФ, Федерального Собрания РФ и Правительства Российской Федерации об обеспечении политической стабильности в Российской Федерации¹⁰³

Провозглашенная в преамбуле Конституции Российской Федерации цель утверждения гражданского мира и согласия требует согласованного осуществления органами государственной власти своих конституционных полномочий для защиты интересов граждан, общества и государства. Единство действий органов государственной власти Российской Федерации является важнейшим условием преодоления социально-экономического кризиса в Российской Федерации и сохранения политической стабильности.

Исходя из этого, Президент РФ, Федеральное Собрание РФ и Правительство Российской Федерации заявляют о нижеследующем:

1. В целях обеспечения стабильного и эффективного функционирования Федерального Собрания Российской Федерации:

Президент Российской Федерации принимает решение в период действия настоящего Заявления не использовать право на роспуск Государственной Думы ФС РФ;

Правительство Российской Федерации - не использует право ставить перед парламентом вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, реализация которого влечет за собой возможность роспуска Государственной Думы ФС РФ;

Государственная Дума ФС РФ заявляет об отказе от инициирования процедур, юридическим следствием которых может быть ее досрочный роспуск;

Президент Российской Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации отказываются от разработки законопроектов, имеющих целью изменить ныне действующие принципы избрания Государственной Думы ФС РФ и формирования Совета Федерации РФ.

2. Для обеспечения стабильности института Президента Российской Федерации:

Государственная Дума ФС РФ заявляет о своем решении приостановить процедуру выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности и извещает об этом Совет Федерации ФС РФ;

¹⁰³ Настоящее Заявление инициировано Правительством РФ. См. текущий архив Государственной Думы за 1998-1999 гг.

Федеральное Собрание Российской Федерации принимает Федеральный конституционный закон Российской Федерации "О реализации статьи 91 Конституции Российской Федерации и политических, социальных и иных гарантиях лицам, занимавшим должность Президента Российской Федерации"¹⁰⁴.

3. В целях создания условий для стабильной и эффективной работы Правительства Российской Федерации:

Президент Российской Федерации - не использует право принятия решения об отставке Правительства Российской Федерации;

Государственная Дума Российской Федерации - не использует право на выражение недоверия Правительству Российской Федерации.

4. Президент, Федеральное Собрание и Правительство Российской Федерации обязуются не инициировать в одностороннем порядке процесс изменения Конституции Российской Федерации и решать вопрос о внесении поправок в Основной Закон государства на основе согласованной позиции.

5. В целях защиты единства и целостности Российской Федерации:

Совет Федерации инициирует принятие федерального закона о моратории на изменение границ и правового статуса субъектов Российской Федерации;

Президент, Федеральное Собрание и Правительство Российской Федерации предпринимают необходимые меры для обеспечения согласованной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов государственной власти.

6. Для обеспечения реализации настоящего Заявления Правительство Российской Федерации вносит в Государственную Думу проект федерального закона "О реализации Заявления Президента, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации об обеспечении политической стабильности в Российской Федерации" и проект федерального конституционного закона "О реализации статьи 91 Конституции Российской Федерации и политических, социальных и иных гарантиях лицам, занимавшим должность Президента Российской Федерации".

Федеральное Собрание и Президент Российской Федерации обеспечивают первоочередное принятие и подписание указанных федеральных законов.

7. Президент, Федеральное Собрание и Правительство Российской Федерации реализуют взятые на себя обязательства, изложенные в настоящем Заявлении, с момента

¹⁰⁴ По состоянию на июнь 2000 года данный Федеральный конституционный закон не принят.

официального опубликования Федерального закона "О реализации Заявления Президента, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации об обеспечении политической стабильности в Российской Федерации" и Федерального конституционного закона "О реализации статьи 91 Конституции Российской Федерации и политических, социальных и иных гарантиях лицам, занимавшим должность Президента Российской Федерации".

Настоящее Заявление действует до вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации.

Президент
Российской
Федерации

Председатель
Совета Федерации
Федерального
Собрания
Российской
Федерации

Председатель
Государственной
Думы
Федерального
Собрания
Российской
Федерации

Председатель
Правительства
Российской
Федерации

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН¹⁰⁵

О реализации Заявления Президента, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации об обеспечении политической стабильности в Российской Федерации

Принят Государственной Думой
Одобен Советом Федерации

Настоящий Федеральный закон направлен на реализацию Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации и Правительством Российской Федерации добровольно взятых на себя обязательств по согласованному осуществлению их конституционных полномочий в целях обеспечения политической стабильности в Российской Федерации и решения неотложных социально-экономических

¹⁰⁵ Настоящее Заявление инициировано Правительством РФ. См. текущий архив Государственной Думы за 1998-1999 гг.

проблем в период до выборов Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

Статья 1. Одобрить Заявление Президента, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации об обеспечении политической стабильности в Российской Федерации.

Статья 2. Заявление Президента, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации об обеспечении политической стабильности в Российской Федерации действует до вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации.

Статья 3. Предложить Президенту, Федеральному Собранию и Правительству Российской Федерации принять необходимые меры для реализации Заявления Президента, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации об обеспечении политической стабильности в Российской Федерации.

Статья 4. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации

Как показывает практика, формы и методы согласования интересов и решений конфликтов у нас в зачаточном состоянии. В то же время лоббизм существует в России, за крайне редким исключением, при полном отсутствии гласности и "прозрачности" (само это слово – не что иное, как общественная реакция на закрытость, келейность взаимодействия) и потому не поддается никакому контролю. Даже в случае принятия федерального закона о регулировании лоббистской деятельности (а разговоры об этом идут в Государственной Думе с 1994 года) положение не изменится, поскольку все имеющиеся проекты подобного закона оставляют без изменения институциональную систему лоббизма, а точнее, практически полное отсутствие оной.¹⁰⁶

¹⁰⁶ *Перегудов С.* Национальная специфика или дурная аномалия? Полноценное разделение властей невозможно без институционализации лоббистской деятельности // Независимая газета. 1999, 21 октября. С.8

Между тем зарубежный опыт свидетельствует, что такая институциональная основа может быть создана и что она существенно ограничивает лоббистский беспредел, на порядок усиливает позитивную, конструктивную функцию лоббизма. Вместе с тем, С. Перегудов отмечает, что лоббизм в демократическом обществе – это один из важнейших каналов прямых и обратных связей между обществом и его структурами, с одной стороны, и государством – с другой.

Суть созданной во всех без исключения странах Запада (включая и Японию) системы "институционализации" лоббизма исключительно проста: это механизм консультативных, совещательных органов, работающих в основном при министерствах, ведомствах и других правительственных учреждениях, включая и само правительство в целом (в научной литературе этот механизм именуется обычно системой функционального представительства).¹⁰⁷

Руководитель думской фракции «Союз правых сил» Б. Немцов, встретившись с Владимиром Путиным, вручил президенту проект документа, текст которого публикуется ниже. Лидер фракции убежден, что документ станет первым серьезным ударом по незаконному лоббизму, положит конец теневым отношениям между бизнесом и властью, предотвратит полную и окончательную победу олигархического капитализма в России¹⁰⁸.

СОГЛАШЕНИЕ (проект)

о принципах взаимоотношений государства и предпринимателей

Мы, нижеподписавшиеся руководители Администрации Президента РФ и Правительства РФ, представители предпринимательских кругов России,

- признавая необходимость открытых, гласных и прозрачных процедур принятия решений государственными органами России по ключевым вопросам ведения предпринимательской деятельности в России;
- признавая необходимость сотрудничества государства и бизнеса, основанного на принципах учета интересов бизнеса в государственной политике и равного отношения государства к участникам предпринимательской деятельности;
- признавая недопустимость противостояния внутри предпринимательских кругов России,

заключили настоящее Соглашение о нижеследующем:

¹⁰⁷ См. Там же.

¹⁰⁸ Лидер партии вручил президенту пакт.// Общая газета 2000 г., (6-12.07).С.2.

1. Предметом настоящего Соглашения является порядок распределения или выдачи лицензий, квот, кредитов; порядок предоставления налоговых и таможенных льгот, гарантий и поручительств; порядок передачи федеральной государственной собственности в собственность (приватизация), распоряжение или управление; а также распределение, предоставление, выдача или передача иных государственных материальных, организационных или властных ресурсов (далее все вышеуказанное именуется - предоставление государственных ресурсов) субъектам предпринимательской деятельности.

2. Предоставление государственных ресурсов осуществляется исключительно на основании и в соответствии с действующим законодательством.

3. Процедуры предоставления государственных ресурсов являются открытыми, гласными, равными для всех субъектов предпринимательской деятельности.

4. Заявки, запросы или предложения субъектов предпринимательской деятельности по поводу предоставления государственных ресурсов рассматриваются:

1) по вопросам, входящим в компетенцию Президента РФ - на открытых совещаниях в Администрации Президента РФ или на открытых заседаниях Правительства РФ;

2) по вопросам, входящим в компетенцию Правительства РФ - на открытых заседаниях Правительства РФ;

3) по вопросам, входящим в компетенцию федеральных органов исполнительной власти - на открытых заседаниях коллегий, правлений или соответствующих комиссий указанных органов.

5. Настоящее Соглашение не распространяется:

1) на вопросы, составляющие государственную или военную тайну;

2) на процедуры предоставления государственных ресурсов, в силу закона осуществляемые на открытой, конкурсной основе.

6. Руководители федеральных органов исполнительной власти, допустившие нарушение установленного настоящим Соглашением порядка, несут ответственность вплоть до освобождения от должности.

7. Настоящее Соглашение вступает в силу со дня его подписания Администрацией Президента РФ и Правительством РФ и действует до 1 апреля 2003 г.

8. Настоящее Соглашение открыто для подписания всеми предпринимателями России.

В свете последних реформ по укреплению исполнительной вертикали, а также реформирования Совета Федерации Федерального Собрания возникло

противостояние федерального центра и регионов. Для решения этих вопросов, конфликтов и соглашения интересов (центра и региона) на первый план выходит проблема политического консенсуса в условиях нынешнего федеративного устройства России. В этой связи, представляется правильным использовать консенсус как метод согласования и принятия решений, а равно разрешения конфликтов¹⁰⁹

§2. Политико-правовой потенциал российских диаспор за рубежом

Большинство исследователей, политиков, практиков полагает, что диаспора- это часть этноса, проживающая за пределами своего национального государства. Ее формирование связывают, в основном, с культурными, социальными и этническими вопросами.¹¹⁰

Однако, как показывают исследования в этой области, диаспоры пытаются играть все более значительную роль в жизни государств, в которых они проживают.¹¹¹ В том числе, растет их роль в политической, общественной, экономической жизни в стране проживания. В своем большинстве пророссийские общественные организации, диаспоры и соотечественники за рубежом нуждаются в государственной поддержке со стороны России,

В связи с этим в России был принят Федеральный закон “О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом”. В ст. 3 Закона декларируется порядок признания и подтверждения принадлежности к ее соотечественникам. В частности, согласно п.2 признание своей принадлежности к соотечественникам лицами, состоявшими в гражданстве СССР, выходцами (эмигрантами) и потомками соотечественников должно быть актом свободного выбора. Принадлежность к соотечественникам подтверждается специальным документом (свидетельством) установленного Правительством Российской Федерации образца.

Согласно ст. 11 указанного закона, гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство). Данное положение вытекает

¹⁰⁹ Более подробно, смотрите: Медведев Н.П. Политический консенсус в условиях российского федерализма. Автореферат дисс. на соискание ученой степени докт. полит. наук. М.:2000, 48 с.

¹¹⁰ Иваненко И.П. Межнациональные отношения. Термина и определения. Киев.1991; Иларионова Т.С. Этническая группа: генезис и проблемы самоопределения (теория диаспоры).М.,1994; Лебедева Н.Н. Русская диаспора или часть русского народа? (К проблеме самоопределения русских на Украине)//Русские в ближнем зарубежье.М.,1994.

из Конституции Российской Федерации, а также двусторонних международных договоров Российской Федерации или иных федеральных законов.

Но российские диаспоры за рубежом свою деятельность за выживание и приумножение российских интересов начали значительно раньше, до выхода федерального закона о соотечественниках за рубежом. Если взять только двадцатое столетие, то достаточно существенную роль сыграли российские эмиграции первой, второй и третьей волны. Ситуация усугубилась после Беловежского соглашения и на его основе прекращения существования СССР. Значительная часть соотечественников и граждан России осталась за ее пределами. Началось переосмысление происходящего и борьба за социальное и экономическое выживание. Выяснилось, что без политических основ элементарное существование затруднено. Инстинкт самосохранения подталкивал соотечественников к созданию общин, общественных организаций, диаспор. Стали формироваться задачи, политические требования, появилось желание бороться за существование, участвовать в общественной жизни и в выборах. Об этом свидетельствуют ряд примеров.

Так после распада СССР в Киргизской республике уже неоднократно проходили выборы. Нынешний новый парламент - Жогорку Кенеш Киргизской республики состоит из двух палат - Законодательного собрания и Собрания народных представителей. Соответственно, в одной палате 35 депутатов, а в другой 70 депутатов. На каждое из 105 мест в парламенте претендует, как правило, до 20 кандидатов в депутаты, среди которых представители более чем 12 официально зарегистрированных партий.

Несмотря на то, что официальные государственные органы предпринимают попытку претворить в жизнь демократические процедуры по организации и проведению выборов в парламент республики, наблюдатели отмечают некоторые недостатки. В частности: просветительская работа среди населения организуется слабо, поскольку оказалось, что русскоговорящие избиратели “терялись” и не могли принять решение, столкнувшись с различными видами бюллетеней, иными агитационными материалами на киргизском языке, множеством кандидатов; повсеместно было замечено семейное голосование, когда за всю семью голосовал один представитель (киргиз); имелись недостатки (противодействие) в процедуре регистрации избирателей и кандидатов в депутаты от общественных, политических и культурных пророссийских организаций; процедура подсчета на некоторых избирательных участках проходила небрежно; отсутствовал должный контроль со стороны русской диаспоры и организаций российских соотечественников.

¹¹¹ Полоскова Т.В. Современные диаспоры. Внутриполитические и международные аспекты. --М., «Научная книга», 1999.

На наш взгляд, все перечисленные недостатки были возможны из-за отсутствия соответствующего стабильного законодательства о выборах в Парламент Киргизии и статусе русского языка.

Вопрос о политической стабильности в республике чаще всего возникает в период президентских выборов.

Что касается выборов Президента Киргизской республики 1995 года, то на первый взгляд они прошли на более подготовленной правовой базе. В закон о выборах Президента от 31.08.91 года были внесены изменения и дополнения от 29.09.95 г. и 05.10.95 г., которыми предусматривалось, что при подготовке и проведении выборов Президента Киргизской республики используется государственный язык и язык межнационального общения, а выборы назначаются Законодательным собранием и Собранием народных представителей Жогорку Кенеша Киргизской республики. Таким образом, для того, чтобы назначить выборы, необходимы были постановления обеих палат.

Закон о выборах Президента был дополнен также статьями об основах предвыборной агитации и об ответственности за нарушения законодательства о выборах Президента Киргизской республики.

Кроме того, были приняты различные инструкции Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов по вопросам организации и проведения выборов Президента республики.

Президентами Киргизской республики в 1995 г. пожелали стать сначала 14 кандидатов, а подтвердить это сумели всего лишь 6 претендентов. Среди них не оказалось славянского кандидата. Выборы президента в 2000 году сохраняют прежнюю тенденцию.

Вместе с тем, представители Славянского университета и фонда, Казачьего центра, а также другие представители славянской диаспоры Киргизии высказывали мнение, что в основном они в 1995 г. оказали поддержку на выборах ныне действующему Президенту Киргизии за ту работу и политику, которую он ведет по сохранению межнационального согласия по отношению к русскоговорящему населению. В то же время они отметили, что Киргизская республика и высшие государственные должностные лица, которых поддержала славянская и русская диаспоры на парламентских и президентских выборах, несут ответственность за обеспечение всего комплекса гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав русскоговорящих граждан и славянской

диаспоры в целом. Судить об их работе будут по конкретным делам. Голосовать на следующих выборах будут за тех, кто себя зарекомендовал не на словах, а на деле.¹¹²

Сегодня политика руководства Киргизской республики направлена, с одной стороны, на предотвращение массового исхода наших соотечественников, давно осевших за пределами своей исторической родины, а также придание русскому языку более конкретного правового статуса и такая политика, полагаем, должна сохраниться, ибо россияне вправе оставаться в тех государствах, где они родились или проживают в течение многих лет. Но, с другой стороны, известны и обратные случаи. Так, в частности, Д.Садырбаев один из кандидатов на выборах президента Киргизской республики в 2000 году резко отрицательно отозвался о введенном Центризбиркомом Киргизии обязательном экзамене на знание государственного языка¹¹³

Аналогичная ситуация в другом регионе СНГ. Например, на выборах 12 ноября 1995 года в Национальное собрание республики Азербайджан и в принятии Конституции Азербайджана участвовали национальные меньшинства, проживающие в Азербайджанской Республике. Среди них: Русская община; Община лезгинок; Украинская и Еврейская общины и другие. Ими предпринимались попытки объединиться для того, чтобы выступить единым блоком и провести в парламент республики своих представителей.

Следует также отметить, что за время наблюдения за выборами в Национальное собрание Азербайджанской Республики и проведением референдума по конституции республики российским наблюдателям удалось проанализировать работу 14 избирательных участков, в том числе в г. Баку, в районах и поселках Габала, Ивановка, Сураханы и других населенных пунктах Азербайджана.

При этом было выявлено следующее. Так, в поселке Ивановка, где компактно проживает три тысячи русских, избирательные бюллетени были только на азербайджанском языке. На стендах отсутствовали образцы бюллетеней, что затрудняло русскоговорящим полноценно участвовать в выборах и референдуме по Конституции Азербайджана

Имели место случаи отсутствия на избирательных участках закона о выборах в Национальное собрание Азербайджанской Республики или проекта конституции на азербайджанском и русском языках.

¹¹² Любимов А.П. Проблемы конституционного права в странах СНГ// Представительная власть.1996, №9-10.С.114-118

¹¹³ Бакеев А. Аскару Акаеву обеспечили всенародную поддержку.// Время м.п. 2000, 21 июля, с. 5.

Кроме этого, проект конституции республики был опубликован на русском языке совсем незадолго до дня выборов и референдума по конституции, что в свою очередь дополнительно затруднило положение русскоговорящему населению Азербайджана.¹¹⁴

На встречах с русскоговорящими национальными меньшинствами ими высказано, что продолжается отток русскоговорящего населения Азербайджана. Основными причинами отъезда они называют, конфликт в Нагорном Карабахе и в связи с этим нестабильное положение в Азербайджане. При этом внешне кажется, что руководством Азербайджанской Республики предпринимаются усилия в различных областях для того, чтобы уменьшить отток русскоговорящего населения из Азербайджана, но статистика говорит об обратном.

Этнические россияне в Азербайджане по данным переписи 1989 года составляли более полумиллиона человек, из них русские составляли 392,3 тысячи, народы Дагестана (лезгины, аварцы, цахуры, рутульцы) более 200 тыс. человек.

Однако, в связи с конфликтом в Нагорном Карабахе после событий января 1990 года и распада СССР, произошли заметные изменения в национальном составе населения Азербайджана. В настоящее время численность этнически русскоговорящих в Азербайджанской Республике составляет 200-250 тысяч человек. Значительная их часть проживает в больших городах республики, при этом многие из них пенсионного возраста и одинокие люди. Часть трудоспособного русскоговорящего населения не обеспечена постоянной работой. Эти и другие категории населения, проживающие в Азербайджанской Республике, нуждаются в постоянном внимании, материальной и правовой защите.

Хотя в Конституции и в законодательстве Азербайджана отсутствуют нормы, явно дискриминирующие представителей национальных меньшинств, численность русскоговорящего населения продолжает уменьшаться.

В условиях политической и экономической нестабильности, спада производства обострились проблемы, связанные с занятостью русскоговорящего населения, особенно на государственной службе, высоко квалифицированных специалистов. В результате изменения статуса русского языка и последовавший за этим перевод делопроизводства на азербайджанский язык остались без работы некоторые категории служащих. Продолжается вытеснение русскоговорящих из социально-престижных видов трудовой деятельности - образование, наука, медицина и т.д.

¹¹⁴ Любимов А.П. Проблемы государственного строительства в Азербайджане.//Представительная власть. 1996, №2(9). С. 74-84.

Несмотря на принимаемые меры нерешенной остается проблема народов, разделенных российско-азербайджанской границей, и, прежде всего, русского, лезгинского и других.

В этой ситуации, с которой сталкиваются представители русскоговорящей диаспоры в республике, принимаются меры по активизации деятельности общественных организаций, представляющих интересы русскоговорящего населения Азербайджанской Республики. Наиболее значительной среди них является Русская община, объединяющая в своих рядах около 100 тысяч человек. С ее помощью осуществляются благотворительные акции по оказанию материальной помощи и т.д.

В настоящее время Русской общиной созданы и функционируют отделения в 10 районах города Баку, а также во всех крупных городах республики: Сумгаите, Гянце, Мингичауре, Шемахе, Хачмасае, Куткашене и др. Всего зарегистрировано в городах и районах 28 отделений.

Руководящим органом Русской общины Азербайджана является Совет общины во главе с председателем и его заместителем. В состав Совета входят 11 человек, которые возглавляют созданные при нем комиссии по различным направлениям работы в том числе: по миграции и гражданству, экономической программе, народному образованию, правовым вопросам, вопросам религии, связям с зарубежными общинами, политическими партиями и общественными организациями, работе с молодежью и др.

Русская община выпускает многотиражную газету “Вестник”. При общине созданы Центр культуры и Клуб деловых людей. Постепенно укрепляются связи с правительственными органами, общественными и хозяйственными организациями.

Предпринимались попытки участвовать единым блоком на выборах в Национальное Собрание Азербайджанской Республики, но это оказалось не под силу пророссийским организациям и как представляется, работа с диаспорой находится еще на стадии организации и становления.

По инициативе общины расширяются культурные связи с различными культурными учреждениями в России и странах СНГ. Однако из-за отсутствия денежных средств и достаточной поддержки со стороны российских организаций такое общение и поездки крайне ограничены. Тем не менее, проводимые общиной мероприятия как экономического, так и социально-культурного плана, работа по защите прав русских и русскоговорящего населения положительно влияют на решение ряда проблем русской диаспоры в Азербайджане.

Выборы в Национальное Собрание Азербайджанской Республики и референдум свидетельствуют о том, что диаспора не желает оставаться в стороне от происходящих политических, экономических и культурных процессов в Азербайджане.

По вопросу о принятии новой конституции Азербайджанской Республики (1995 года), представленной на референдум, российская диаспора отметила, что хотя проект конституции на русском языке был опубликован за несколько дней до выборов в Национальное собрание и референдума, некоторые его позиции вызвали неоднозначную реакцию в русскоговорящей части населения и российской диаспоры.

В частности, в новой Конституции не предусмотрен институт двойного гражданства, который в значительной степени волнует национальные меньшинства, говорящие на русском языке и в первую очередь русскую диаспору.¹¹⁵

В Конституции Азербайджанской Республики государственным языком назван только азербайджанский. Русский язык вообще не упомянут, хотя определенная часть общества (населения) республики, а именно, русскоговорящая часть, надеялась на придание русскому языку статуса государственного или языка межнационального общения.

Языковая дискриминация осуществляется и в других странах СНГ, например на Украине, то же самое можно констатировать, но в наименьшей степени и в иных республиках СНГ. В странах Прибалтики- Латвии, Эстонии и Литвы зашли дальше, воспрепятствуют получению гражданства, продвижению по службе и т.д. Меньше всего этих проблем в Белоруссии. Все это заставляет русские диаспоры объединяться для отстаивания самых элементарных своих интересов.

Данная тенденция связана с тем, что национальные элиты пытаются осуществить переустройство, передел власти в свою пользу, обвинить или найти виновных за различные прошлые события русскоговорящих граждан. В связи, с чем у диаспор возникает острая потребность в различных специалистах таких как: политологи, юристы, экономисты, психологи и другие категории профессионалов, необходимые в политике и экономике для подготовки и отстаивания своих интересов за рубежом более профессионально. Соотечественников России, которые остались в бывших республиках СССР, насчитывается более 25 миллионов граждан, и они могут составить большую конкуренцию, как в политике, так и в экономике, но для этого необходимо преодолеть синдром слабости, уязвимости и неполноценности.

¹¹⁵ Любимов А.П. Проблемы государственного строительства в Азербайджане// Представительная власть. 1996, №2(9). С.74-84

Практика политического лоббирования национальных интересов как в России, так и в ближнем и дальнем зарубежье показывает, что значительная эффективность достигается при осуществлении лоббирования не столько через организации, сколько через лиц различной национальности, занимающих влиятельные позиции в политической, деловой, культурной жизни страны проживания.

В целом реальный политический и общественный потенциал партий и организаций российской диаспоры в других странах низок. Между русскими организациями, как правило, нет координации, отсутствует стратегия и тактика деятельности. Так, например, в Армении ни один русский не представлен в парламенте республики, что существенно снижает возможности прямого использования парламентской трибуны для защиты интересов российской диаспоры. В Белоруссии действует политическая панславянская организация Славянский Собор “Белая Русь”, но контактов с общественными организациями русского населения Белоруссии эта партия не поддерживает, что существенно снижает ее социальную базу. Общественные организации россиян в Молдове находятся в стадии становления, а в Туркмении русская община действует нелегально, так как объединения по этническому признаку в республике запрещены.¹¹⁶ Это, естественно, снижает возможности влияния на национальную политику правительства и на ситуацию в российской диаспоре. Аналогичные примеры есть и в странах дальнего зарубежья. Наиболее влиятельные мировые диаспоры - это еврейская, армянская, китайская и корейская диаспоры.

Независимо от степени организованности и влиятельности различных диаспор - это глобальное и неустраняемое явление современного мира, не считаться с которым нельзя в контексте правового, экономического, культурного и политического развития государств с многонациональным населением.

¹¹⁶ Полосков Т.В. Современные диаспоры. Внутриполитические и международные аспекты.-М., “Научная книга”. - 1999. -с. 152-154.

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ.

Нормативные правовые акты и документы

1. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ АКТЫ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

Об общественных объединениях

Принят Государственной Думой

14 апреля 1995 года

(в ред. - Федерального закона от 17.05.97 г. № 78-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 20, ст. 2231; Федерального закона от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608)

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений. Иностранцы граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами Российской Федерации в сфере отношений, регулируемых настоящим Федеральным законом, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Статья 2. Сфера действия настоящего Федерального закона

Действие настоящего Федерального закона распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций).

Действие настоящего Федерального закона распространяется также на деятельность созданных на территории Российской Федерации структурных подразделений - организаций,

отделений или филиалов и представительств - иностранных некоммерческих неправительственных объединений.

Статья 3. Содержание права граждан на объединение

Право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан.

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов.

Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Статья 4. Законы об общественных объединениях

Содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации регулируются настоящим Федеральным законом, Гражданским кодексом Российской Федерации и другими законами об отдельных видах общественных объединений.

Особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией отдельных видов общественных объединений - политических общественных объединений (политических организаций, в том числе политических партий, а также политических движений), профессиональных союзов, благотворительных и других видов общественных объединений, - могут регулироваться специальными законами, принимаемыми в соответствии с настоящим Федеральным законом. Деятельность указанных общественных объединений до принятия специальных законов, а также деятельность общественных объединений, не урегулированная специальными законами, регулируются

настоящим Федеральным законом (в ред. - Федерального закона от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608).

Статья 5. Понятие общественного объединения

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (далее - уставные цели).

Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица - общественные объединения.

Статья 6. Учредители, члены и участники общественного объединения

Учредителями общественного объединения являются физические лица и юридические лица - общественные объединения, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав общественного объединения, формируются его руководящие и контрольно-ревизионный органы. Учредители общественного объединения - физические и юридические лица - имеют равные права и несут равные обязанности.

Членами общественного объединения являются физические лица и юридические лица - общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения. Члены общественного объединения - физические и юридические лица - имеют равные права и несут равные обязанности.

Члены общественного объединения имеют право избирать и быть избранными в руководящие и контрольно-ревизионный органы данного объединения, а также контролировать деятельность руководящих органов общественного объединения в соответствии с его уставом.

Члены общественного объединения имеют права и несут обязанности в соответствии с требованиями норм устава общественного объединения и в случае несоблюдения указанных требований могут быть исключены из общественного объединения в порядке, указанном в уставе.

Участниками общественного объединения являются физические лица и юридические лица - общественные объединения, выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям, принимающие участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия, если иное не предусмотрено уставом. Участники общественного объединения - физические и юридические лица - имеют равные права и несут равные обязанности.

С т а т ь я 7. Организационно-правовые формы общественных объединений

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности.

Организационно-правовыми формами политических общественных объединений являются общественная организация (для политической организации, в том числе политической партии) и общественное движение (для политического движения) (часть вторая введена Федеральным законом от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608).

С т а т ь я 8. Общественная организация

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица - общественные объединения, если иное не установлено настоящим Федеральным законом и законами об отдельных видах общественных объединений.

Высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

В случае государственной регистрации общественной организации ее постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественной организации и исполняет ее обязанности в соответствии с уставом.

Статья 9. Общественное движение

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

Высшим руководящим органом общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

В случае государственной регистрации общественного движения его постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественного движения и исполняет его обязанности в соответствии с уставом.

Статья 10. Общественный фонд

Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах.

Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и (или) участниками либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде (конференции) или общем собрании.

В случае государственной регистрации общественного фонда данный фонд осуществляет свою деятельность в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации.

Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация иных видов фондов (частных, корпоративных, государственных, общественно-государственных и других) могут регулироваться соответствующим законом о фондах.

Статья 11. Общественное учреждение

Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения.

Управление общественным объединением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями).

В соответствии с учредительными документами в общественном учреждении может создаваться коллегиальный орган, избираемый участниками, не являющимися учредителями данного учреждения и потребителями его услуг. Указанный орган может определять содержание деятельности общественного учреждения, иметь право совещательного голоса при учредителе (учредителях), но не вправе распоряжаться имуществом общественного учреждения, если иное не установлено учредителем (учредителями).

В случае государственной регистрации общественного учреждения данное учреждение осуществляет свою деятельность в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации.

Статья 12. Орган общественной самодеятельности

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций.

В случае государственной регистрации органа общественной самодеятельности данный орган приобретает права и принимает на себя обязанности юридического лица в соответствии с уставом.

Статья 12¹. Политические общественные объединения

Политическим общественным объединением является общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов.

Политическим общественным объединением не может быть признано: объединение, зарегистрированное в соответствии с законодательством Российской Федерации в качестве профессионального союза, религиозной, благотворительной организации, национально-культурной автономии, а также в качестве общественного фонда, общественного учреждения, органа общественной самодеятельности;

объединение, устав которого допускает членство в нем или принадлежность к нему в иной форме иностранных граждан, иностранных или международных организаций;

объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому или конфессиональному признаку (признакам);

объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему лиц, не имеющих права быть членами политических общественных объединений или принадлежать к данным объединениям;

объединение, преследующее цели извлечения прибыли посредством осуществления предпринимательской деятельности и распределения полученной прибыли (имущества, собственности) между своими членами и (или) учредителями;

объединение, созданное для реализации любительских и иных неполитических интересов;

объединение, неполитический характер которого специально оговорен в федеральном законе (статья 12¹ введена Федеральным законом от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608).

С т а т ь я 13. Союзы (ассоциации) общественных объединений

Общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения. Правоспособность союзов (ассоциаций) общественных объединений как юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации.

Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация союзов (ассоциаций) общественных объединений, в том числе с участием иностранных некоммерческих неправительственных объединений, осуществляются в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

С т а т ь я 14. Территориальная сфера деятельности российских общественных объединений

В Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Под общероссийским общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения - организации, отделения или филиалы и представительства.

Под межрегиональным общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения - организации, отделения или филиалы и представительства.

Под региональным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта Российской Федерации.

Под местным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

Общероссийские общественные объединения могут использовать в своих названиях наименования "Россия", "Российская Федерация" и образованные на их основе слова и словосочетания без специального разрешения правомочного государственного органа.

С т а т ь я 15. Принципы создания и деятельности общественных объединений

Общественные объединения независимо от их организационно-правовых форм равны перед законом. Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности.

Деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах - общедоступной.

С т а т ь я 16. Ограничения на создание и деятельность общественных объединений

Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Включение в учредительные и программные документы общественных объединений положений о защите идей социальной справедливости не может рассматриваться как разжигание социальной розни.

Ограничения на создание отдельных видов общественных объединений может устанавливаться только федеральным законом.

С т а т ь я 17. Государство и общественные объединения

Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе.

Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

На работников аппаратов общественных объединений, работающих по найму, распространяется законодательство Российской Федерации о труде и законодательство Российской Федерации о социальном страховании.

ГЛАВА II. СОЗДАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ, ИХ РЕОРГАНИЗАЦИЯ И (ИЛИ) ЛИКВИДАЦИЯ

С т а т ь я 18. Создание общественных объединений

Общественные объединения создаются по инициативе их учредителей - не менее трех физических лиц. Количество учредителей для создания политических партий, профессиональных союзов устанавливается законами об указанных видах общественных объединений.

В состав учредителей наряду с физическими лицами могут входить юридические лица - общественные объединения.

Решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании. С момента принятия указанных решений общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные настоящим Федеральным законом.

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения.

С т а т ь я 19. Требования, предъявляемые к учредителям, членам и участникам общественных объединений

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, и юридические лица - общественные объединения, если иное не установлено настоящим Федеральным законом, а также законами об отдельных видах общественных объединений.

Иностранные граждане и лица без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных Федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет.

Членами и участниками детских общественных организаций могут быть граждане, достигшие 8 лет (в ред. - Федерального закона от 17.05.97 г. № 78-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 20, ст. 2231).

Условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами соответствующих общественных объединений.

Требование об указании в официальных документах на членство или участие в тех или иных общественных объединениях не допускается. Принадлежность или непринадлежность граждан к общественным объединениям не может служить основанием для ограничения их прав или свобод, условием для предоставления им государством каких-либо льгот и преимуществ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.

При создании общественных объединений в форме общественных организаций учредители данных объединений автоматически становятся их членами, приобретая соответствующие права и обязанности.

При создании общественных объединений в иных организационно-правовых формах права и обязанности учредителей таких объединений указываются в их уставах.

Статья 20. Устав общественного объединения

Устав общественного объединения должен предусматривать:

- 1) название, цели общественного объединения, его организационно-правовую форму;
- 2) структуру общественного объединения, руководящие и контрольно-ревизионный органы общественного объединения, территорию, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;
- 3) условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении, права и обязанности членов данного объединения (только для объединения, предусматривающего членство);
- 4) компетенцию и порядок формирования руководящих органов общественного объединения, сроки их полномочий, место нахождения постоянно действующего руководящего органа;

- 5) порядок внесения изменений и дополнений в устав общественного объединения;
- 6) источники формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения, права общественного объединения и его структурных подразделений по управлению имуществом;
- 7) порядок реорганизации и (или) ликвидации общественного объединения.

Принадлежность общественного объединения к политическим общественным объединениям должна быть оговорена в его уставе (новая часть вторая введена Федеральным законом от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608).

Устав общественного объединения может содержать описание символики данного объединения.

В уставе могут предусматриваться и иные положения, относящиеся к деятельности общественного объединения, не противоречащие законам (часть вторую и третью считать соответственно частями третьей и четвертой в ред. - Федерального закона от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608).

Статья 21. Государственная регистрация общественного объединения

Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. В этом случае данное объединение не приобретает прав юридического лица.

Политическое общественное объединение подлежит государственной регистрации в обязательном порядке. Регистрация политических общественных объединений осуществляется в соответствии с условиями, установленными статьей 121 настоящего Федерального закона (новая часть вторая введена Федеральным законом от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608).

Государственная регистрация общероссийского и международного общественных объединений производится Министерством юстиции Российской Федерации.

Государственная регистрация межрегионального общественного объединения производится органами юстиции по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения.

Государственная регистрация регионального и местного общественных объединений производится органами юстиции соответствующих субъектов Российской Федерации.

Для государственной регистрации общественного объединения подаются следующие документы:

заявление в регистрирующий орган, подписанное членами постоянно действующего руководящего органа данного общественного объединения с указанием места жительства каждого;

устав общественного объединения в двух экземплярах;

выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов;

сведения об учредителях;

документ об уплате регистрационного сбора;

документ о предоставлении юридического адреса общественному объединению;

протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений для международного, общероссийского и межрегионального общественных объединений;

при использовании общественным объединением личного имени гражданина или символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, - документы, подтверждающие правомочия на их использование.

Документы подаются на государственную регистрацию в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания.

Изменения и дополнения в уставах общественных объединений подлежат государственной регистрации в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация самих общественных объединений, и приобретают юридическую силу с момента такой регистрации.

Государственная регистрация отделения общественного объединения производится органом юстиции соответствующего субъекта Российской Федерации на основании документов, представленных отделением общественного объединения в соответствии с частью шестой настоящей статьи, заверенных центральным руководящим органом общественного объединения, а также копии свидетельства о государственной регистрации общественного объединения. В случае, если отделение общественного объединения не принимает свой устав и действует на основании устава того общественного объединения, отделением которого оно является, центральный руководящий орган указанного объединения уведомляет орган юстиции соответствующего субъекта Российской Федерации о наличии указанного отделения, его месте нахождения, сообщает сведения о его

руководящих органах. В этом случае права юридического лица указанное отделение приобретает с момента государственной регистрации общественного объединения.

Органы, регистрирующие общественные объединения, включают их в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления, а также публикуют списки политических общественных объединений в средствах массовой информации с указанием даты регистрации каждого политического общественного объединения ежегодно по состоянию на 1 января, а также по запросам соответствующих избирательных комиссий представляют им в десятидневный срок со дня получения соответствующего запроса списки политических общественных объединений по состоянию на день получения соответствующего запроса (в ред. - Федерального закона от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608).

За государственную регистрацию общественного объединения, последующих изменений и дополнений в его уставе взимаются регистрационные сборы в порядке и размерах, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Документом, удостоверяющим государственную регистрацию общественного объединения, внесение данного объединения зарегистрировавшим его органом в единый государственный реестр юридических лиц, а также уплату регистрационных сборов, является свидетельство о государственной регистрации. Государственная регистрация молодежных и детских общественных объединений осуществляется в случае избрания в руководящие органы указанных объединений граждан, достигших 18 лет.

Порядок государственной регистрации общественного объединения, предусмотренный данной статьей, действует до принятия закона о регистрации юридических лиц (части вторую - двенадцатую считать соответственно частями третьей - тринадцатой в ред. - Федерального закона от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608).

С т а т ь я 22. Решения о государственной регистрации общественного объединения

Орган, регистрирующий общественные объединения, в месячный срок обязан рассмотреть заявление общественного объединения о его регистрации и принять решение: зарегистрировать общественное объединение и выдать учредителям свидетельство о его государственной регистрации либо отказать в государственной регистрации общественного объединения и выдать учредителям письменный мотивированный отказ, который может быть обжалован в судебном порядке.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения не является препятствием для повторной подачи документов на государственную регистрацию при условии устранения оснований, вызвавших отказ.

Рассмотрение повторного обращения в орган, регистрирующий общественные объединения, и вынесение по этому обращению решения производятся в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

С т а т ь я 23. Отказ в государственной регистрации общественного объединения и порядок его обжалования

В государственной регистрации общественного объединения может быть отказано по следующим основаниям:

если устав общественного объединения противоречит Конституции Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, положениям статей 16, 19, 20, 21 настоящего Федерального закона и законам об отдельных видах общественных объединений;

если не представлен полный перечень учредительных документов или они оформлены в ненадлежащем порядке;

если ранее зарегистрировано общественное объединение с тем же названием на территории, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;

если органом, регистрирующим общественные объединения, установлено, что в представленных на регистрацию учредительных документах содержится недостоверная информация;

если название общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Общественное объединение не может быть зарегистрировано в качестве политического общественного объединения, если оно не соответствует условиям, установленным частью второй статьи 7, статьей 12¹, частью второй статьи 20 настоящего Федерального закона, а также по иным основаниям, установленным настоящим Федеральным законом (новая часть вторая введена Федеральным законом от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608).

Отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается.

В случае отказа в государственной регистрации общественного объединения заявителям сообщается об этом в письменной форме с указанием конкретных положений

законодательства Российской Федерации, нарушение которых повлекло за собой отказ в государственной регистрации данного объединения.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения, в том числе в качестве политического общественного объединения, а также уклонение от такой регистрации могут быть обжалованы в суд (в ред. - Федерального закона от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608; части вторую - четвертую считать соответственно частями третьей - пятой).

Статья 24. Символика общественных объединений

Общественные объединения могут иметь флаги, эмблемы, вымпелы и другую символику. Символика общественных объединений не должна совпадать с государственной символикой Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с символикой иностранных государств. Символика общественных объединений не должна нарушать права граждан на интеллектуальную собственность, оскорблять их национальные и религиозные чувства. Символика общественного объединения подлежит государственной регистрации и учету в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Статья 25. Реорганизация общественного объединения

Реорганизация общественного объединения осуществляется по решению съезда (конференции) или общего собрания. Государственная регистрация вновь образованного после реорганизации общественного объединения осуществляется в порядке, установленном статьей 21 настоящего Федерального закона.

Имущество общественного объединения, являющегося юридическим лицом, переходит после его реорганизации к вновь возникшим юридическим лицам в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации.

Статья 26. Ликвидация общественного объединения

Ликвидация общественного объединения осуществляется либо по решению съезда (конференции) или общего собрания в соответствии с уставом данного общественного объединения по основаниям и в порядке, предусмотренным статьей 44 настоящего Федерального закона, либо в судебном порядке.

Имущество, оставшееся в результате ликвидации общественного объединения, после удовлетворения требований кредиторов направляется на цели, предусмотренные уставом общественного объединения, либо, если отсутствуют соответствующие разделы в уставе

общественного объединения, - на цели, определяемые решением съезда (конференции) или общего собрания о ликвидации общественного объединения, а в спорных случаях - решением суда. Решение об использовании оставшегося имущества публикуется ликвидационной комиссией в печати.

Решение о ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, направляется в орган, зарегистрировавший общественное объединение, для исключения указанного объединения из единого государственного реестра юридических лиц.

ГЛАВА III. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ

Статья 27. Права общественного объединения

Для осуществления уставных целей общественное объединение имеет право:

свободно распространять информацию о своей деятельности;

участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными настоящим Федеральным законом и другими законами;

проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;

учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;

представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;

выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;

участвовать в избирательных кампаниях в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации о выборах (в ред. - Федерального закона от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608);

выдвигать кандидатов (списки кандидатов) при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления (в случае государственной регистрации общественного объединения как политического общественного объединения)

(абзац десятый введен Федеральным законом от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608).

Осуществление указанных прав общественными объединениями, созданными иностранными гражданами и лицами без гражданства либо с их участием, может быть ограничено федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Законами об общественных объединениях могут быть предусмотрены дополнительные права для конкретных видов общественных объединений.

С т а т ь я 28. Права и обязанности общественного объединения при использовании своего названия

Официальное название общественного объединения должно содержать указание на его организационно-правовую форму и территориальную сферу его деятельности.

В названии общественного объединения не допускается использование наименований органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Общественное объединение имеет право использовать в своем названии личное имя гражданина. Общественное объединение использует личное имя гражданина только с его письменного согласия или с письменного согласия его законных представителей.

С т а т ь я 29. Обязанности общественного объединения

Общественное объединение обязано:

соблюдать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами;

ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;

ежегодно информировать орган, регистрирующий общественные объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в единый государственной реестр юридических лиц;

представлять по запросу органа, регистрирующего общественные объединения, решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также

годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;

допускать представителей органа, регистрирующего общественные объединения, на проводимые общественным объединением мероприятия;

оказывать содействие представителям органа, регистрирующего общественные объединения, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства Российской Федерации.

Непредставление обновленных сведений для внесения в единый государственный реестр юридических лиц в течение трех лет влечет за собой обращение органа, зарегистрировавшего общественное объединение, в суд с иском о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из единого государственного реестра юридических лиц.

ГЛАВА IV. СОБСТВЕННОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ. УПРАВЛЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ

С т а т ь я 30. Собственность общественного объединения

Общественное объединение, являющееся юридическим лицом, может иметь в собственности земельные участки, здания, строения, сооружения, жилищный фонд, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительного и оздоровительного назначения, денежные средства, акции, другие ценные бумаги и иное имущество, необходимое для материального обеспечения деятельности этого общественного объединения, указанной в его уставе.

В собственности общественного объединения могут также находиться учреждения, издательства, средства массовой информации, создаваемые и приобретаемые за счет средств данного общественного объединения в соответствии с его уставными целями.

Федеральным законом могут устанавливаться виды имущества, которые по соображениям государственной и общественной безопасности либо в соответствии с международными договорами Российской Федерации не могут находиться в собственности общественного объединения.

Общественные фонды могут осуществлять свою деятельность на основе доверительного управления.

Собственность общественного объединения охраняется законом.

С т а т ь я 31. Источники формирования имущества общественного объединения

Имущество общественного объединения формируется на основе вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом; добровольных взносов и пожертвований; поступлений от проводимых в соответствии с уставом общественного объединения лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий; доходов от предпринимательской деятельности общественного объединения; гражданско-правовых сделок; внешнеэкономической деятельности общественного объединения; других не запрещенных законом поступлений.

Политические общественные объединения не вправе получать финансовую и иную материальную помощь на деятельность, связанную с их участием в выборах, от иностранных государств, организаций и граждан (в ред. - Федерального закона от 19.07.98 г. № 112-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3608).

Статья 32. Субъекты права собственности в общественных организациях

Собственниками имущества являются общественные организации, обладающие правами юридического лица. Каждый отдельный член общественной организации не имеет права собственности на долю имущества, принадлежащего общественной организации.

В общественных организациях, структурные подразделения (отделения) которых осуществляют свою деятельность на основе единого устава данных организаций, собственниками имущества являются общественные организации в целом. Структурные подразделения (отделения) указанных общественных организаций имеют право оперативного управления имуществом, закрепленным за ними собственниками.

В общественных организациях, объединяющих территориальные организации в качестве самостоятельных субъектов в союз (ассоциацию), собственником имущества, созданного и (или) приобретенного для использования в интересах общественной организации в целом, является союз (ассоциация). Территориальные организации, входящие в состав союза (ассоциации) в качестве самостоятельных субъектов, являются собственниками принадлежащего им имущества.

Статья 33. Субъекты права собственности в общественных движениях

От имени общественных движений права собственника имущества, поступающего в общественные движения, а также созданного и (или) приобретенного ими за счет собственных средств, осуществляют их постоянно действующие руководящие органы, указанные в уставах этих общественных движений.

Статья 34. Субъекты права собственности в общественных фондах

От имени общественных фондов права собственности имущества, поступающего в общественные фонды, а также созданного и (или) приобретенного ими за счет собственных средств, осуществляют их постоянно действующие руководящие органы, указанные в уставах этих общественных фондов.

Статья 35. Управление имуществом в общественных учреждениях

Общественные учреждения, созданные и финансируемые собственником (собственниками), в отношении закрепленного за ними имущества осуществляют право оперативного управления указанным имуществом.

Общественные учреждения, являющиеся юридическими лицами и владеющие имуществом на праве оперативного управления, могут быть собственниками созданного и (или) приобретенного ими иными законными способами имущества.

Общественные учреждения получают имущество на праве оперативного управления от учредителя (учредителей). В отношении указанного имущества общественные учреждения осуществляют права владения, пользования и распоряжения в пределах, установленных законом, в соответствии с их уставными целями.

Учредитель (учредители) - собственник (собственники) имущества, переданного общественным учреждениям, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

При переходе права собственности на имущество, закрепленное за общественными учреждениями, к другому лицу данные учреждения сохраняют право оперативного управления указанным имуществом. Общественные учреждения не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ними имуществом и имуществом, приобретенным за счет денежных средств, выделенных им по смете, без письменного разрешения собственника.

Если в соответствии с учредительными документами общественным учреждениям предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение общественных учреждений и учитываются на отдельном балансе.

Общественные учреждения отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидированную

ответственность по обязательствам общественного учреждения несет собственник соответствующего имущества.

С т а т ь я 36. Субъекты права собственности в органах общественной самодеятельности

Субъектами права собственности в органах общественной самодеятельности являются сами органы общественной самодеятельности, за которыми после их государственной регистрации закрепляются права юридического лица. Органы общественной самодеятельности могут быть собственниками имущества, созданного и (или) приобретенного ими иными законными способами.

С т а т ь я 37. Предпринимательская деятельность общественных объединений

Общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Предпринимательская деятельность осуществляется общественными объединениями в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" и другими законодательными актами Российской Федерации.

Общественные объединения могут создавать хозяйственные товарищества, общества и иные хозяйственные организации, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности. Создаваемые общественными объединениями хозяйственные товарищества, общества и иные хозяйственные организации вносят в соответствующие бюджеты платежи в порядке и размерах, установленных законодательством Российской Федерации.

Доходы от предпринимательской деятельности общественных объединений не могут перераспределяться между членами или участниками этих объединений и должны использоваться только для достижения уставных целей. Допускается использование общественными объединениями своих средств на благотворительные цели, даже если это не указано в их уставах.

С т а т ь я 38. Надзор и контроль за деятельностью общественных объединений

Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура Российской Федерации.

Орган, регистрирующий общественные объединения, осуществляет контроль за соответствием их деятельности уставным целям. Указанный орган вправе:

запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы;

направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях;

в случае выявления нарушений общественными объединениями законодательства Российской Федерации или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, органом, регистрирующим общественные объединения, может быть вынесено руководящим органам данных объединений письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения. Предупреждение, вынесенное органом, регистрирующим общественные объединения, может быть обжаловано общественными объединениями в судебном порядке.

Финансовые органы осуществляют контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах.

Надзор и контроль за выполнением общественными объединениями существующих норм и стандартов могут осуществляться экологическими, пожарными, эпидемиологическими и иными органами государственного надзора и контроля.

ГЛАВА V. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОВ ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ

Статья 39. Равенство оснований ответственности всех субъектов, действующих в сфере отношений, регулируемых настоящим Федеральным законом

Государство и его органы, общественные объединения и отдельные граждане несут равную ответственность за соблюдение настоящего Федерального закона и других законов об отдельных видах общественных объединений.

Общественные объединения и граждане, чьи права, предоставленные настоящим Федеральным законом и другими законами об отдельных видах общественных объединений, оказались нарушенными, могут обратиться с исковым заявлением в судебные органы и с заявлением или жалобой в административные органы о привлечении виновных к ответственности.

С т а т ь я 40. Ответственность за нарушение законов об общественных объединениях

Государственные органы и органы местного самоуправления и их должностные лица, причинившие ущерб общественным объединениям вследствие нарушения указанными органами и их должностными лицами настоящего Федерального закона, а также других законов об отдельных видах общественных объединений, несут ответственность, предусмотренную уголовным, гражданским и административным законодательством Российской Федерации.

С т а т ь я 41. Ответственность общественных объединений за нарушение законодательства Российской Федерации

Общественные объединения, в том числе не зарегистрированные в органах юстиции, в случае нарушения законодательства Российской Федерации несут ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими законами.

В случае нарушения законодательства Российской Федерации общественными объединениями, не зарегистрированными в органах юстиции, ответственность за данные нарушения несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений.

При совершении общественными объединениями, в том числе не зарегистрированными в органах юстиции, деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в руководящие органы этих объединений, при доказательстве их вины за организацию указанных деяний могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ. Другие члены и участники таких объединений несут ответственность за те преступные деяния, в подготовке или совершении которых они участвовали.

С т а т ь я 42. Приостановление деятельности общественных объединений

Деятельность общественных объединений может быть приостановлена в случае нарушения Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, законодательства Российской Федерации по решению суда в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

В случае нарушения общероссийскими и международными общественными объединениями статьи 16 настоящего Федерального закона, а также совершения действий, противоречащих уставным целям, Генеральный прокурор Российской Федерации вносит в

руководящие органы данных объединений представление об указанных нарушениях и устанавливает срок для их устранения. Если в установленный срок эти нарушения не устраняются, деятельность общественных объединений приостанавливается на срок до шести месяцев решением Верховного Суда Российской Федерации на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации.

Приостановление деятельности межрегиональных, региональных и местных общественных объединений осуществляется судом соответствующего субъекта Российской Федерации по заявлению прокурора данного субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации".

Орган, регистрирующий общественные объединения, вправе подать заявление в суд о приостановлении деятельности общественных объединений после двух письменных предупреждений, если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или не признаны судом не основанными на законе.

Порядок приостановления деятельности общественных объединений в случае введения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

С т а т ь я 43. Последствия приостановления деятельности общественного объединения

В случае приостановления деятельности общественного объединения на срок, установленный решением суда, приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать собрания, митинги, демонстрации и другие публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, и уплате штрафов.

Если в течение установленного судом срока приостановления деятельности общественного объединения оно устраняет нарушение, послужившее основанием для приостановления его деятельности, то после окончания указанного срока общественное объединение возобновляет свою деятельность. В случае неустранения общественным объединением указанного нарушения орган, внесший в суд заявление о приостановлении деятельности данного объединения, вносит в суд заявление о его ликвидации.

С т а т ь я 44. Ликвидация общественного объединения и запрет на его деятельность в случаях нарушения им законодательства Российской Федерации

Общественное объединение может быть ликвидировано по решению суда в случаях:

нарушения требований статьи 16 настоящего Федерального закона;
виновного нарушения своими действиями прав и свобод граждан;
неоднократных или грубых нарушений закона или иных правовых актов либо при систематическом осуществлении общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям.

Заявление в суд о ликвидации общероссийского или международного общественного объединения по указанным в данной статье основаниям вносится Генеральным прокурором Российской Федерации.

Заявление в суд о ликвидации межрегионального, регионального и местного общественных объединений по указанным в данной статье основаниям вносится прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации".

Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации.

С т а т ь я 45. Обжалование решения суда о приостановлении деятельности или ликвидации общественного объединения и последствия признания такого решения незаконным

Решение суда о приостановлении деятельности или ликвидации общественного объединения может быть обжаловано в случаях и порядке, установленных федеральными законами.

Отмена решения о ликвидации общественного объединения влечет возмещение государством всех убытков, понесенных общественным объединением в связи с его незаконной ликвидацией.

ГЛАВА VI. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СВЯЗИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

С т а т ь я 46. Международные связи общественных объединений

Российские общественные объединения в соответствии с их уставами могут вступать в международные общественные объединения, приобретать права и нести обязанности, соответствующие статусу этих международных общественных объединений, поддерживать прямые международные контакты и связи, заключать соглашения с иностранными некоммерческими неправительственными объединениями.

Российские общественные объединения могут создавать свои организации, отделения или филиалы и представительства в иностранных государствах на основе общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации и законодательства этих государств.

Статья 47. Международное общественное объединение

Общественное объединение, образованное в Российской Федерации, признается международным, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах создается и осуществляет свою деятельность хотя бы одно его структурное подразделение - организация, отделение или филиал и представительство.

Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация международных общественных объединений, международных союзов (ассоциаций) международных общественных объединений в Российской Федерации осуществляются в общем порядке, предусмотренном для общественных объединений настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Организации, отделения или филиалы и представительства международных общественных объединений создаются и осуществляют свою деятельность в Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Организации, отделения или филиалы и представительства иностранных некоммерческих неправительственных объединений создаются и осуществляют свою деятельность в Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

ГЛАВА VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 48. О вступлении в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 49. О признании нормативных правовых актов в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона не действующими в Российской Федерации или утратившими силу

Признать не действующими в Российской Федерации:

Закон СССР "Об общественных объединениях" (Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, № 42, ст. 839), за исключением статей 6, 9 (в части положений, касающихся политических партий);

статью 15 Закона СССР "О правовом положении иностранных граждан в СССР" (Ведомости Верховного Совета СССР, 1981, № 26, ст. 836);

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1974 года № 6007-VIII "Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка" (Ведомости Верховного Совета СССР, 1974, № 22, ст. 326).

Признать утратившими силу:

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 года "Об утверждении Положения о товарищеских судах и Положения об общественных советах по работе товарищеских судов" (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1977, № 12, ст. 254);

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 июня 1980 года "Об утверждении Положения об общественных пунктах охраны порядка в РСФСР" (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1980, № 27, ст. 772);

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 октября 1985 года "Об утверждении Положения о комиссиях по борьбе с пьянством, образуемых на предприятиях, в учреждениях, организациях и в их структурных подразделениях" (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1985, № 40, ст. 1397);

постановление Верховного Совета РСФСР от 18 декабря 1991 года № 2057-1 "О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 7, ст. 299), за исключением пунктов 4, 6;

постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 10 февраля 1992 года № 2324-1 "О порядке регистрации ассоциаций образовательных учреждений" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 10, ст. 487).

Статья 50. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона

Внести в пункт 6 части второй статьи 1 Закона Российской Федерации "О сборе за использование наименований "Россия", "Российская Федерация" и образованных на их основе слов и словосочетаний" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации

Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 17, ст. 600) следующее изменение:

слова "политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения, зарегистрированные как общероссийские общественные объединения" заменить словами "общероссийские общественные объединения".

Внести в пункт 1 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 14 февраля 1992 г. № 2355-1 "О порядке использования наименований "Россия", "Российская Федерация" и образованных на их основе слов и словосочетаний в названиях организаций и других структур" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 10, ст. 470) следующее изменение:

слова "политических партий, профессиональных союзов" заменить словами "общественных объединений".

В Законе Российской Федерации "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 33, ст. 1309):

1) из пункта 1 статьи 1 исключить слово "общественной";

2) из статьи 16 исключить часть первую; название статьи изложить в следующей редакции:

"Статья 16. Участие Торгово-промышленной палаты Российской Федерации в подготовке нормативных актов".

С т а т ь я 51. Об общественных объединениях, созданных с участием государства

Впредь до принятия федеральных законов о государственно-общественных и общественно-государственных объединениях указанные объединения создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти.

С т а т ь я 52. О государственной регистрации общественных объединений, созданных до вступления в силу настоящего Федерального закона

Положения настоящего Федерального закона о государственной регистрации общественных объединений распространяются на общественные объединения, созданные до вступления в силу настоящего Федерального закона.

Уставы общественных объединений, созданных до вступления в силу настоящего Федерального закона, должны быть приведены в соответствие с указанным Федеральным

законом со дня его вступления в силу на ближайшем съезде (конференции) или общем собрании. Уставы общественных объединений до их приведения в соответствие с настоящим Федеральным законом действуют лишь в той части, которая не противоречит указанному закону.

Государственная перерегистрация общественных объединений, созданных до вступления в силу настоящего Федерального закона, должна быть проведена не позднее 1 июля 1999 года с освобождением от регистрационного сбора. К указанным общественным объединениям не применяется положение части шестой статьи 21 настоящего Федерального закона о представлении учредительных документов на государственную регистрацию до истечения трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания. По истечении указанного срока перерегистрации общественные объединения, не прошедшие ее, подлежат ликвидации в судебном порядке по требованию органа, регистрирующего общественные объединения.

Государственным органам, осуществляющим в настоящее время регистрацию общественных объединений, в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона передать, а органам, регистрирующим общественные объединения по настоящему Федеральному закону, принять все регистрационные документы и материалы зарегистрированных ранее общественных объединений.

С т а т ь я 53. Международные договоры с участием Российской Федерации

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

С т а т ь я 54. О приведении правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Москва, Кремль

№ 82-ФЗ 19 мая 1995 года

Президент Российской Федерации Б. Ельцин

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О политических партиях¹¹⁷

Принят Государственной Думой

8 декабря 1995 года

Г Л А В А I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

**С т а т ь я 1. Право граждан на объединение
в политические партии**

Право граждан объединяться в политические партии основано на принципах:
создания политических партий в соответствии со своими убеждениями;
вступления в политические партии при условии признания вступающими их уставов;
участия в деятельности политических партий в соответствии с целями,
определенными их программами, и в формах, установленных их уставами;
свободного выхода из политических партий.

С т а т ь я 2. Законодательство о политических партиях

Деятельность политических партий регулируется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом “Об общественных объединениях”, настоящим Федеральным законом.

С т а т ь я 3. Политическая партия

Под политической партией по смыслу настоящего Федерального закона понимается общественное объединение, целью которого является участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах, в организации и деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления.

¹¹⁷ До настоящего времени (по состоянию на июнь 2000 года) Федеральный закон о политических партиях не вступил в силу.

Цели и задачи политической партии отражаются в ее учредительных и программных документах, публикуемых для всеобщего сведения в средствах массовой информации.

Статья 4. Виды политических партий

В Российской Федерации могут создаваться общероссийские политические партии, межрегиональные политические партии и региональные политические партии.

Общероссийские политические партии - это политические партии, которые имеют территориальные организации более чем в половине общего числа субъектов Российской Федерации с количеством членов в каждой не менее ста или получили поддержку более 5 процентов общего числа избирателей, принимавших участие в выборах федеральных органов государственной власти.

Межрегиональные политические партии - это политические партии, которые имеют территориальные организации не менее чем в двух, но не более чем в половине общего числа субъектов Российской Федерации с количеством членов в каждой не менее десяти.

Региональные политические партии - это политические партии, которые действуют на территории одного субъекта Российской Федерации.

ГЛАВА II. СОЗДАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Статья 5. Создание политической партии

Политическая партия создается свободно, без каких-либо разрешений, на учредительном съезде (конференции, собрании) политической партии, на котором принимаются устав, программа и формируются руководящие органы политической партии. Политическая партия считается созданной с момента принятия решения о создании политической партии, об утверждении ее устава и о формировании ее руководящих и контрольно-ревизионных органов.

Учредителями политической партии являются физические лица в количестве не менее десяти человек.

О месте и дате проведения учредительного съезда (конференции, собрания) политической партии, а также об основных положениях устава политической партии инициативная группа по ее созданию сообщает в средства массовой информации не позднее

чем за месяц до дня созыва учредительного съезда (конференции, собрания) политической партии.

Статья 6. Ограничения на создание и деятельность политических партий

Запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Не допускаются в любых формах создание и деятельность организационных структур политических партий в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления, Вооруженных Силах Российской Федерации, правоохранительных органах, а также в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В случае введения на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях чрезвычайного положения на политические партии могут распространяться временные ограничения их деятельности в порядке и объеме, предусмотренных федеральным конституционным законом о чрезвычайном положении.

Статья 7. Членство в политической партии

Членство в политической партии возможно только на основе добровольного волеизъявления граждан Российской Федерации.

Коллективное членство в политической партии не допускается.

Статья 8. Устав политической партии

Устав политической партии должен определять:

- 1) название, цели и задачи политической партии;

- 2) структуру политической партии, руководящие и контрольно-ревизионные органы политической партии, территорию, в пределах которой данная политическая партия осуществляет свою деятельность;
- 3) условия и порядок приобретения и утраты членства в политической партии, права и обязанности членов политической партии;
- 4) компетенцию и порядок формирования руководящих органов политической партии, сроки их полномочий, место нахождения постоянно действующего руководящего органа;
- 5) порядок выдвижения кандидатов от политической партии на выборные, а также на иные должности в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- 6) порядок внесения изменений и дополнений в устав политической партии;
- 7) источники формирования денежных средств и иного имущества политической партии, права политической партии и ее структурных подразделений по управлению этим имуществом;
- 8) порядок решения имущественных споров, связанных с реорганизацией политической партии;

а также содержать следующие положения:

- о равноправии членов политической партии;
- о гласности всей деятельности политической партии и ее руководящих органов;
- о символике политической партии (если она имеется);
- о порядке реорганизации или ликвидации путем самороспуска политической партии.

В уставе политической партии могут содержаться и иные положения, относящиеся к ее деятельности, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

В своей служебной деятельности члены политической партии, за исключением работников ее аппарата, решениями политической партии не связаны.

С т а т ь я 9. Государственная регистрация политических партий

Государственная регистрация общероссийской политической партии производится Министерством юстиции Российской Федерации.

Государственная регистрация межрегиональной политической партии производится органом юстиции по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа политической партии.

Государственная регистрация региональной политической партии осуществляется органом юстиции субъекта Российской Федерации.

Для государственной регистрации политической партии в регистрирующий орган подаются следующие документы:

заявление, подписанное членами постоянно действующего руководящего органа данной политической партии с указанием места жительства каждого;

устав политической партии в двух экземплярах;

выписка из протокола учредительного съезда (конференции, собрания) политической партии, содержащая сведения о создании политической партии, об утверждении ее устава и о формировании ее руководящих и контрольно-ревизионных органов;

сведения об учредителях - членах политической партии;

документ об уплате регистрационного сбора;

документ о предоставлении юридического адреса политической партии;

протокол учредительного съезда (конференции, собрания) - для общероссийской или межрегиональной политической партии;

экземпляр издания средства массовой информации, в котором помещено сообщение о месте и дате проведения учредительного съезда (конференции, собрания) политической партии, а также сообщено об основных положениях ее устава.

Регистрирующему органу запрещается требовать от политической партии представления документов, не указанных в части четвертой настоящей статьи.

Общероссийские политические партии могут использовать в своих названиях наименования “Россия”, “Российская Федерация” и образованные на их основе слова и словосочетания без специального разрешения правомочного государственного органа.

При использовании политической партией личного имени гражданина или символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, представляются документы, подтверждающие правомочия на их использование.

Документы подаются на государственную регистрацию политической партии в течение трех месяцев со дня проведения ее учредительного съезда (конференции, собрания).

При обнаружении в представленных документах ошибок или неточностей регистрирующий орган обязан в двухнедельный срок письменно уведомить политическую партию о допущенных нарушениях и предложить устранить их.

Государственная регистрация политической партии производится регистрирующим органом в течение одного месяца со дня подачи документов (если нет ошибок и неточностей

в представленных политической партией документах). Нарушение указанного срока не допускается и влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

При отказе политической партии в государственной регистрации регистрирующий орган обязан выдать ее учредителям мотивированный отказ в письменной форме.

Изменения и дополнения, вносимые в устав политической партии, подлежат государственной регистрации тем же органом, в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация самой политической партии, и приобретают юридическую силу с момента такой регистрации.

За государственную регистрацию политической партии взимается регистрационный сбор в порядке и размерах, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Министерство юстиции Российской Федерации и его органы в субъектах Российской Федерации ведут ежегодно публикуемые государственные реестры политических партий.

Документом, удостоверяющим факт государственной регистрации политической партии, а также внесения ее в государственный реестр политических партий, является свидетельство о государственной регистрации, выдаваемое в установленном порядке.

Истребование у политической партии каких-либо иных документов, удостоверяющих факт ее государственной регистрации, запрещается.

Политическая партия приобретает права юридического лица со дня ее государственной регистрации.

Данный порядок государственной регистрации политической партии действует до принятия федерального закона о государственной регистрации юридических лиц.

С т а т ь я 10. Отделения политической партии

Региональные, местные отделения политической партии создаются в порядке, устанавливаемом уставом политической партии.

Постоянно действующий руководящий орган политической партии письменно уведомляет о создании отделения политической партии регистрирующий орган (с приложением копии устава политической партии и свидетельства о ее государственной регистрации) по месту создания отделения данной политической партии.

Регистрирующий орган в недельный срок со дня получения уведомления о создании отделения политической партии вносит сведения о создании отделения политической партии в соответствующий единый государственный реестр юридических лиц, взимает с указанного

отделения регистрационный сбор, равный трем минимальным размерам оплаты труда, и выдает этому отделению свидетельство о государственной регистрации отделения политической партии.

Со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц отделение политической партии приобретает права юридического лица.

Статья 11. Основания для отказа в государственной регистрации политической партии

В государственной регистрации политической партии может быть отказано, если:
положения устава политической партии противоречат Конституции Российской Федерации и части первой статьи 23 Федерального закона “Об общественных объединениях”;

устав политической партии не соответствует требованиям статьи 6 настоящего Федерального закона;

не выполнены требования части третьей статьи 5 и части четвертой статьи 9 настоящего Федерального закона;

юридический адрес политической партии находится за пределами территории Российской Федерации.

Мотивированный отказ в государственной регистрации политической партии выдается в письменной форме с указанием конкретных положений законодательства Российской Федерации, нарушение которых повлекло отказ в государственной регистрации.

Отказ в государственной регистрации политической партии может быть обжалован в судебном порядке.

Г Л А В А Ш. ПРАВА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ФОРМЫ КОНТРОЛЯ ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Статья 12. Права политических партий

Каждая политическая партия в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, имеет право:

выдвигать кандидатов на выборные, а также на иные должности в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

участвовать в подготовке и проведении референдумов и выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

создавать партийные фракции и другие депутатские объединения в законодательных (представительных) органах государственной власти и выборных органах местного самоуправления;

вносить предложения (выступать с инициативами) по организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, участвовать в выработке решений по политическим и иным вопросам жизни общества;

свободно распространять в устной, письменной и иной формах информацию о своей деятельности, пропагандировать свои цели и задачи, иметь свои программные документы;

учреждать собственные издательства и средства массовой информации;

пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации, включая прессу, радио и телевидение;

проводить собрания, митинги, демонстрации и иные публичные мероприятия;

устанавливать и поддерживать международные связи и контакты с зарубежными политическими партиями и объединениями;

вступать в международные союзы и ассоциации;

создавать отделения и представительства в соответствии со своими уставными целями и задачами;

осуществлять в соответствии со своим уставом хозяйственную, финансовую и иную деятельность, не противоречащую законодательству Российской Федерации.

С т а т ь я 13. Имущество политических партий

В собственности политических партий могут находиться здания и сооружения, оборудование и инвентарь, типографии, теле- и радиостанции, денежные средства, а также иное имущество, необходимое для обеспечения их деятельности, предусмотренной уставами политических партий и законодательством Российской Федерации.

Имущество политических партий используется только для реализации уставных целей и задач политических партий и не подлежит распределению между их членами.

С т а т ь я 14. Денежные средства политических партий

Денежные средства политических партий формируются из:

вступительных и членских взносов, если они предусмотрены уставами политических партий;

государственных субсидий;

добровольных пожертвований;

поступлений от проведения в соответствии с уставами политических партий лекций, выставок и иных подобных мероприятий;

доходов от издательской и иной деятельности, соответствующей уставным целям и задачам политических партий;

иных поступлений, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Статья 15. Пожертвования на нужды политических партий

Политические партии вправе принимать пожертвования в виде имущества, включая денежные средства, от физических лиц, негосударственных организаций, общественных объединений и фондов и иных юридических лиц при условии, что эти пожертвования документально подтверждены с обязательным указанием их источника.

Не допускаются пожертвования от:

благотворительных и религиозных организаций;

государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также организаций с участием государства и (или) органов местного самоуправления;

органов государственной власти и органов местного самоуправления, за исключением субсидий, предоставляемых этими органами в соответствии со статьей 18 настоящего Федерального закона;

иностранных государств, иностранных граждан и юридических лиц;

российских юридических лиц с иностранным участием, если доля иностранного капитала в их уставном капитале превышает 30 процентов;

анонимных лиц;

политических партий, не входящих в объединение с политической партией, которой оказывается финансовая помощь.

Пожертвования, указанные в части второй настоящей статьи, политическая партия должна в двухнедельный срок со дня их получения передать в доход государства на цели образования, науки, культуры и здравоохранения.

Сумма пожертвований, полученная политической партией от одного юридического лица в течение календарного года, не может превышать одной тысячи, а от физического лица - ста установленных законом минимальных размеров оплаты труда.

Статья 16. Хозяйственная деятельность политических партий

Политические партии в соответствии с законодательством Российской Федерации и со своими уставами обладают самостоятельностью в принятии решений в хозяйственных вопросах, в вопросах оплаты труда сотрудников данной партии, в использовании финансовых и материальных ресурсов.

В целях создания финансовых и материальных условий для реализации своих уставных целей и задач, а также закрепленных статьей 12 настоящего Федерального закона прав политическая партия вправе создавать организации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Статья 17. Государственная поддержка политических партий

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления оказывают поддержку политическим партиям, имеющим свидетельство о государственной регистрации:

обеспечивая им равный доступ к государственным и муниципальным средствам массовой информации, а также к средствам массовой информации с участием органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления;

предоставляя на равных льготных условиях помещения и средства связи, находящиеся в государственной и (или) муниципальной собственности;

осуществляя финансирование деятельности политических партий согласно статье 18 настоящего Федерального закона;

обеспечивая равенство возможностей для проведения избирательных кампаний.

Государственная поддержка политической партии временно прекращается в случае приостановления деятельности данной партии на основании положений статьи 24 настоящего Федерального закона.

В случае запрета деятельности политической партии ее государственная поддержка прекращается со дня вступления в законную силу решения суда о запрете деятельности

политической партии, а авансированные выплаты, предусмотренные статьей 18 настоящего Федерального закона, возвращаются органу, осуществившему эти выплаты.

Статья 18. Государственное финансирование политических партий

Государственное финансирование общероссийских политических партий, участвующих в выборах в федеральные органы государственной власти, производится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или иными избирательными комиссиями. Порядок государственного финансирования избирательных кампаний общероссийских политических партий и порядок отчетности об использовании государственных субсидий на проведение избирательных кампаний определяются федеральным законодательством о выборах и нормативными актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Государственное финансирование межрегиональных и региональных политических партий осуществляется исходя из возможностей бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации.

Финансирование деятельности фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и выборных органах местного самоуправления производится в соответствии с нормативными актами, определяющими порядок деятельности этих органов.

Денежные средства, выделяемые на государственное финансирование политических партий, не подлежат налогообложению.

Статья 19. Контроль за финансовой деятельностью политических партий

Руководящие органы политических партий обязаны публиковать финансовые отчеты об источниках, о размерах и расходовании средств, поступивших в партийные кассы в течение отчетного года, а также об имуществе политических партий и уплаченных налогах.

Финансовые отчеты общероссийских политических партий после проверки их соответствующими органами Государственной налоговой службы Российской Федерации направляются в Счетную палату Российской Федерации не позднее 1 марта года, следующего за отчетным.

Счетная палата Российской Федерации направляет финансовые отчеты общероссийских политических партий Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации для последующего распространения.

Государственное финансирование политических партий в соответствии со статьей 18 настоящего Федерального закона может быть приостановлено в случае нарушения ими положений настоящей статьи.

Г Л А В А IV. УЧАСТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ

С т а т ь я 20. Формы участия политических партий в выборах

Политические партии участвуют в выборах:

самостоятельно;

заключая предвыборные соглашения с другими политическими партиями;

вступая в избирательные блоки с другими политическими партиями.

Политические партии в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах имеют право на:

выдвижение кандидатов самостоятельно или от избирательных блоков;

проведение предвыборной агитации с соблюдением равных условий, в том числе равного доступа к государственным и муниципальным средствам массовой информации, а также к средствам массовой информации с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления;

наблюдение за ходом выборов и участие в определении их результатов;

участие в работе избирательных комиссий.

С т а т ь я 21. Участие политических партий в избирательных блоках

После регистрации избирательных блоков соответствующими избирательными комиссиями политические партии, выдвинувшие своих кандидатов по спискам одного избирательного блока, не имеют права выдвигать своих кандидатов самостоятельно или по спискам от другого избирательного блока на том же уровне.

Статья 22. Фракции политических партий

Фракции политических партий в законодательных (представительных) органах государственной власти и выборных органах местного самоуправления образуются и действуют в соответствии с нормативными актами, определяющими порядок деятельности этих органов, и уставами политических партий.

Г Л А В А V. ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ, ЗАПРЕТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ЛИКВИДАЦИЯ) ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ

Статья 23. Приостановление деятельности политической партии

В случае нарушения политической партией Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации органами юстиции выносится предупреждение о прекращении незаконной деятельности данной политической партии. Если политическая партия в десятидневный срок не выполнит требования о прекращении незаконной деятельности, ее деятельность может быть приостановлена в соответствии со статьей 42 Федерального закона “Об общественных объединениях”.

Статья 24. Последствия приостановления деятельности политической партии

В случае приостановления деятельности политической партии на срок, определенный решением суда, приостанавливаются ее права как учредителя средств массовой информации; ей запрещается пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации, организовывать митинги, демонстрации и иные публичные мероприятия, принимать участие в выборах и референдумах, использовать банковские вклады, за исключением осуществления расчетов по хозяйственной деятельности и по трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных ее действиями, и уплате налогов, штрафов.

Если в течение установленного судом срока приостановления деятельности политической партии она устраняет нарушение, послужившее основанием для приостановления ее деятельности, то после окончания указанного срока политическая партия возобновляет свою деятельность в полном объеме.

В случае неустранения политической партией нарушения, указанного в части первой настоящей статьи, орган, внесший в суд заявление о приостановлении деятельности данной

политической партии, вносит в суд заявление о запрете деятельности (ликвидации) данной политической партии.

Статья 25. Запрет деятельности (ликвидация) политической партии

Деятельность политической партии может быть запрещена только по решению суда о ее ликвидации.

Основаниями запрета деятельности (ликвидации) судом политической партии являются:

деятельность политической партии, запрещенная частью первой статьи 6 настоящего Федерального закона;

противоправная деятельность политической партии после приостановления ее деятельности по решению суда в соответствии со статьей 23 настоящего Федерального закона.

Статья 26. Решение о запрете деятельности (ликвидации) политической партии

Запрет деятельности (ликвидация) политической партии допускается по решению суда и только по основаниям, предусмотренным статьями 25 и 29 настоящего Федерального закона.

Заявление в суд о запрете деятельности (ликвидации) общероссийской политической партии по указанным в статье 25 настоящего Федерального закона основаниям вносится Генеральным прокурором Российской Федерации.

Заявление в суд о запрете деятельности (ликвидации) межрегиональной, региональной политической партии по указанным в статье 25 настоящего Федерального закона основаниям вносится прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”.

Статья 27. Реорганизация и ликвидация политической партии

Реорганизация политической партии осуществляется по решению съезда (конференции, собрания) политической партии путем слияния, присоединения, разделения, выделения, преобразования.

Государственная регистрация вновь образованной в результате реорганизации политической партии осуществляется в порядке, установленном статьей 9 настоящего Федерального закона.

Ликвидация политической партии осуществляется путем самороспуска в соответствии с ее уставом либо в судебном порядке по основаниям и в порядке, предусмотренными статьями 25, 26 и 29 настоящего Федерального закона.

С т а т ь я 28. Последствия реорганизации и ликвидации политической партии

Имущество политической партии после удовлетворения имущественных претензий направляется:

в случае ее ликвидации путем самороспуска - на цели, предусмотренные в ее уставе;

при реорганизации - в собственность того общественного объединения, которое является правопреемником политической партии, прекратившей свою деятельность;

в случае запрета ее деятельности (ликвидации) - по решению суда в доход государства.

Депутатская фракция Государственной Думы, образованная из числа депутатов от политической партии, прекратившей свою деятельность в силу запрета деятельности (ликвидации), реорганизации или самороспуска, считается распущенной.

Прекращение деятельности политической партии в случаях запрета ее деятельности (ликвидации), реорганизации или ликвидации путем самороспуска влечет аннулирование свидетельства о государственной регистрации политической партии, утрату ею прав юридического лица и исключение политической партии из соответствующего государственного реестра политических партий, а также из единого государственного реестра юридических лиц.

Г Л А В А VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

С т а т ь я 29. О государственной регистрации политических партий, созданных до вступления в силу настоящего Федерального закона

Положения настоящего Федерального закона о государственной регистрации политических партий распространяются на политические партии, созданные до вступления в силу настоящего Федерального закона.

Уставы политических партий, созданных до вступления в силу настоящего Федерального закона, должны быть приведены в соответствие с настоящим Федеральным законом со дня его вступления в силу на ближайших съездах (конференциях, собраниях) политических партий. Уставы политических партий до их приведения в соответствие с настоящим Федеральным законом действуют лишь в той части, которая не противоречит настоящему Федеральному закону.

Государственная перерегистрация политических партий, созданных до вступления в силу настоящего Федерального закона, должна быть проведена до 1 января 1997 года с освобождением от регистрационного сбора. К указанным политическим партиям не применяются положения части четвертой статьи 9 настоящего Федерального закона о представлении учредительных документов на государственную регистрацию до истечения трех месяцев со дня проведения учредительных съездов (конференций, собраний) политических партий. По истечении указанного срока государственной перерегистрации политические партии, не прошедшие ее, подлежат ликвидации в судебном порядке по требованию органа, осуществившего государственную регистрацию этих политических партий.

Статья 30. О вступлении в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 31. О признании нормативного правового акта не действующим в Российской Федерации

В связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона признать не действующим в Российской Федерации Закон СССР “Об общественных объединениях” (Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, № 42, ст. 839), включая его статьи 6, 9 в части положений, касающихся политических партий.

Статья 32. О приведении правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

2. Перечень нормативных правовых актов и иных документов субъектов Российской Федерации

ЗАКОН

Краснодарского края

"О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края"

Принят Законодательным Собранием Краснодарского края

26 мая 1995 года

Текст документа с изменениями, внесенными

Законом Краснодарского края от 07.08.96 № 42-КЗ. Глава администрации Е.М.

Харитонов, г. Краснодар, 6 июня 1995 года

УКАЗ

Главы Республики Коми от 04.06.98 № 209

"О концепции экономической безопасности Республики Коми"

(Республика, 23.06.98, № 120)

УКАЗ

Президента Республики Башкортостан от 29.04.98 № УП-264

"Об утверждении Программы борьбы с преступностью в Республике

Башкортостан на 1998 - 2000 годы"

РАСПОРЯЖЕНИЕ

мэра Москвы

от 1 марта 1999 года № 155-РМ

"Об обеспечении единых принципов формирования бюджета г.Москвы"

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Законодательного Собрания Ивановской области от 14.05.98 № 165

"О депутатских слушаниях Законодательного Собрания Ивановской области по вопросу "О применении процедуры банкротства на территории Ивановской области"

(Собрание законодательства Ивановской области, 15.06.98, № 11 (101))

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Саратовской областной Думы от 19.12.97 № 6-85

"О Программе развития и поддержки малого предпринимательства в Саратовской области на 1998 - 2000 годы"

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Государственной Думы Ставропольского края от 30.05.96
№ 379-29 ГДСК "О результатах официальной поездки делегации Государственной
Думы Ставропольского края в Сенат Генеральной Ассамблеи штата Айова и дальнейшем
сотрудничестве"
Документ опубликован не был

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Государственной Думы Ставропольского края от 30.04.98
№ 60-П ГДСК "О правилах депутатской этики депутатов Государственной Думы
Ставропольского края"

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Государственной Думы Ставропольского края от 30.04.98
№ 62-П ГДСК "Об обращении губернатора Ставропольского края "О законе
Ставропольского края "О краевом бюджете на 1998 год"
Документ опубликован не был

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О послании главы Законодательного Собрания Краснодарского края администрации
Краснодарского края "О социально-экономическом положении в крае в 1997 году и
основных направлениях деятельности администрации Краснодарского края на 1998 год"
от 24 марта 1998 г. № 854-П
Приложение
к постановлению Законодательного Собрания Краснодарского края

ПРОЕКТ

Законодательному Собранию Краснодарского края

В соответствии со статьей 50 Устава (Основного Закона) Краснодарского края
направляю послание "О социально-экономическом положении в крае в 1997 году и основных
направлениях деятельности администрации Краснодарского края на 1998 год"

Н.И. Кондратенко, глава администрации Краснодарского края (27 февраля 1998 года)

РЕШЕНИЕ

Малого Совета Иркутского областного Совета народных
депутатов от 15.12.92 № 14/6-МС "О принятии и введении в действие нормативного
правового акта "О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области"

(Вместе с нормативным правовым актом "О правотворчестве и нормативных правовых актах Иркутской области")
(Ведомости Иркутского областного Совета народных депутатов, 1993, № 2)

РЕШЕНИЕ

Законодательного Собрания Пермской области

24.04.97 № 727

Об утверждении Программы государственной поддержки малого предпринимательства в Пермской области на 1997 год (третьей программы)
Приложение к решению Законодательного Собрания Пермской области от 24.04.97 № 727

РЕШЕНИЕ

Городского совета депутатов Калининграда от 02.12.98 г. № 551

"О поддержке решения XIV внеочередного Общего собрания Ассоциации сибирских и дальневосточных городов"

РЕШЕНИЕ

XXII заседания городской Думы Краснодара второго созыва от 16 июня 1998 г. № 22 п. 12 "О создании муниципального унитарного предприятия "Краснодарское агентство делового развития"

Приложение к решению городской Думы Краснодара от 16 июня 1998 г. № 22 п. 12. Устав муниципального унитарного предприятия "Краснодарское агентство делового развития"

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Главы администрации Краснодарского края

от 5 июня 1995 г. № 304

"О мерах по обеспечению защиты прав населения и экономических интересов Краснодарского края"

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Главы Администрации Краснодарского края от 05.06.95 № 304

"О мерах по обеспечению защиты прав населения и экономических интересов Краснодарского края"

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Главы Администрации Амурской области от 05.02.96 № 66

"О концепции социально-экономического развития области и плане антикризисных мер областной администрации на 1996 год"

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Губернатора Сахалинской области от 04.04.96 № 185

"Об утверждении программы развития долговременных экономических связей со странами Азиатско-Тихоокеанского региона" (вместе с "Перечнем приоритетных инвестиционных проектов, направленных на увеличение экспорта и производства экспортных товаров на 1996 - 2000 годы")

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Главы Администрации Краснодарского края
от 24.04.97 № 155

"Об упорядочении лицензионной деятельности на территории Краснодарского края"

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Главы города Челябинска от 28.01.98 № 109-п

"Об организации конкурсов по размещению заказов на поставку продукции (услуг) для нужд города"

(вместе с "Положением о порядке проведения конкурсов по размещению заказов на поставку продукции (услуг) для муниципальных нужд")
(Вечерний Челябинск, 05.02.98, № 21)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Правительства
Ленинградской области

от 11 июня 1998 года № 21 "Об итогах исполнения бюджета Ленинградской области и областного бюджета за первый квартал 1998 года и дополнительных мерах по оздоровлению финансов"

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ.

Регламенты фракций

А) Регламент фракции "ЯБЛОКО" в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации¹¹⁸

1. Общие положения

1.1. Фракция "ЯБЛОКО" образуется депутатами Федерального Собрания, баллотировавшимися и избранными от общественного объединения "ЯБЛОКО", и действует в соответствии с постановлениями Центрального совета и съездов общественного объединения "ЯБЛОКО", регулируемыми взаимодействием объединения и фракции. Фракция ставит своей целью реализацию программных положений общественного объединения "ЯБЛОКО" в Государственной Думе.

1.2. Решение о приеме новых членов фракции "ЯБЛОКО" принимается собранием фракции на основании письменного заявления депутата, содержащего согласие с программными документами общественного объединения "ЯБЛОКО" и с регламентом фракции, с учетом мнения бюро Центрального совета общественного объединения "ЯБЛОКО".

1.3. Любой член фракции может выйти из нее, уведомив об этом Совет фракции и Секретариат Государственной Думы.

1.4. Основными задачами фракции являются:

проведение политического курса объединения "ЯБЛОКО" в Государственной Думе, иных органах власти, в сфере публичной политики;

обеспечение реализации задач объединения путем координации усилий депутатов фракции в области законодательства.

1.5. Фракция принимает решения о делегировании своих представителей в руководство Государственной Думы, комитетов Государственной Думы, в согласительные и иные

¹¹⁸ Утвержден собранием фракции 22.01.96, с изменениями от 6.02.96, с изменениями от 19.05.98. См. текущий архив фракции "ЯБЛОКО" за 1998 г.

комиссии, делегации, рабочие группы и т.п., и об их отзыве с этих должностей, принимает рекомендации по работе членов фракции в комитетах и комиссиях Государственной Думы.

2. Права и ответственность членов фракции

2.1. Член фракции имеет право:

избирать и быть избранным в руководящие органы фракции;
участвовать во всех заседаниях Совета фракции, ее рабочих групп и комиссий;
вносить предложения и проекты документов для обсуждения на собраниях и совещаниях фракции, на заседаниях Совета фракции, в рабочих группах фракции;
пользоваться помощью сотрудников аппарата фракции и техническими средствами фракции в соответствии с положением об аппарате фракции.

2.2. Член фракции добровольно берет на себя следующие обязательства:

соблюдать настоящий регламент;
участвовать в собраниях фракции;
в публичных заявлениях, по которым позиция члена фракции отлична от позиции фракции, подчеркивать, что высказываемые взгляды являются его личными взглядами и не отражают позицию фракции;
в случае, если фракция приняла решение о его отзыве с должности в Государственной Думе, на которую он был избран по инициативе фракции, в трехдневный срок заявить о своей отставке с этой должности.

согласовывать свою деятельность в субъектах Российской Федерации с региональными отделениями объединения “ЯБЛОКО” или Бюро Центрального совета объединения, не допускать высказываний или публикаций, наносящих ущерб региональным отделениям объединения или объединению в целом.

2.3. Член фракции может быть исключен из фракции в следующих случаях:

если позиция члена фракции по принципиальным вопросам, заявляемая им в публичных выступлениях, расходится с принятой ранее позицией фракции;
при нарушении членом фракции правил солидарного голосования;
в случае, если член фракции систематически не исполняет обязанности депутата Государственной Думы, либо не исполняет поручения фракции, либо действия члена фракции дискредитируют фракцию;
в случае грубого нарушения регламента фракции.

2.4. Исключение или выход по собственной инициативе депутата из фракции влечет за собой отзыв его с должностей, на которые он был избран по инициативе фракции.

3. Организационная структура фракции "ЯБЛОКО"

3.1. Основными организационными формами фракции являются:

собрание фракции;

совещание фракции;

семинар фракции;

рабочие группы и комиссии фракции.

Для координации работы фракции избираются руководитель фракции, его заместители и секретарь фракции, входящие в Совет фракции.

3.2. Собрание фракции

3.2.1. Решения фракции по основным вопросам ее деятельности принимает собрание фракции.

Собрание фракции:

определяет политическую позицию фракции и принимает политические заявления фракции;

избирает руководителя фракции, его заместителей, секретаря фракции и других членов Совета фракции;

принимает решения о приеме новых членов фракции и об исключении из фракции;

принимает решения о рекомендуемой позиции при голосованиях в Государственной Думе;

принимает решения о солидарных голосованиях;

принимает регламент фракции и вносит в него изменения.

3.2.2. Очередные собрания фракции проводятся во время, установленное решением фракции, в соответствии с Регламентом Государственной Думы. Внеочередные собрания проводятся по инициативе руководителя фракции или одной пятой членов фракции.

3.2.3. Собрание считается правомочным, если на нем присутствует более половины членов фракции.

3.2.4. В начале собрания утверждается повестка дня собрания и порядок работы (последовательность и порядок рассмотрения вопросов, время на рассмотрение каждого вопроса, время на доклады, выступления и т.п.). Как правило, вопросы, по которым

отсутствуют подготовленные проекты решений с указанием автора (авторов) проекта, в повестку дня не включаются.

3.2.5. Решения собрания фракции принимаются в следующем порядке:

о принятии регламента фракции и поправок к нему, об отзыве членов фракции с должностей в Государственной Думе, на которые они были выдвинуты фракцией, об избрании руководителя фракции, его заместителей, секретаря фракции и других членов Совета фракции - большинством голосов от общего числа членов фракции;

о приеме новых членов фракции, об исключении из членов фракции - большинством голосов от общего числа членов фракции, но не менее 2/3 голосов от числа участвующих в голосовании членов фракции;

по всем другим вопросам - большинством голосов от числа участвующих в голосовании членов фракции, если иное не предусмотрено настоящим регламентом.

Решения о делегировании и отзыве членов фракции на должности в Государственной Думе, об избрании и изменении персонального состава Совета фракции, об исключении из фракции принимаются тайным голосованием. Решение о приеме в члены фракции принимается тайным голосованием или открытым голосованием, если против этого не возражает ни один член фракции.

3.2.6. По итогам собрания фракции перед пленарным заседанием Государственной Думы аппарат фракции представляет всем депутатам фракции справку о рекомендуемых собранием голосованиях по рассматриваемым вопросам.

3.2.7. Члены Центрального совета "Общественного объединения "ЯБЛОКО" могут присутствовать с правом совещательного голоса на всех собраниях фракции. По решению собрания фракции присутствие на собрании иных лиц, не являющихся членами фракции, может быть ограничено.

3.3. Совещание фракции

Совещание фракции проводится в случаях, когда проведение собрания невозможно из-за отсутствия кворума. Все решения на совещании принимаются большинством от числа участников совещания и носят рекомендательный характер. Члены фракции информируются о решениях, принятых на совещании и о составе участников совещания.

3.4. Семинар фракции

Семинар фракции проводится для предварительного обсуждения вопросов, связанных с деятельностью фракции. Для участия в работе семинаров могут приглашаться эксперты.

3.5. Рабочие группы и комиссии фракции

3.5.1. Рабочие группы фракции создаются решением собрания фракции или Совета фракции для подготовки новых и анализа существующих законопроектов, иных документов.

3.5.2. Комиссии фракции создаются решением собрания фракции для координации и выполнения работы по отдельным направлениям деятельности фракции. Фракция образует комиссии по вопросам координации законотворческой деятельности, связи с "Общественным объединением "ЯБЛОКО", связи с регионами, международных связей, обеспечения депутатской деятельности членов фракции, иные комиссии.

3.5.3. Рабочей группе, комиссии могут быть поручены подготовка и формулирование позиции фракции по различным вопросам.

3.6. Совет фракции

3.6.1. Численный состав Совета фракции определяется собранием фракции.

3.6.2. Совет фракции избирается сроком на один год. По инициативе не менее одной пятой членов фракции в повестку дня собрания фракции может быть внесен вопрос об изменении состава Совета фракции.

3.6.3. Совет фракции:

организует выполнение решений собрания фракции;

координирует работу фракции, взаимодействие с другими фракциями и депутатскими группами Государственной Думы, Совета Федерации;

вносит на собрание фракции проекты документов для обсуждения, в том числе проекты повестки дня и порядка работы собрания;

принимает политические заявления от имени Совета фракции, либо от имени фракции по решению собрания фракции.

3.6.4. Заседание Совета фракции считается правомочным, если на нем присутствуют не менее 2/3 его членов. Решения Совета фракции принимаются большинством от числа его членов, участвующих в заседании. Все заседания совета фракции являются открытыми для членов фракции.

3.6.5. Распределение обязанностей и полномочий между членами Совета фракции утверждается решением Совета фракции.

3.6.6. Все члены фракции информируются о предстоящих заседаниях Совета фракции и о принятых Советом фракции решениях.

3.7. Руководитель фракции

Руководитель фракции избирается собранием фракции.

Руководитель фракции:

ведет заседания собрания фракции и Совета фракции;

делает заявления от имени фракции по вопросам, по которым на собрании фракции была определена позиция фракции;

представляет фракцию во взаимоотношениях с фракциями и иными структурами Государственной Думы и Совета Федерации, Президентом, Правительством Российской Федерации, другими общественными и политическими структурами;

не реже одного раза в шесть месяцев выступает на собрании фракции с докладом, содержащим анализ политической, экономической и социальной ситуации в стране.

3.8. Заместители руководителя фракции

Заместители руководителя фракции выполняют отдельные функции руководителя фракции в случае его длительного отсутствия или по его поручению, несут ответственность за выполнение функций Совета фракции в соответствии с распределением обязанностей между заместителями руководителя фракции, определяемым решением Совета фракции.

3.9. Секретарь фракции

Секретарь фракции несет ответственность за организацию собраний фракции, заседаний Совета фракции, за подготовку документов к заседаниям Совета фракции и собраниям фракции и за выпуск документов в соответствии с принятыми решениями.

3.10. Аппарат фракции

3.10.1. Руководитель аппарата фракции приглашается на работу и освобождается от работы решением собрания фракции по представлению руководителя фракции. Работники аппарата фракции приглашаются на работу и освобождаются от работы руководителем фракции по представлению руководителя аппарата фракции.

3.10.2. Положение об аппарате фракции и его структура утверждаются собранием фракции.

4. Солидарное голосование

4.1. По важнейшим законопроектам и ключевым вопросам внутренней и внешней политики, вносимым на голосование в Государственную Думу, фракция может принять решение о солидарном голосовании. Солидарное голосование означает, что в случае несогласия члена фракции с принятой позицией фракции член фракции не может голосовать иначе, но имеет право не участвовать в голосовании.

4.2. Решение о солидарном голосовании в соответствии с позицией, принятой собранием фракции, принимается большинством голосов от общего числа членов фракции, но не менее 2/3 голосов от числа участвующих в голосовании членов фракции.

4.3. Вопрос о принятии решения о солидарном голосовании в соответствии с позицией, принятой собранием фракции, ставится на голосование по предложению любого члена фракции, а также если солидарное голосование фракции рекомендовано решением Центрального совета "Общественного объединения "ЯБЛОКО" или его бюро, или если вопрос относится к ведению Государственной Думы в соответствии с п. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации.

Б) Регламент фракции ПДС в 14-м Германском Бундестаге¹¹⁹

(извлечения)

§ 1

Фракция ПДС

(1) Избранные в Германский Бундестаг по земельным спискам ПДС или прямо избранные за ПДС депутаты образуют фракцию ПДС в 14-м Германском Бундестаге. Официальное название: фракция ПДС в Бундестаге.

(2) При формировании состава органов и структурных подразделений без внутренней иерархии фракция в любом случае стремится к тому, чтобы доля женщин составляла по меньшей мере половину соответствующих членов.

§ 2

Органы и структурные подразделения без внутренней иерархии

(1) Органами фракции являются:

1. Собрание фракции.
2. Правление.
3. Ревизорши и ревизоры.

(2) Структурными подразделениями фракции без внутренней иерархии являются:

¹¹⁹ Из базы данных "Интернет"

1. Рабочие группы.
2. Пленарное заседание женщин.
3. Земельные группы.
4. Проектные группы.

§ 3

Собрание фракции

(1) Собрание фракции принимает решения о политике ПДС в Бундестаге на основе предвыборной программы. Решения по конкретным вопросам должны основываться на документах. Они должны предоставляться членам фракции своевременно, как правило, за 4 дня до заседания. Об исключениях принимает решение собрание фракции.

(2) Прежде всего собрание фракции решает следующие вопросы:

а) Оно постоянно обсуждает ход политической работы фракции, получает информацию о деятельности партии и проводит дискуссии о формах взаимодействия с правлением партии и с партнерами по союзу.

б) Оно обсуждает согласно § 75 Регламента Бундестага документы, которые, включая первый лист с содержанием, должны передаваться в парламентский секретариат фракции не позднее 3 рабочих дней до заседания фракции до 17 часов, а также должны передаваться членам фракции для их сведения.

О внесении этих документов решение принимает собрание фракции на основе рекомендации правления по принятию решения (упрощенная процедура).

По требованию правления или по предложению члена фракции (должно вноситься до 3 часов до начала собрания фракции) нужно представить спорные законопроекты, предложения и запросы самому собранию фракции. Срочные предложения должны быть принципиально представлены собранию фракции.

в) Оно принимает решения о формировании состава комитетов и структурных подразделений без внутренней иерархии и избирает или выставляет кандидатуры на должности и посты кандидатов, которых должна назначать фракция. При необходимости быстрых изменений решение принимает правление.

г) Оно избирает из числа своих членов председателя;
заместителей председателя фракции;

представительницу по вопросам политики в отношении женщин;
1-го парламентского секретаря фракции;
заместителей парламентских секретарей фракции.

д) Оно назначает по предложению рабочих групп их руководителей и по предложению правления - спикеров фракции по специальным политическим вопросам.

е) По предложению председательницы/председателя фракции оно назначает секретаря, который получает общую доверенность на ведение дел, а также спикера по вопросам работы с прессой, который получает право делать заявления от имени фракции.

ж) Оно является работодателем сотрудников фракции. Фракция назначает избранного ей члена правления, который выполняет функции работодателя. Секретарь может замещать работодателя.

з) Оно избирает ревизоров.

и) Оно принимает решения о создании и роспуске рабочих групп, земельных и проектных групп и определяет их состав.

к) Оно утверждает по предложению правления проект бюджета и штатное расписание.

л) Оно обсуждает документы, внесенные депутатами, правлением, рабочими группами, парламентским секретариатом фракции, пленарным заседанием женщин, деловым центром.

м) Собрание фракции заседает один раз в каждую неделю заседаний и помимо этого заседает по своему решению или по решению правления, чтобы обсудить важные политические процессы. По требованию как минимум четверти членов фракции или председателя правления должно быть созвано чрезвычайное собрание фракции.

н) На собрании фракции депутаты, постоянные гости, приглашенные гости и сотрудники имеют право выступать с речью. Собрание фракции может своим решением ограничить продолжительность выступлений.

о) Постоянными гостями являются: председатель ПДС, почетный председатель ПДС, члены правления партии ПДС и председатели фракций ПДС в земельных парламентах.

п) Фракция может привлекать экспертов на свои обсуждения, предоставлять им время для выступлений и проводить слушания.

р) Собрание фракции проводит открытые заседания. Оно может принять решение о недопущении на заседания представителей общественности полностью или частично. Предложение о недопущении представителей общественности на заседания может вносить

каждый член фракции. Решение по этому предложению принимается на закрытом заседании. Фракция может принять решение проводить закрытые заседания.

с) Недопущение представителей общественности на заседания не касается постоянных гостей, а также сотрудников. Это не распространяется на закрытые заседания.

т) Наличие кворума собрания фракции устанавливается, если перед голосованием высказывается сомнение в нем. При установлении кворума должно присутствовать лицо, предложившее сделать это. Перед принятием решения каждый член может внести предложение о голосовании по тенденции.

у) О каждом заседании собрания фракции должен составляться протокол решений, который должен быть подписан одним членом правления. По предложению члена фракции его высказывания должны быть дословно включены в протокол. В течение недели протоколы должны быть представлены. Собрание фракции принимает решения по претензиям. В той мере, в какой представители общественности не были допущены на заседания, с протоколом в любое время могут ознакомиться члены фракции, постоянные гости и сотрудники фракции, обратившись в правление.

ф) Собрание фракции может в любое время отменить или изменить решения правления.

§ 4

Права меньшинств

Каждый член фракции имеет право публично заявить о расхождениях во мнениях. Если расхождение во мнениях имеют как минимум четверть депутатов, можно потребовать включить вотум меньшинств в публикации фракции.

§ 8

Председатель и его заместители

(1) Председатель руководит фракцией и представляет ее в Бундестаге и во внешних связях. Он созывает заседания фракции и правления и предлагает их повестку дня. Он руководит фракцией на пленарном заседании Бундестага. Он защищает права и выполняет обязанности, содержащиеся в данном Регламенте.

(2) Председатель может уполномочить членов фракции выполнять особые задачи (уполномоченные). Он должен информировать об этом собрание фракции.

(3) При длительной невозможности председателя выполнять свои задачи он может поручить заместителю выполнять задачи председателя.

(4) Заместители председателя организуют сотрудничество с депутатами, а также с руководителями рабочих групп и отделов по сферам политики, которые закреплены за ними.

(5) Заместителям председателя подчинены референты по специальным вопросам, в компетенцию которых входят их сферы политики.

§ 10

Парламентский секретариат фракции

(1) Парламентские секретари фракции несут ответственность за выполнение парламентско-организационных задач фракции.

(2) Первый парламентский секретарь фракции является членом Совета старейшин. Парламентский секретариат фракции координирует парламентские дела во фракции и несет ответственность за ход работы в дни заседаний в зале пленарных заседаний. Он представляет интересы фракции ПДС по отношению к другим фракциям.

(3) Парламентский секретариат фракции несет ответственность за то, чтобы законопроекты, предложения, большие запросы (интерпелляции) и малые запросы, а также документы иного рода были представлены в секретариат парламента по решениям собрания фракции или правления в соответствии с § 3 абз. 2 б.

Правление утверждает круг задач парламентских секретарей фракции.

(4) Первый парламентский секретарь фракции является начальником по службе референтов по специальным вопросам и координирует их работу на фракцию.

§ 16

Проектные группы

Проектные группы могут создаваться правлением или собранием фракции для определенных, ограниченных по времени задач.

§ 17

Общие обязанности членов фракции

(1) Члены фракции обязаны участвовать в заседаниях и работе фракции, Бундестага и его комитетов.

(2) Если член фракции не может присутствовать на заседании собрания фракции, он сообщает об этом первому парламентскому секретарю фракции.

(3) В случае болезни члена фракции нужно уведомить первого парламентского секретаря фракции.

(4) Заявления о предоставлении отпуска президенту Бундестага (согласно § 14 Регламента Германского Бундестага) должны приниматься к сведению при их поступлении в парламентский секретариат фракции. Депутаты своевременно информируют парламентский секретариат фракции о запланированных служебных и частных поездках за границу с указанием цели поездки, срока и при необходимости организаторов.

На поездки, которые финансируются предприятиями, необходимо получить разрешение.

Для длительного отсутствия на работе в Бундестаге по иным причинам, чем болезнь, необходимо согласие правления.

(5) Депутаты уведомляют правление о деятельности, функциях, членствах и т.д., о которых согласно § 1 абз. 1 и 2 Правил поведения для членов Германского Бундестага также необходимо сообщать Президенту Германского Бундестага независимо от того, являются они возмездными или безвозмездными.

(6) Депутаты ежегодно уведомляют председателя фракции о виде и величине их доходов от работы по совместительству и членства, а также об объеме своих пожертвований. Это не распространяется на доходы от деятельности в области искусств и публицистики.

Председатель раз в год делает предложения по публичному обращению с доходами от работы по совместительству и членства, а также с имевшими место пожертвованиями.

(7) Депутаты должны уведомлять председателя о денежных пожертвованиях и дарениях в виде денег и ценностей с указанием фамилии и адреса дарителя, а также общей суммы пожертвований. Абз.6, предложение 3 соответственно имеет силу.

§ 18

Заявление по конкретному лицу и голосованию

(1) Каждый член фракции имеет право высказаться после голосования по нему и распорядиться, чтобы его заявление было запротоколировано.

(2) Если на заседании собрания фракции затрагиваются личные интересы члена фракции, он имеет право сделать личное заявление в конце обсуждения пункта повестки дня и потребовать включить его в протокол.

(3) Обсуждение по заявлению согласно абз. 1 или 2 не проводится.

§ 22

Заключительные положения

(1) В той мере, в какой этот Регламент не содержит достаточно положений, нужно соответственно применять Регламент Германского Бундестага. Председатель в спорном случае имеет право дать толкование Регламента, имеющее обязательную силу.

(2) Предложения по изменению данного Регламента должны быть представлены в письменной форме. Они подлежат одобрению большинством членов фракции.

(3) В отдельном случае фракция может принять отклонения от этого Регламента большинством в две трети голосов присутствующих членов.

(4) В качестве приложений к Регламенту собрание фракции должно после представления утвердить:

правила трудового распорядка;

правила ведения финансовых дел;

номенклатуру дел (управление документами);

порядок решения кадровых вопросов с описаниями должностей;

положение о выборах.

(5) При переизбрании Бундестага прежнее правление фракции продолжает вести дела до избрания нового правления фракции.

(6) Этот Регламент вступает в силу 7 октября 1998 года.

Список литературы

Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые подходы. М.: Российский юридический издательский дом. 1996. 359 с.

Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. - М.: Российский юридический издательский дом. 1999. - 432 с.

Авакьян С.А. Конституционное право России: Методическое руководство к семинарам. М.: Изд-во МГУ. 1996. 64 с.

Автономов А.С. Лоббизм и политические партии//Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3. С. 69-75.

Автономов А.С. Правовая регламентация деятельности политических партий в капиталистических и развивающихся странах // Советское государство и право. 1990. № 6.

Амеллер М. Парламенты. - М., 1967.

Анохин М., Зотов С. Зарубежные теории и российская практика: [О лоббистской деятельности] // Предпринимательство. Политика. Наука. 1996. № 2. С. 50-57.

Ардан Ф. Франция: Государственная система /Пер. с франц. М.: Юрид. лит. 1994. 176 с.

Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990.

Афанасьев М. Клиентела в России вчера и сегодня // Полис. 1994. № 1. С. 121-126.

Барабанов О. Политические клубы в современной России // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода). Сборник работ победителей конкурса научных проектов "Российские общественные науки: новая перспектива". 1997. Вып. 8. Часть 1. С. 146-157.

Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания). М., 1971.

Баранов С. Группы давления в современной России//На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода). Сборник работ победителей конкурса научных проектов "Российские общественные науки: новая перспектива". 1997. Вып. 8. Часть 1. С. 92-122.

Бах С. Взаимоотношения между центральным правительством страны и неправительственными организациями/ Библиотека Конгресса США; Исследоват. служба Конгресса. Вашингтон, 1995. 3 с.

Белов В., Вяткин К. Лоббистская деятельность в ФРГ//Бизнес и политика. М., 1995. № 4. С. 34-39.

Бельсон Я. Лоббизм и обструкционизм в Конгрессе США//Ученые записки Казахского государственного университета, т. 47, серия историческая. Алма-Ата: Изд-во КазГУ. 1960. С. 7-17.

Беляева Н., Федотов В., Любимов А. Дума изнутри // Кворум. 1999. 14 апреля. № 29. С.8.

Блохин Ю.В. Во имя сохранения Союза // Народный депутат. М., 1991. № 9. С.13-19.

Богданов С.А. Средства массовой информации как инструмент лоббирования // Предпринимательство. Политика. Наука. 1996. № 2. С. 58-59.

Боголюбов С.А. Как регулировать лоббизм? // Законодательство и экономика. 1994. № 15-16. С. 7-10.

Василенко А.Б., Разуваев В.В. Нефтяной лоббизм: опыт американских и российских

корпораций // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1997. № 2-3. С.77-96.

Вишняков В.Г. Проблемы государственного регулирования "лоббизма" в Российской Федерации // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3. С. 62-68.

Власихин В.А. Частная юридическая деятельность в США//Юридический Консультант. М., 1997. № 8. С. 76-79.

Выборы депутатов Государственной Думы 17 декабря 1995 года. Методическое пособие по организации обучения членов участковых избирательных комиссий. М.: Молодая гвардия, 1995. 172 с.

Вяткин К. С. Лоббизм по-немецки // Полис, 1993. № 1.

Вяткин К. С. Лоббизм. Поддается ли он контролю?//Российская газета. 1993. 14 января.

Гончар Б.М., Мингазутдинов И.А. Этнический лоббизм в США и внешняя политика / Киев. гос. ун-т им. Т.Г.Шевченко. Киев. 1987. 31 с.

Государственная служба: Реф.сб./Редкол: Пирогов С.В., Романовский Н.В., Сильвестров С.Н., Иванов Г.И. М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, Вып. 4: Группы интересов. Лоббирование (Взгляд из-за рубежа). 1995. 139 с.

Государственное право Российской Федерации. Учебник / Под ред. О.Е. Кутафина. М.: Юрид. лит. 1996. С. 57.

Гранкин И.В. Парламент России. М.: Изд - во АО "Консалтбанкир". 1999. 304 с.

Губернаторов В. Группы влияния российских деловых кругов // Власть. М., 1995. № 7. С. 53-57.

Губернаторов В. Формирование корпоративных предпринимательских интересов и проблемы предпринимательского лоббизма в органах власти//Становление институтов гражданского общества: Россия и международный опыт. М.: 1995. Изд-во Российского независимого института социальных и национальных проблем. С. 147-153.

Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988. С. 109.

Депутат парламента в зарубежных государствах. М.: Юрид. лит. 1995. 112 с.

Ерохов С.В. Лоббистская деятельность в России // Юрист. 1996. № 5. С. 60-61.

Законодательный процесс в России: граждане и власть: Практические советы / Автономов А.С., Завадская Л.Н., Захаров А.А., Любимов А.П. и др.; Междунар. респ. инт-т, Фонд развития парламентаризма в России. М.: АВИА-Принт. 1996. 80 с.

Зарубежное законодательство о политических партиях // Сборник нормативных актов. Сост. А.И. Ковлер. М.: Луч. 1993.

Зотов С. В. Лоббизм как институт политического представительства интересов в современной России: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук: Спец.: 23.00.02 Полит. ин-ты и процессы / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. М., 1997. 24 с.

Зубков С.А. Лоббизм в практике менеджмента // Соц.- полит. журн. 1996. № 5. С. 137-147.

Зудин А. Бизнес и политика в посткоммунистической России. Ч. 1-2. М.: Центр политических технологий. 1995.

Зяблюк Н. США: лоббизм и политика. М.: Мысль. 1976. 11 п.л. Рец.: Новая и новейшая история. 1977. № 5. С. 198-199; Международная жизнь. 1977. № 4. С. 137-138.

Зяблюк Н. Группы давления // США-ЭПИ. 1972. № 3. С. 127.

Зяблюк Н. Лобби - слово не ругательное // Торгово-промышленные ведомости. 1992. № 8. С. 11.

Зяблюк Н. Лоббизм на весах демократии: зло или благо? // Российское обозрение. 1992. № 45. С. 1-3.

Зяблюк Н. Тайваньское и китайское лобби: перераспределение сил // США-ЭПИ, 1972. № 4. С. 96-99.

- Зяблюк Н.** Лоббизм в процессе принятия решений по вопросам внешней политики США (ДСП). М.: ИСКРАН. 1979.
- Зяблюк Н.** Лоббизм в политическом механизме США // США-ЭПИ. 1974. № 12. С. 111-118.
- Зяблюк Н.** Регулирование лоббистской деятельности в США: опыт и проблемы // Бизнес и политика. 1995. Спец. вып. № 1. С. 16-28.
- Зяблюк Н. Г.** Лоббизм в политической системе США : Автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра полит. наук: РАН. Ин-т США и Канады. Непечатное изд. М., 1997. 77 с.
- Зяблюк Н.** Лоббизм//Современные Соединенные Штаты Америки. Энциклопедический справочник. М: Политиздат. 1988. С. 83-86.
- Зяблюк Н.** Лоббизм в США как политический институт//США: Экономика, политика, идеология. 1995. № 1. С. 51-56; № 2. С. 43-51.
- Зяблюк Н.** Соединенные Штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности// Бизнес и политика. 1996. №3. С 43-48.
- Зяблюк Н., Сахаров Н.** Лоббизм как инструмент политики // Актуальная политика. 1993. № 2-6. С. 29-33.
- Зяблюк Н.Г.** Практика лоббистской деятельности в США. М.: ИСКРАН. 1994.
- Иванов Н.** Лоббизм в политической культуре США // Власть. 1995. № 8. С. 64-67.
- Иностранное конституционное право / Под ред. проф. В.В. Маклакова. М.: Юрист. 1996. 512 с.
- Ионин Л.** Россия между корпоратизмом и плюрализмом. Договор об общественном согласии как корпоративный альянс. Неопубликованный доклад.
- Канада. Закон о регистрации лоббистов // Бизнес и политика. 1995. № 1. С. 79-84.
- Клименко В.** Российский лоббизм и проблемы его законодательного регулирования // Бизнес и политика. 1995. № 2. С. 36-40.
- Ковлер А.И.** Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. М.: ИТП РАН. 1995. 115 с.
- Козлова Е.И., Кутафин О.Е.** Конституционное право России: Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное. М.: Юристъ. 1998. 520 с.
- Козырин А.М.** Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М., 1993.
- Конгресс США 103 созыва. Сенат. Первая сессия. Закон 1993 года о раскрытии лоббистской деятельности: Докл. Комиссия Сената США по правительственным делам, сопровождающий законопроект S.349 об обеспечении открытости лоббистской деятельности с целью оказания влияния на федеральное правительство и с иными целями / Дж.Гленн. Вашингтон, 1993. 124 с.
- Константинов В., Найшуль В.** Технология планового управления. М., 1986.
- Конституции государств Европейского Союза. Под ред. Окунькова Л.А. М.: Издательская группа ИНФРА·М - Норма. 1997. С. 186.
- Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Т.1-2. Общая часть / Под ред. Б.А. Страшуна. М.: Изд-во БЕК. 1995. С. 39.
- Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Т. 3. Особенная часть. Страны Европы / Под ред. Б.А. Страшуна. М.: Изд-во БЕК. 1997. С. 248, 330.
- Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997. 702 с.
- Конюшко С.** Группы давления в Российском парламенте // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода). Сборник работ победителей конкурса научных проектов "Российские общественные науки: новая перспектива". 1997. Вып. 8. Часть 1. С. 123-136.
- Коробейников В.С., Любимов А.П.** О критериях свободных и справедливых

выборов. По документам Межпарламентского союза. М.: Издание Государственной Думы. 1994. 16 с.

Королева В.Ю. Государственная Дума: технология экономического лоббирования хозяйствующих субъектов // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1997. № 2-3. С. 69-77.

Корявин Л. "Третья палата" конгресса: Как действуют лоббисты в США // Рос. Федерация. М., 1995. № 24. С. 51-53.

Кочерян С.А. Лоббизм в Соединенных Штатах // Законодательный процесс в США. М., 1990. С. 35-60.

Краткий политический словарь. М.: Политиздат. 205 с.

Круглый стол по обсуждению законопроекта "О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти". М.: Фонд развития парламентаризма в России. 1995. 37 с.

Крутоголов М.А. Парламент Франции. Организация и правовые аспекты деятельности. М.: Наука. 1988. 240 с.

Куликов А.Г. Генеральные штабы монополий. М., 1969.

Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 34-39.

Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М.: Юристъ. 1997. 428 с.

Кучеров А.Л. Правовое регулирование лоббистской деятельности в Российской Федерации: Дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук: Спец.: 12.00.02 конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. М., 1998. 149 с.

Лапаева В.В. О концепции проекта закона "О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти" // Законодательство и экономика. М., 1995. Вып. 7/8. С. 5-7.

Лапина Н.Ю. Группы интересов и их представительство в структурах власти // Полития. 1997. № 2. С. 5-14.

Ларин С. Кто правит Америкой?.. Лоббисты // Российская газета. 1993. 6 марта.

Лепехин В.А. Лоббизм. М.: Российский Юридический Издательский Дом. 1995. 116 с.

Лепехин В.А. Общественно-политические процессы в среде предпринимателей. М.: Экспертный совет "Круглого стола "бизнеса России". 1994.

Лепехин В.А. "Группы давления": генезис и классификация // Власть. 1994. № 3. С. 69-74.

Лепехин В.А. Некоторые закономерности участия финансового капитала в парламентских выборах 1995 года // Бизнес и политика. 1995. № 12. С. 24-26.

Лепехин В.А. Проблемы изучения современной элиты России // Пределы власти. 1994. № 4. с. 91-101.

Лоббизм в России // Россия и соврем. мир. 1996. № 3. С. 62-97. Среди авт.: А.А. Блохин, В.В. Верещагин, Л.Т. Ионин.

Лоббизм в России. Подражание худшему или переход к лучшему? // Деловые люди. 1995. № 6. С. 46-56.

Лоббизм в России: мнение политиков и экспертов (Опрос социологической службы "Кассандра") // Бизнес и политика. 1995. № 3(4). С. 38,39.

Лоббизм в России: этапы большого пути // Общ-во и экономика. 1995. № 4. С. 55-75.

Лоббизм в России: этапы большого пути /Авторский коллектив под рук-вом А.А. Нещадина. М.: Экспертный институт РСПП и Фонд развития парламентаризма в России. 1995. 50 с.

Лоббизм и отношение с властными структурами // Бизнес и политика. 1997. № 1. С. 43-48.

Лоббизм как средство влияния на политику [международная конвенция]. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 6. Ст. 224.

Лоббизм сегодня / Нецадин А., Блохин А., Верещагин В. и др. // Власть. М., 1995. № 3. С. 43-53.

Лоббизм: зарубежные теории и российская практика//Предпринимательство, политика, наука, 1996. № 2. С. 50-57.

Лоббирование правительства / Нац.-демокр. ин-т междунар. отношений. М., 1997. 11 с.

Лоббист - это звучит. Гордо?.. [По поводу законопроекта "О регулировании лоббист. деятельности в федер. органах гос. власти"] // Президент. Парламент. Правительство. 1997. № 4. С. 21.

Любимов А.П. Лоббизм в законодательном процессе Российской Федерации // В сб.: Подготовка и принятие законов в правовом государстве. Материалы международного семинара. М.: Издание Государственной Думы. 1998. С. 238-247.

Любимов А.П. Институт лоббизма и законодательный процесс в Российской Федерации// В сб.: Проблемы народного представительства в Российской Федерации. Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ. 1998. С. 44-53.

Любимов А.П. Институт лоббизма и обращения граждан // Кодекс-info, 1999, № 4. С. 20-23.

Любимов А.П. Конституция Российской Федерации. Альбом таблиц и схем. М.: Издательская группа Норма - ИНФРА ·М. 1998. 142 с.

Любимов А.П. Правовые институты демократии России и стран Европы. Выборы, лоббизм, парламентаризм. М.: Издание Института Европы РАН. 1999. 58 с.

Любимов А.П. Актуальные вопросы лоббизма в парламенте России//Представительная власть. М., 1997. № 10. С. 81-92.

Любимов А.П. Актуальные проблемы местного самоуправления: законодательство; выборы; цифры и факты // Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Материалы научно-практической конференции 25 апреля 1996 г., Изд-во Московского университета, 1996. С. 40-50.

Любимов А.П. Вопросы финансирования выборов в избирательном законодательстве Российской Федерации // Бизнес и политика. 1995. № 3 (4). С. 26-30.

Любимов А.П. Институт лоббирования требует правового регулирования // Российская юстиция. № 5. 1999. С. 25-27.

Любимов А.П. Кого и как мы будем выбирать // Юридический вестник. М., 1995. № 11, 12. 32 с.

Любимов А.П. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. 702 с.

Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998. 256 с.

Любимов А.П. Парламентское право России. Основные источники. По состоянию на 30 июня 1997 г. Учебное пособие для аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов. Библиотека "Кодекс-info", № 4. Санкт-Петербург, 1997. 308 с.

Любимов А.П. Парламентское право России. Основные источники. 2-е издание, дополненное и переработанное. Библиотека "Кодекс-info", № 3. Санкт-Петербург, 1999. 176 с.

Любимов А.П. Классификация видов лоббизма. Материалы к международному "круглому столу" в МГЮА. М.: АНО КиАЦ "Россия - США: XXI век". 1999. 104с.

Любимов А.П. Об общественном (публичном) контроле за компьютерным подсчетом голосов во время выборов // Законодательство. 1998. № 11. С. 69-76.

Любимов А.П. Основные положения финансирования предстоящих выборов депутатов Государственной Думы в законодательстве Российской Федерации // Думский вестник. М.: Издание Государственной Думы. 1995. № 5 (10). С. 204-206.

Любимов А.П. Основы правового регулирования государственной власти в уставном праве субъектов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы. Известия. 1998. Вып. 5. С. 4-12.

Любимов А.П. Парламент Бельгии в преддверии выборов // Представительная власть. М.: 1995, № 5 (7). С. 38-47.

Любимов А.П. Проблема обеспечения прав граждан на доступ к правовой информации. - М., Издание Государственной Думы. 1999. 584 с.

Любимов А.П. Проблемы формирования представительных органов и предпосылки унификации избирательного законодательства // Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ: концепции, конституционно-правовые основы, практика. Материалы научно-практической конференции 29 марта 1995 г., Изд-во Московского государственного университета. 1996. С. 15-22.

Любимов А.П. Проблемы налогообложения лоббистской деятельности // Бухгалтерия и банки. 1999. № 3. С. 42-47.

Любимов А.П. Профессиональный лоббизм. М.: Издание Государственной Думы. 1998. 256 с.

Любимов А.П. Роль выборов в странах Восточной Европы и республиках бывшего Советского Союза. // Россия и Восточная Европа. М.: 1996. С. 247-253.

Любимов А.П. Роль Совета Государственной Думы в законодательном процессе. В кн.: Подготовка и принятие законов в правовом государстве. М.: Издание Государственной Думы. Известия. 1998. С. 43-51.

Любимов А.П. Российский лоббизм и налоги // Законодательство, 1999. № 2. С. 66 -73.

Любимов А.П. Совет Государственной Думы как орган палаты Федерального Собрания. // Представительная власть. М., 1997. № 7. С. 15-26.

Любимов А.П. Соотношение законодательных предложений (обращений) граждан и профессиональных лоббистов // Журнал Российского права. 1999. № 1. С. 72 - 78.

Любимов А.П. Уставное право субъектов Российской Федерации. Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы. Известия. 1997. Вып. 4. С. 4-11.

Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (Антикоррупционный проект). М. Издание Государственной Думы. 2000. 392.

Малько А.В. Лоббизм // Общественные науки и современность. 1995. № 4. С. 58-65.

Малько А.В. Лоббизм и право // Изв. вузов. Правоведение. 1995. № 2. С. 18-28.

Малютин М. Кто такие лоббисты? Сама власть // Деловые люди. 1995. Июнь. С. 56.

Маринин С.Б. США: политика и управление (федеральный правительственный аппарат). М.: Международные отношения. 1967.

Материалы “круглого стола” “Формирование цивилизованных механизмов взаимодействия предпринимателей и органов власти: российский опыт и тенденции” // Бизнес и политика. 1996. № 5-6. С. 4-10.

Медведев О. Российский ВПК: “младший брат в семействе лоббистов” // Бизнес и политика. 1995. № 1. С. 12-15.

Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России: (Материалы "круглого стола") // Государство и право. 1998. № 1. С. 100-106.

Мионов О.О. Проблемы формирования многопартийности // Представительная власть. 1995. № 5. С. 22-25.

Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств. М., 1974.

Мишин А.А. Центральные органы власти США - орудие диктатуры монополистического капитала. М.: Государственное издательство юридической литературы. 1954.

- Мишин А.А.** Государственное право США. М., 1976.
- Мишин А.А., Власихин В.А.** Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., 1985.
- Можаев В.** Профсоюзное лоббирование // Профсоюзы и экономика. М., 1995. № 2. С. 67-72.
- Монтиджелли А.А.** О проекте федерального закона "О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти" // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3. С. 76-80.
- Нельсон Л.Д., Кузес И.Ю.** Группы интересов и политический срез российских экономических реформ. Критическая версия // Полис. 1995. № 6. С. 81-86.
- Нефедов Б.И.** Виды международно-правовых документов, оказывающих влияние на правовое положение иностранных граждан в СССР / М-во внутр. дел СССР. Ом. высш. шк. милиции. Омск, 1986. 30 с.
- Нечаев А.** Наступило хрупкое равновесие между разными группами влияния // Власть. 1994. № 7. С. 19-26.
- Нещадин А., Блохин А., Верещагин В.** Лоббизм в России: (Подражание худшему или переход к лучшему?) // Безопасность. 1995. № 5-6. С. 78-98.
- Нисневич Ю.** Проблемы взаимодействия общества и власти в России // Информ. ресурсы России. 1997. № 4. С. 6-10.
- Нотариальные палаты не поделили членские взносы // Коммерсант daily. № 4. 16 января 1998. С. 6.
- Общественные объединения деловых кругов России: лоббистский ресурс и политическая роль. Аналитическая серия. Доклад № 1-3. М.: Центр аналитической информации по политической конъюнктуре России. 1994.
- Ольшанский Д.** О группах влияния некоторых "влияющих" в российской политике // Бизнес и политика. 1995. № 1. С. 2-7.
- Опрос службы "Кассандра": Лоббисты в исполнительных органах власти. // Думский вестник. М.: Издание Государственной Думы. 1995. № 5(10). С.23, 24.
- Орлов Д.** Лоббизм будет цивилизованным, если не загонять его в тень. // Российские вести. 1995. 14 февраля.
- ОРТ начинает подготовку к президентским выборам // Коммерсант daily. 1998. 24 января. №10.
- Очерки парламентского права / Под ред. Б.Н. Топорнина. М.: ИГП РАН. 1993.
- Палов В.** Лоббизм по-русски // Президент. Парламент. Правительство. 1997. № 6. С. 20-23.
- Паппе Я.Ш.** Общероссийские экономические элиты: Схематический портрет/ Доклад для фонда науки и техники в Эденхаузене. Ноябрь. 1994.
- Паппе Я.Ш.** Отраслевые лобби в правительстве России (1992-1996) // Pro et Contra. 1996. Т. 1. № 1. С. 61-78.
- Паппе Я.Ш.** Новые группы в России. М., 1994.
- Парламентское право России. Учебное пособие/Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юристъ. 1999. 392 с.
- Парламенты мира. Сборник. М.: Интерпракс. 1991. 624 с.
- Перегудов С.** Российские группы интересов - особый случай или подтверждение правила? // Мировая экономика и междунар. отношения. 1997. № 1. С. 98-101.
- Перегудов С., Семенов И.** Лоббизм в политической системе России // Мировая экономика и междунар. отношения. 1996. № 9. С. 28-42.
- Перегудов С.П.** Группы давления и корпоративизм: категориальные аспекты проблемы // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода). Сб. работ победителей конкурса научных проектов "Российские общественные науки: новая перспектива". 1997. Вып. 8. Часть 1. С. 86-91.

Перегудов С.П. Организованные интересы и государство: смена парадигм // Полис. 1994. № 2. С. 76-87

Перегудов С. Национальная специфика или дурная аномалия? Полноценное разделение властей невозможно без институционализации лоббистской деятельности // Независимая газета. 1999. 21 октября. С. 8.

Перегудов С.П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России // Полис. 1993. № 14. С. 121.

Перечень партий, движений, объединений, фондов и клубов предпринимателей России // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 40-44.

Политические институты США: история и современность / В.И. Борисюк, Т.З. Джапаридзе, Н.Г. Зяблюк и др. М. Наука. 1998. 272 с.

Политический словарь. Ч.1. М.: РАУ. 1994. С. 126.

Политология. Энциклопедический словарь. М, 1993. С.159.

Послесловие к дискуссии о лоббизме. // Торгово-промышленные ведомости. 1995. Февраль. С. 2.

Правительство, министерства, ведомства в зарубежных странах. М.: Юрид. лит. 1994. 128. С.

Президент накажет пенсионных “лоббистов” // Русский телеграф. 1998. 21марта. № 49 (121). С. 4.

Проблемы изучения групп интересов через призму социологич. науки / Становление российской политической мысли и ее отражение в учебном процессе. Сб. материалов научно-практической конференции. М.: Изд-во МГУ. 1997. С. 165 - 171.

Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти // Думский вестник. М., 1995. № 5. С. 20 - 24.

Проблемы формирования и представительства новых социальных интересов в Российской Федерации // Политические теории: тенденции и проблемы. М.: РАГС. 1997. С.89 - 105.

Проблемы обеспечения прав граждан на доступ к правовой информации / Материалы международного "круглого стола". Москва, Государственная Дума, 25 - 26 ноября 1997 года. М.: Издание Государственной Думы. 1999. 584 с.

Прохода Н. Лоббизм: как это делается во Франции // Бизнес и политика. 1995. № 8. С. 36 - 41.

Радкевич С. О деятельности предпринимателей в сфере лоббизма / Парламентский центр Рос. Федерации. М., 1993. 14 с.

Родина И. Закон, который так и не принят. [О проекте федер. закона "О регулировании лоббистской деятельности в федер. органах власти"] // Наука. Политика. Предпринимательство. 1997. № 2. С. 62 - 69.

Росс У. Лоббисты в конгрессе // США: Экономика, политика, идеология. 1994. № 4. С. 91 - 95.

Российские политические партии и общественные объединения на выборах в Государственную Думу-95. М.: Юрид. лит. 1996. 208 с.

Россия в свете теории групп / Политолог: взгляды на современность / Под ред. В. С. Комаровского. М.: Эко Энроф. 1996. С. 184 - 200.

Русланова Г. Министр против лоббистов // Российская Федерация. 1998. № 10 (56). С. 5.

Рутгайзер В. Законотворчество как бизнес. К истории законопроекта “Об оценочной деятельности” // Эксперт. 1996. № 39. С. 18 - 21.

Саликов М.С. Национально-территориальные образования как формы учета интересов национальных групп в советских унитарных государствах / Свердлов. юрид. ин-т им. Р.А. Руденко. Свердловск, 1989. 8 с.

Сборник документов и материалов Специальной комиссии Государственной Думы ФС

РФ по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента РФ, и их рассмотрения Государственной Думой 13 - 15 мая 1999 года / Под общ. ред. В.Д. Филимонова. М.: Издание Государственной Думы. 1999. 1000 с.

Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. М.: Издание Государственной Думы. 1997. С. 735.

Семененко И. Лоббизм и представительство интересов бизнеса в Европейском Союзе // Бизнес и политика. 1995. № 2. С. 44 - 49.

Сергунин А.А. США: президентский лоббизм и внешняя политика. М.: Знание. 1989. 62 с. (Новое в жизни, науке, технике); 1989. С. 60.

Сергунин А.А. Президентский лоббизм и разработка американской политики в отношении региональных конфликтов (70 - 80 гг.): Учеб. пособие / Горьк. гос.ун-т им. Н.И. Лобачевского. Горький, 1989. 67 с.

Сергунин А.А. Законодательное регулирование лоббизма в США / Горьк. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского. Горький, 1986. 28 с.

Серов А. Лоббистов загнали в цейтнот. Результат первых трех чтений бюджета - рекорд скорострельности // Итоги. 1997. № 1 - 2. С. 16.

Система представительства в российском бизнесе: формы коллективного действия // Власть. 1997. № 2. С. 36 - 43.

Скорин В. Лоббизм в России: проблемы законодательного регулирования // Бизнес и политика. 1995. № 3(4). С. 35 - 38.

Словарь иностранных слов. М.: 1988. С. 282.

Смирнов В.В., Зотов С.В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право. 1996. № 1. С. 112 - 120.

Советский лоббизм жив // Российские вести. 1995. 6 мая.

Современные зарубежные конституции. М.: МЮИ. 1992. 286 с.

Современные Соединенные Штаты Америки. Энциклопедический справочник. М.: 1988. С.83 - 84.

Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, Универс. 1993. С.171 - 175.

Сравнительное конституционное право / Авт. кол.: Топорнин Б.Н., Чиркин В.Е., Юдин Ю.А. и др. М.: Издательская фирма "Манускрипт". 1996. С. 291.

Старостин С. Каждому чиновнику уготовано по "лоббному" месту // Профиль. 1997. № 9. С. 18 - 23.

Стенограмма международной конференции "Лоббизм и его место в общественно-политической жизни". М., 1993.

Степанов И.М. Российское парламентское право: сущностные и регулятивно целевые ориентиры формирования // Государство и право. 1994. № 11. С. 3 - 11.

Стрелец И. Современный корпоративизм: экономический аспект // Бизнес и политика. 1996. № 2.

США. Законы. О регулировании лоббизма: Федер. закон Соедин. Штатов Америки 1946 г. // Бизнес и политика. 1996. № 9 - 10. С. 65 - 68.

Топорнин Б.Н. Европейское право/ Учебник. М.: Юристъ. 1998. 456 с.

Туманов В.А. Права человека и исполнительная власть // Советское государство и право. 1990. № 2. С. 20.

Туранов С. Рейтинг отечественных толкачей. Интересы компаний лоббируются эффективнее, чем интересы регионов // Независимая газета. 1998. 14 мая. С. 8.

Федоров Ю. Экономические группы интересов в России: ТЭК добывающие отрасли // Бизнес и политика. 1995. № 1. С. 8-11.

Федотова Л.Н. Реклама в средствах массовой коммуникации как “лоббизм” производителя // Вестник Моск. ун-та. Сер. 10. Журналистика. 1994. № 5. С. 70 - 75.

Фритчлер А.Л. Росс Б.Х. Как работает Вашингтон. Путеводитель делового человека по амер. правительству / Пер. с англ. М.: ППП. 1995. 224 с.

Хадшу Э. Законодательство: Программа и процедура. Бонн: Дрейкер и Мюллер. 1991. 79 с.

Халфина Р.Н. Право как средство социального управления. М.: Наука. 1988. 256 с.

Ховренко Н. Природа лоббизма // Наука. Политика. Предпринимательство. 1997. № 4. С. 83 - 89.

Хомич А. Лоббизм в странах АСЕАН // Бизнес и политика. М., 1995. № 9. С. 44 - 49.

Хоренко Н. Российский лоббизм: саморегуляция или государственный контроль? // Бизнес и политика. 1996. № 5. С. 36 - 37.

Цветнов А. Управление социально-политическими процессами: Технология избирательных кампаний, лоббирования, общественной деятельности. М.: Палея. 1995. 132 с.

Чебыкин И.В. Правовое регулирование лоббизма: американский вариант // Правовое регулирование отношений с участием организаций и граждан. Иваново. 1995. С. 73 - 78.

Четвериков С.Б. Кто и как делает политику США. М.: Международные отношения. 1974.

Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государствоведения. М., 1994.

Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ. 1997. 568 с.

Шакина М. Свет в конце коридора: Лучше уж признать лоббизм и держать его под контролем, чем делать вид, будто его в стране не существует // Новое время. 1995. № 8. С. 20 - 21.

Шпагина М. Пятая власть: из тени в свет перелетая // Коммерсант: Аналит. еженедельник Издат. дома "Ъ". М., 1995. № 9. С. 9 - 10.

Штатина М.А. Организация законодательного процесса в Конгрессе США / Парламентский Центр Российской Федерации; Ред. В.М. Постышев. М., 1994. 8 с.

Шуровский М. Законодательное регулирование лоббистской деятельности в органах представительной власти: опыт США // Бизнес и политика. М., 1995. № 3(4). С. 40 - 42.

Шуровский М. Соединенные Штаты Америки: может ли аппарат Конгресса стать лоббистом собственных интересов? // Бизнес и политика. 1995. № 7. С. 49 - 55.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ | 3 |
| ВВЕДЕНИЕ..... | 3 |
| ГЛАВА I. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛОББИЗМА В ПЕРИОД ВЫБОРОВ | 6 |
| § 1. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ЛОББИЗМ В ПЕРИОД ВЫБОРОВ | 6 |
| § 2. ХАРАКТЕРИСТИКА И ИНТЕРЕСЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И БЛОКОВ НА ВЫБОРАХ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ..... | 12 |
| Избирательные объединения и блоки в период выборов депутатов Государственной Думы второго созыва..... | 19 |
| Создание избирательных объединений и блоков в период выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва | 21 |
| § 3. ПОЛИТИЧЕСКАЯ АКТИВНОСТЬ НА ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ВЫБОРАХ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ...27 | |
| ГЛАВА II. ЛОББИСТСКИЕ ВОЗМОЖНОСТИ В ПАЛАТАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ | 43 |
| § 1. ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ | 43 |
| Распределение и представительство фракций и депутатских групп в комитетах Государственной Думы второго созыва..... | 46 |
| § 2. ДЕПУТАТСКИЕ ФРАКЦИИ И ГРУППЫ | 55 |
| Состав депутатских объединений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва по состоянию на 1996-1999 годы | 61 |
| § 3. СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ – ПАЛАТА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 62 |

ГЛАВА III. ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ИНТЕРЕСЫ ПО ИЗМЕНЕНИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ⁷²

§ 1. Предложения по изменению Конституции Российской Федерации⁷²

§ 2. ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН И ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

ГРАЖДАН 77

ГЛАВА IV. ЛОББИЗМ И ПРЕЗИДЕНТ 79

§ 1. ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 79

Основные положения предвыборных программ кандидатов в
Президенты Российской Федерации на выборах в 1996 году 81

§ 2. ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ 93

§ 3. ОТСТРАНЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА ОТ ДОЛЖНОСТИ 96

ГЛАВА V. ИНОСТРАННЫЙ ЛОББИЗМ 103

§ 1. ИНТЕРЕСЫ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ 103

§ 2. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ РОССИЙСКИХ ИНТЕРЕСОВ 115

ГЛАВА VI. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭТИКА 123

§ 1. ДЕПУТАТСКАЯ ЭТИКА 123

§ 2. ПРИНЦИПЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ 130

Проект концепции Кодекса поведения депутатов (членов) парламента 131

Политические правонарушения (проступки) 133

§ 3. СТАНДАРТЫ, ПРАВИЛА И ЭТИКА ПОВЕДЕНИЯ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА (ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО)
И ЛОББИСТА 134

ГЛАВА VII. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ И РЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ 143

§ 1. ФОРМЫ И МЕТОДЫ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ И РЕШЕНИЯ
ПОЛИТИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ 143

Договор об общественном согласии 146

Политическое соглашение 156

| | |
|---|------------|
| между Президентом Российской Федерации, Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Правительством Российской Федерации..... | 156 |
| Заявление Президента РФ, Федерального Собрания РФ и Правительства Российской Федерации об обеспечении политической стабильности в Российской Федерации | 159 |
| §2. ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ПОТЕНЦИАЛ РОССИЙСКИХ ДИАСПОР ЗА РУБЕЖОМ. | 165 |
| РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ДОКУМЕНТЫ | 173 |
| 1. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ АКТЫ..... | 173 |
| 2. ПЕРЕЧЕНЬ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИНЫХ ДОКУМЕНТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 219 |
| РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. РЕГЛАМЕНТЫ ФРАКЦИЙ..... | 223 |
| А) Регламент фракции "ЯБЛОКО" | 223 |
| Б) Регламент фракции ПДС в 14-м Германском Бундестаге | 229 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ..... | 238 |

Научное издание

Любимов Алексей Павлович

**Политическое право и
практика лоббизма**

(Антикоррупционный проект)

Подписано в печать 25.01.2001. Печать офсетная.
Печ. л. 15. Уч.-изд. л. 14,5. Тираж 500 экз. Зак. 2042