ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОППОЗИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2011 г. Лидия Алексеевна Нудненко¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются проблемы правовой регламентации парламентской оппозиционной деятельности в Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Анализируется содержание Регламента Государственной Думы и Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 8 мая 1994 г. Делается вывод о необходимости принятия федерального закона “О гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации”, высказываются предложения относительно его содержания.

Annotation: the article deals with problems of legal regulation of parliamentary opposition activity in the State Duma, examines the Regulations of the State Duma and Federal Law “On the status of a member of the Federation Council and the status of deputy of the State Duma of Federal Assembly of the Russian Federation” of 8 May 1994 year. The author declares necessity for adoption of Federal Law “On guarantees of the opposition in the Russian Federation” and makes suggestions about its contents.

Ключевые слова: политические партии, оппозиция, парламентские фракции, государственная регистрация оппозиционной депутатской фракции, Государственная Дума Федерального Собрания РФ.

Key words: political parties, opposition, parliamentary factions, state registration of opposition parliamentary faction, the State Duma of Federal Assembly of the Russian Federation.

Конституция РФ провозглашает Россию демократическим правовым государством (ст. 1). Одно из необходимых условий демократического развития общества и обеспечения политической стабильности, основанной на балансе политических сил, – нормальное функционирование института оппозиции. Данная возможность вытекает из содержания ст. 13 Конституции РФ, закрепляющей идеологический и политический плюрализм: “2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. 3. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. 4. Общественные объединения равны перед законом”.

В любом цивилизованном обществе, даже со стабильной экономической и политической системой, есть многообразие взглядов граждан по поводу методов управления страной, решения конкретных социально-экономических проблем. Наличие такого многообразия мнений является благом для государства. Во всех демократических государствах существуют оппозиционные партии, предлагающие действующей власти альтернативные варианты решения стоящих перед обществом и государством проблем, которые без конкуренции в политике, без партийной борьбы успешно решить невозможно.

Развитию многопартийности, а следовательно, существованию оппозиционных политических партий призвано способствовать введение на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ пропорциональной избирательной системы. Политические партии, преодолевшие на выборах в Государственную Думу 7%-ный градопостроительный барьер, создают в ее составе депутатские объединения. Степень влияния на решение организационных и иных вопросов, отнесенных к компетенции Государственной Думы, депутатских объединений зависит от их численности. Крупные депутатские объединения получают возможность возглавить постоянные комитеты и комиссии, продвинуть своих представителей в Совет Госдумы, лоббировать принятие подготовленных ими федеральных законов. Это вполне соответствует пониманию демократии – принятие решений большинством голосов. Однако справедливо ли использование большинством своих основных политических прав с тем, чтобы лишить таких прав меньшинство? “Поступая подобным образом, большинство отрицает за меньшинством права, необходимые для осуществления демократического процесса; в результате, тем самым, большинство расписывается в невозможности самоуправления посредством демократического процесса для сообщества в целом”².

¹ Заместитель заведующего кафедрой конституционного права Российской академии правосудия, доктор юридических наук, профессор (E-mail: nudnenko@rambler.ru).

² Даль Р. Введение в экономическую демократию. М., 1991. С. 29, 30.

В условиях парламентской демократии находящиеся в численном меньшинстве оппозиционные партии, у которых есть свои депутатские объединения в Госдуме, должны иметь пространство для реализации своих целей посредством участия в процессе выработки общего решения возникших конфликтов, оказания воздействия на содержание и характер принимаемых государственных решений. Это одновременно служит защитой прав и законных интересов избирателей, проголосовавших за политические партии, находящиеся в меньшинстве в составе Госдумы.

Так, на выборах в Государственную Думу 2 декабря 2007 г. были зарегистрированы 109 145 517 избирателей. В голосовании приняли участие 63.78% (69 609 446) избирателей. Из них за политическую партию «Единая Россия» проголосовали 64.30% (44 758 844). Таким образом, 19 850 602 избирателя поддержали другие политические партии, а 40 536 070 – вообще не приняли участия в голосовании, так как не нашли ни одну политическую партию, которая выражала бы их интересы.

Практически две трети россиян (62%) убеждены в необходимости существования оппозиции в России. Таковы результаты опроса общественного мнения, проведенного «Левада-центром» летом 2008 г. Обратного мнения придерживается лишь 21% опрошенных, а 17% – не имеют определенного мнения по этому вопросу³. По мнению большинства россиян, оппозиция нужна как контролирующая сила, которая не давала бы абсолютной власти правящей партии.

Логичен вывод о необходимости гарантирования прав политических партий, представляющих интересы почти половины избирателей страны, оказавшихся не представленными в парламенте. Это является обязательным условием обеспечения представительной функции Государственной Думы, призванной выражать волю всего российского многонационального народа.

Существование политической оппозиции, корректирующей содержание государственных решений с учетом мнения меньшинства российского населения, отвечает национальным интересам страны. «Национальные интересы – это продукт национального консенсуса, согласия всего населения, проживающего на территории страны, независимо от территориальных, национальных и иных особенностей. Они выражают стремление граждан страны к благополучной и безопасной

жизни и не могут не носить стабильный и долгосрочный характер. Избранные государственные органы и должностные лица, получив мандат народа, могут лишь формулировать свое видение национальных интересов, а не формировать их. Национальные интересы, озвучиваемые политиками, являются лишь составным элементом их политических программ, оценка которых будет дана по прошествии определенного времени»⁴.

Термин «парламентская оппозиция» предполагает наличие правящей партии, в оппозиции к которой находятся малочисленные депутатские объединения в парламенте. С нашей точки зрения, под правящей партией следует понимать политическую партию, депутатское объединение которой имеет абсолютное численное большинство в парламенте, что позволяет ей проводить все нужные решения, принимать вносимые ею законопроекты. Логичен вывод, что парламентское большинство должно быть постоянно действующим и формироваться в определенный Регламентом срок на первой сессии Госдумы после формирования депутатских фракций, но до избрания руководства Думы и создания ее органов.

Если ни одна политическая партия не получила абсолютного большинства мест в парламенте, формирование парламентского большинства предполагает создание коалиции двух и более политических партий. В подобной ситуации формирование парламентского большинства должно происходить путем подписания соглашения с руководителями депутатских фракций, создающих коалицию в парламенте. Парламентское большинство может считаться сформированным с момента официального объявления на пленарном заседании парламента. Парламентское большинство может создать совещательный консультативный орган – координационный совет. К сожалению, такая норма в ныне действующем Регламенте Государственной Думы РФ от 22 января 1998 г. (в ред. от 19 марта 2006 г.) (далее – Регламент) отсутствует. Однако принятие ее в перспективе представляется целесообразным.

Деятельность парламентской оппозиции протекает в основном в стенах парламента и ограничивается парламентскими процедурами. На родине современного парламентаризма, в Англии, выработаны традиции и обычаи, регулирующие правовой статус политической оппозиции, которые

³ См.: Социальный заказ на оппозицию в России // <http://sococom.ru/2008/07/31/opposition-for-russia>

⁴ Постников А.Е. Национальные интересы и развитие демократических основ публичной власти в России // Правовое обеспечение национальных интересов. Материалы Международной научно-практической конференции. М., 2005. С. 146.

неуклонно соблюдаются всеми игроками политического процесса. В России в силу особенностей ее исторического развития таких традиций не было. Отдельные нормы, гарантирующие права оппозиционных политических партий, имеют место в ряде федеральных законов⁵ и в Регламенте.

Однако это не исключает, а наоборот, предполагает необходимость разработки и принятия норм, в которых такие гарантии должны быть прописаны детально. В связи с этим в Госдуму 22 февраля 2005 г. был внесен проект федерального закона “О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации”, который был снят с рассмотрения Госдумой 29 марта 2005 г. В феврале 2007 г. проект аналогичного федерального закона был внесен в Госдуму депутатской фракцией Коммунистической партии России, который также был отклонен.

Раздел Регламента, посвященный депутатским объединениям, в ныне действующей редакции отличается излишней краткостью и пробельностью.

Какую политическую партию следует отнести к числу оппозиционных? На наш взгляд, оппозиционной должна признаваться политическая партия, принявшая решение о переходе в оппозицию. Обязательным условием признания политической партии оппозиционной является ее численность. Она должна составлять менее 50% от общего числа депутатов Государственной Думы. Кроме того, оппозиционное депутатское объединение не должно иметь своих представителей в составе Правительства РФ и в руководстве федеральными органами исполнительной власти. Решение о переходе в оппозицию целесообразно принимать

съездом, а в период между съездами – постоянно действующим руководящим органом политической партии. Данное решение должно быть передано в федеральные государственные средства массовой информации.

Могут ли в составе парламента быть две оппозиционные фракции? Анализ регламентов зарубежных стран показывает закрепление только одной оппозиционной депутатской фракции или одного оппозиционного объединения депутатских фракций в парламенте. Организация работы парламентской оппозиции определяется принятым ею Положением.

В перспективе полагаем целесообразным следование Государственной Думой этой парламентской традиции. Однако этот идеал – объединение нескольких оппозиционных парламентских фракций в одну в составе ныне действующей Государственной Думы на практике вряд ли достижим.

По мнению политологов, сегодняшние партии, считающие себя оппозиционными, вряд ли в состоянии выполнять роль конструктивной оппозиции. Часть из них “оппозиционирует”, как правило, лишь на словах и очень далека от подлинных интересов граждан. Остальные же оппозиционные течения маргинализированы, их лидеры пользуются влиянием в очень узком кругу лиц⁶.

Последние заявления Президента РФ и изменения, вносимые в законодательство, показывают курс на наличие присутствия в Госдуме нескольких оппозиционных политических партий и отсутствие какой-либо формы их объединения.

Расширению представительства оппозиции в составе Госдумы призваны способствовать положения Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации”, принятого 12 мая 2009 г.⁷ Согласно указанному Закону еще до распределения мандатов некоторое их количество передается спискам тех партий, которые набрали не менее 5% голосов, но не дотянули до 7%-ного барьера. Партия получает один мандат, если за нее проголосовали от 5 до 6% процентов избирателей, и два – если от 6 до 7%. Депутатами становятся кандидаты, включенные в общефедеральную часть списка в порядке очередности. Если такой части нет, то мандат переда-

⁵ См.: Федеральные законы: “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 8 мая 1994 г. (в ред. от 28 декабря 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74; “О политических партиях” от 11 июля 2001 г. (в ред. от 23 ноября 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; “Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан Российской Федерации на участие в референдуме” от 12 июня 2002 г. (в ред. от 8 марта 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; “О выборах Президента Российской Федерации” от 10 января 2003 г. (в ред. от 28 декабря 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171; “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 18 мая 2005 г. (в ред. от 23 февраля 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2011. № 7. Ст. 771; “О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами” от 12 мая 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

⁶ См.: Социальный заказ на оппозицию в России // <http://sococom.ru/2008/07/31/opposition-for-russia>

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2391.

ется кандидату, стоящему первым в региональной группе, которая получила наибольшее количество голосов. Такая же схема действует при передаче двух мандатов – только распространяется на две самые популярные региональные группы.

Депутат Государственной Думы, избранный в составе федерального списка кандидатов, которому был передан депутатский мандат в соответствии со ст. 82.1 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, не может войти ни в одну фракцию в Думе. Такой депутат может быть членом только той политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой он был избран депутатом Госдумы.

Вышеназванные депутаты Государственной Думы, избранные в составе федерального списка кандидатов политической партии и не входящие во фракции в Думе, вправе образовывать депутатские объединения, не являющиеся фракциями. Порядок деятельности указанных депутатских объединений должен быть установлен Регламентом. Однако этого пока не сделано.

Партия, имеющая одного или двух представителей в Госдуме, не может быть ликвидирована за отсутствие положенного в соответствии с Федеральным законом “О политических партиях” количества региональных отделений или числа членов организации до тех пор, пока ее представитель работает в Государственной Думе.

В случае прекращения деятельности политической партии в связи с ее ликвидацией или реорганизацией деятельность фракции данной политической партии в Думе, а также членство депутатов Госдумы в этой фракции либо действие ограничений, установленных Федеральным законом, прекращаются со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи.

Думается, что проблему расширения представительства в Госдуме политических партий и избирателей, поддерживающих их, можно решить более простым и радикальным путем – снижением заградительного барьера на выборах в Государственную Думу с 7 до 5%.

Согласно сложившимся парламентским традициям в демократических государствах оппозиционная деятельность парламентской оппозиции считается прекращенной с момента оглашения на заседании парламента или палаты парламента председателем оппозиционной депутатской фракции либо одним из председателей депутатских фракций, образовавших оппозиционное

объединение депутатских фракций, заявления о прекращении оппозиционной деятельности.

Оппозиционная деятельность депутатской фракции прекращается также с момента оглашения образования оппозиционного объединения депутатских фракций, в состав которого она вошла на время ее нахождения в таком оппозиционном объединении депутатских фракций.

Можно предположить, что оппозиционная деятельность оппозиционного объединения депутатских фракций будет прекращена также в случае, если одна или несколько депутатских фракций, входящих в состав оппозиционного объединения депутатских фракций, заявили о выходе из этого объединения, если при этом в составе оппозиционного объединения депутатских фракций осталась только одна депутатская фракция.

Необходима ли государственная регистрация оппозиционной политической партии? В проекте федерального закона “О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации” содержалась норма о необходимости государственной регистрации посредством письменного уведомления политической партии о переходе в оппозицию федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в соответствии с Федеральным законом “О политических партиях” принимать решение о государственной регистрации политических партий, что позволит пользоваться правами, которые предусмотрит федеральный закон “О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации”. Полагаем, что такая норма целесообразна, поскольку отдельные малочисленные депутатские объединения в составе Государственной Думы могут поддерживать курс правящей политической партии, имеющей численное большинство в Думе, и, таким образом, не находиться в оппозиции. Поэтому оппозиционное депутатское объединение должно публично заявить о своей оппозиции, но сделать это, на наш взгляд, можно посредством письменного заявления в Совет Госдумы, которое обязательно должно быть опубликовано в “Российской газете”.

Анализ действующего Регламента позволяет выделить следующие возможные виды парламентской оппозиционной деятельности, предусмотренные последним:

внесение проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, правовых актов Государственной Думы, в том числе альтернативных проектам, вносимым Правительством РФ, проектов заявлений и обращений Государ-

ственной Думы. Это право не закреплено в прямой форме за депутатским объединением. Оно вытекает из ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, которая в качестве субъекта законодательной инициативы называет депутатов Государственной Думы;

выступления с инициативой о проведении парламентских слушаний, участие в работе комитетов, комиссий и иных органов Государственной Думы (п. 2 ст. 64);

выступления с заявлениями на “часе заявлений” (ст. 42);

требование проведения внеочередного заседания палаты. В данной ситуации депутатское объединение должно внести в Совет Госдумы соответствующие проекты постановлений палаты (п. 2 ст. 43);

внесение предложения о приглашении на заседание Государственной Думы в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства РФ, заместителя Председателя Правительства РФ, Генерального прокурора РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, иных должностных лиц (п. 3.1 ст. 38);

выдвижение кандидатов на должности заместителей Председателя Государственной Думы (п. 2 ст. 10);

инициирование проведения в помещениях Госдумы совещаний, “круглых столов”, семинаров, конференций и других мероприятий, связанных с законодательной деятельностью Государственной Думы, а также в любых других формах, не противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам (ст. 72 Конституции РФ);

наличие аппарата депутатского объединения. При этом последнее осуществляет подбор и расстановку кадров своих аппаратов, руководство и контроль за их деятельностью, а также определяет функциональные обязанности работников указанных аппаратов в соответствии со срочными трудовыми договорами (контрактами), заключенными на период деятельности депутатских объединений (ст. 78–80).

Однако эти потенциальные возможности оппозиционной депутатской фракции, вытекающие из прав отдельных депутатов, не гарантируют обязательности их реализации. Так, 18 августа 2008 г. представители “Единой России”, составляющей парламентское большинство в Законодательном собрании Республики Карелия, не поддержали

депутатский запрос фракции “Российская партия жизни”, находящейся в меньшинстве, к прокурору Республики. В ответе на депутатский запрос парламентское меньшинство хотело получить информацию от прокурора в связи с выделением земельных участков в г. Петрозаводске под строительство двух муниципальных бассейнов и детского сада. В результате депутаты, находящиеся в оппозиции, были лишены права получить информацию. Оппозиционная коалиция в знак протеста дважды срывала заседания Законодательного собрания Карелии, на которых обсуждался спорный законопроект о передаче региональным властям полномочий по распоряжению земельными участками на территории г. Петрозаводска, государственная собственность на которые не разграничена.

“Пирровой победой” назвал лидер коммунистов П. Хмяляйнен лишение местной оппозиции возможности отстаивать свою позицию в республиканском парламенте. Комментируя новый порог явки депутатов на пленарное заседание, – половина от общего числа депутатов Законодательного собрания (прежде правомочным считалось заседание Законодательного собрания, на котором присутствовало не менее двух третей от числа избранных), он заявил, что если парламентскому большинству в республиканском парламенте ранее приходилось считаться с мнением оппозиции, которая имела более одной трети голосов, то теперь мнение меньшинства можно игнорировать. У большинства больше не будет противовеса в парламенте, что неизбежно скажется на качестве принимаемых решений⁸.

Приведенный пример свидетельствует о необходимости диалога между парламентским большинством и парламентской оппозицией. Парламент должен быть местом согласования интересов различных политических и экономических групп населения. В этом – его предназначение. Такой диалог в интересах гражданского общества возможен при условии правовых гарантий прав парламентской оппозиции.

Шагом на пути решения этой задачи явилось внесение изменений в Федеральный закон “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”. Согласно ч. 4 ст. 7 депутату Государственной Думы, избранному в составе федерального списка кандидатов, которому передан депутатский мандат в соответствии со ст. 82.1 Федерального закона

⁸ См.: <http://www.fsnow.ru/content/blgcategory-11/12/9/27>

“О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, наравне с представителями фракций в Госдуме предоставляются право предлагать кандидатов на должности, избрание на которые осуществляется Государственной Думой, право на выступление в Думе, получение и распространение материалов и документов, участие в работе органа Госдумы, создаваемого для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности Государственной Думы.

Если в составе данного федерального списка кандидатов избраны два депутата Госдумы, указанные права обеспечиваются одному из депутатов. Порядок их реализации устанавливается Регламентом.

Федеральным законом “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации” от 12 мая 2009 г. депутату Государственной Думы, избранному в составе федерального списка кандидатов, которому передан депутатский мандат в соответствии со ст. 82.1 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, наравне с представителями фракций в Государственной Думе предоставлены те же права, что имеют партии, преодолевшие заградительный барьер. Так, они

не должны собирать подписи для участия в выборах, могут участвовать в формировании избирательных комиссий (п. 1, 3.1 ст. 22, п/п. “а” п. 7, п/п. “а” п. 7.1 ст. 25, п/п. “а” п. 5 ст. 27 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”);

вправе предлагать Центральной избирательной комиссии для регистрации кандидата на должность Президента РФ без сбора подписей (п. 2 ст. 36 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”);

вправе предлагать своих кандидатов для замещения вакантных мест в парламенте;

вправе размещать информацию о деятельности политической партии, ее руководящих и иных органов, региональных отделений и иных структурных подразделений политической партии в государственных общероссийских и региональных телепрограммах (телепередачах) и радиопрограммах (радиопередачах) на общих основаниях со всеми парламентскими партиями (ст. 4 Феде-

рального закона “О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами”).

Информацией о деятельности политической партии будет считаться не только рассказ о планах и законопроектах партии, но также выступления руководителей, активистов и депутатов разного уровня от политической партии. Эфир политическим партиям должен предоставляться ежемесячно.

Полагаем, что в каждом случае передачи, опубликования государственным федеральным или региональным средством массовой информации сообщения о принятии Государственной Думой федерального закона, проекта федерального закона в первом и (или) втором чтениях, постановления, заявления, обращения, иного акта также должна содержаться информация о взглядах по данному вопросу каждого оппозиционного депутатского объединения.

Кроме того, в данном Законе не урегулирован вопрос о времени предоставления эфира депутатским объединениям. В результате не исключена ситуация, когда правящей парламентской фракции эфир будет предоставлен в “лучшее” время, а парламентской оппозиции – в ночное.

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что полномочия депутатов, которым передан в соответствии с федеральным законодательством депутатский мандат в Государственной Думе, “рассыпаны” по целому ряду федеральных законов.

Вместе с тем в действующем Регламенте отсутствуют главы, подобные гл. 12 “Порядок образования коалиции депутатских фракций в Верховной Раде” и гл. 13 “Парламентская оппозиция” Регламента Верховной Рады Украины⁹. Существующие в Государственной Думе оппозиционные депутатские фракции действуют, реализуя права, закрепленные за депутатами и всеми депутатскими фракциями Думы. По нашему мнению, необходимо выделить соответствующие разделы в Регламенте, где систематизировать круг полномочий парламентской оппозиции и урегулировать порядок их реализации.

При этом парламентская оппозиция должна иметь право на представительство при распределении руководящих должностей в Государственной Думе. Так, можно обсудить целесообразность избрания одного представителя оппозиции в ка-

⁹ См.: Ведомости Верховной Рады Украины. 2009. № 1, 2.

честве заместителя Председателя Государственной Думы.

В настоящее время парламентская оппозиция имеет пропорциональное своей численности представительство во всех комитетах и комиссиях Госдумы, а также “портфели” председателей или заместителей председателей комитетов и комиссий Государственной Думы. Нуждается в обсуждении вопрос о целесообразности закрепления в ст. 21 Регламента следующего правила: в случае если председателем комитета, комиссии Государственной Думы является депутат, не входящий в состав оппозиционного депутатского объединения, то из числа его членов избирается заместитель председателя соответствующего комитета или комиссии Госдумы.

Регламент не предусматривает обязательного представительства в Совете Госдумы депутатских фракций, дающего право решающего голоса. Это, на наш взгляд, является существенным пробелом в регламентации правового статуса депутатских фракций Государственной Думы. Наличие такого правила позволило бы всем депутатским объединениям, в том числе и парламентской оппозиции, возможность участвовать в планировании деятельности Думы: формировать проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию; принимать решение о включении в нее законопроектов; формировать проект порядка работы Думы на очередное заседание; созывать заседания палаты; определять ответственные комитеты по законопроектам и т.д. Принятие данной нормы позволило бы учитывать интересы не только политической партии, имеющей численное большинство в Государственной Думе, но и оппозиционных депутатских объединений, выражающих интересы значительного числа избирателей Государственной Думы.

Среди существующих на практике гарантий контактов оппозиционных депутатских объединений с Президентом РФ следует выделить сложившийся обычай его встреч с руководством Госдумы, на которые приглашаются руководители оппозиционных депутатских объединений.

Полагаем, что для реализации народовластия и принципа идеологического и политического плюрализма в деятельности Государственной Думы за оппозиционным депутатским объединением целесообразно закрепить дополнительные правовые гарантии:

возможность гарантированного выступления представителя оппозиционного депутатского объединения по проектам федеральных законов, проектам постановлений Госдумы, заявлений

и иных принимаемых Думой правовых актов, а также по каждому ставящемуся на голосование вопросу до начала голосования;

право на обращение с запросом к Председателю Правительства РФ, членам Правительства РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Центрального банка РФ, Председателю Счетной палаты РФ, Председателю Центральной избирательной комиссии РФ, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также руководителям органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц, с соблюдением требований Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”;

возможность выступления представителя для изложения позиции оппозиционного депутатского объединения по обсуждаемому вопросу после выступления на заседании Государственной Думы Председателя Правительства РФ, членов Правительства РФ, Генерального прокурора РФ, Председателя Счетной палаты РФ, Председателя Центрального банка РФ, Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, руководителей иных федеральных органов государственной власти, а также руководителей органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц, каждому оппозиционному депутатскому объединению;

право требовать создания парламентского комитета по расследованию, особенно в тех случаях, когда критике подвергаются недостатки, присущие с точки зрения оппозиции правительству и аппарату управления. Именно такое право предусмотрено в Бундестаге ФРГ. Во всех других странах с парламентарной формой правления это возможно, если требование оппозиционного меньшинства поддерживает большинство в парламенте¹⁰. Если парламентскую комиссию по расследованию будет создавать партия большинства,

¹⁰ См.: Стенограмма “круглого стола” Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитета по безопасности на тему “О процедуре парламентских расследований” 9 июня 2005 г. // Архив Государственной Думы ФС РФ за 2005 г. С. 5.

то ей не выгодно дать глубокий анализ, правильную оценку, вскрыть причины. Для оппозиции это – эффективный способ воздействовать на власть¹¹.

Представляется целесообразным закрепить в Регламенте обязательность регулярных (не реже двух раз в год) встреч Председателя Правительства РФ с руководителями оппозиционных депутатских объединений в Государственной Думе. Такие встречи должны проводиться с участием членов Правительства РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти, Председателя Центрального банка РФ, руководителей органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, приглашаемых по согласованию с руководителями оппозиционных депутатских объединений для обсуждения важнейших вопросов государственной внешней и внутренней политики, стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Центрального банка РФ, органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Для реализации принципа идеологического и политического плюрализма очень важны гарантии оппозиционных политических партий при осуществлении международных связей Государственной Думы. Так, при формировании официальных парламентских делегаций Федерального Собрания, Государственной Думы, направляемых за пределы Российской Федерации, российских частей межпарламентских комиссий, парламентских или рабочих групп должна быть обеспечена возможность включения в состав каждой делегации, межпарламентской комиссии, парламентской или рабочей группы депутатов, входящих в состав оппозиционных депутатских объединений из числа рекомендованных ими депутатов.

Заслуживает обсуждения идея о создании оппозиционного правительства из числа народных депутатов – членов парламентской оппозиции.

¹¹ См.: там же. С. 6.

Оппозиционное правительство может быть наделено правами:

по своему запросу получать от Правительства РФ информацию и копии принятых им актов;

осуществлять мониторинг деятельности Правительства РФ, других органов исполнительной власти, их должностных лиц;

осуществлять контроль за разработкой и исполнением Государственного бюджета Российской Федерации в пределах парламентского контроля;

готовить альтернативные предложения по Программе деятельности Правительства РФ, актам Правительства РФ и обнародовать их в парламентских средствах массовой информации;

разрабатывать законопроекты, являющиеся альтернативными к внесенным Правительством РФ;

разрабатывать альтернативные проекты общегосударственных программ.

Наличие оппозиционного правительства позволит корректировать ошибки и недочеты действующего правительства, ибо нельзя назвать оппозицией партию, которая, сменяя другую у власти, ничего не меняет в формах и методах достижения целей и задач, стоящих перед обществом и государством. О значимости парламентской оппозиции свидетельствует тот факт, что в Великобритании лидер парламентской оппозиции номинально утверждается главой государства и получает жалованье из государственной казны.

Правовые гарантии парламентской оппозиции – это еще один шаг на пути становления реальной, а не имитационной парламентской оппозиции, залог развития подлинной, а не управляемой демократии. Важным в направлении правовой регламентации гарантий парламентской оппозиции должно стать не только выделение соответствующего раздела в Регламенте, но и принятие федерального закона “О гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации”, в котором следует кодифицировать многочисленные нормы, разбросанные ныне во многих законодательных актах.