

руководства партии. Таким образом, в действующем созыве Государственной Думы работу независимого депутата можно оценить как менее эффективную, поскольку он имеет меньше возможностей воздействовать на принятие решений, не организован, и соответственно его парламентская деятельность для избирателей менее результативна, чем депутата, пользующегося поддержкой фракции. С точки зрения повышения отдачи от депутатской деятельности более приемлемой является пропорциональная система на выборах в Государственную Думу, предполагающая один вид депутатских объединений — фракции. В соответствии с Федеральным законом от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» следующая Государственная Дума образца 2007 г. будет состоять исключительно из партийных фракций, депутатские группы исчезнут⁹.

Руководящий состав комитетов и комиссий Государственной Думы обычно формируется на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений. В соответствии с Регламентом палаты все вопросы должны решаться депутатскими объединениями на паритетных началах, однако малочисленные фракции в силу естественных причин меньше пред-

ставлены в комитетах и комиссиях, имеют гораздо меньше возможностей влиять на принятие тех или иных актов российского парламента. Думается, такое неравенство вполне допустимо, так как более многочисленные фракции имеют поддержку большего числа населения страны, а соответственно выражают их мнение при принятии тех или иных законодательных решений.

Пока еще работа Государственной Думы и представленных в ней фракций оценивается россиянами крайне негативно: только 12,8% россиян испытывают доверие к деятельности данной палаты федерального парламента, при том что Президенту доверяют 66,6%, Правительству — 29,6%, а политическим партиям меньше всего — 5,75¹⁰. Политическим партиям предстоит многое сделать для того, чтобы завоевать доверие населения, и деятельность фракций в Государственной Думе должна им в этом способствовать. Авторитет и влияние фракций в Государственной Думе зависят от многих факторов: числа членов, их популярности, политической программы, поддержки со стороны властных структур, грамотного сотрудничества со СМИ. Однако государство и его органы должны способствовать тому, чтобы соперничество между партиями и фракциями протекало в цивилизованных рамках, с соблюдением конституционного принципа равенства.

⁹ СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919

¹⁰ См.: Горшков М.К., Петухов В.В. Перспективы демократии в России: угрозы реальные и мнимые // Социс. 2004. № 8. С. 28.

Политические партии как участники правотворческого процесса

*Ерыгина В.И.,
доцент кафедры теории истории государства
и права Белгородского государственного
университета, кандидат исторических наук*

В демократическом государстве, на наш взгляд, должно происходить максимальное приближение власти к народу, учет его мнения при принятии решений. В связи с этим актуальным представляется исследование участия политических партий в правотворческом процессе. В юридической науке нет единого подхода к исследованию правотворчества и к его определению. Наряду с традиционным и весьма распространенным представлением о правотворчестве как о «форме государственной деятельности, направленной на создание правовых норм, а также на их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену»¹, в научной литературе существуют и иные его определения. На

наш взгляд, нельзя отождествлять процессы правотворчества и законотворчества.

Однако существует и такая позиция, которую разделяют В.С. Афанасьев и В.В. Лазарев, что правотворчество является лишь составной частью правоустановления. Правотворчество же определяется как основанная на законе деятельность компетентных органов и организаций по созданию нормативных правовых актов². Намного шире понимает правотворчество Ю.А. Тихомиров, определяя его как «процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства, формирования и принятия правовых актов уполномоченными субъектами в рамках соответствующих процедур»³.

¹ Общая теория права / Под ред. А.С. Пиголкина. 2-е изд. М., 1995. С. 200.

² Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 194–200.

³ Общая теория государства и права. Академический курс в 3 т. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Отв. ред. Марченко. Т. 2. М., 2002. С. 254–255.

Можно согласиться с его анализом данного явления как созидательно-процессуальной интеллектуальной деятельности. Ю.А. Тихомиров считает, что импульсом, движущим началом правотворчества являются социальные интересы как тех лиц, групп, партий, которые находятся у руля власти, так и тех, кто в оппозиции к ней или составляет «правопослушное большинство».

Участниками правотворческого процесса вполне можно назвать политические партии. Данную точку зрения разделяет В.Н. Карташов, считающий, что участниками правотворческой практики являются «отдельные лица, их объединения и организации (политические партии и т.п.), которые так или иначе содействуют правотворческим органам при подготовке проекта нормативного акта, его обсуждении, доработке и т.д.»⁴. Именно партии сегодня приобретают все больший вес в политической жизни общества, страны и ее регионов и поэтому нуждаются в научном осмыслении и изучении. Согласно Федеральному закону 2001 г. «О политических партиях» они являются общественными объединениями, созданными для формирования и выражения политической воли граждан Российской Федерации, представления их интересов в органах государственной власти и местного самоуправления⁵. Реализуя свое предназначение, политическая партия может участвовать во всех стадиях правотворческого процесса.

Первая стадия — изучение, анализ общественных явлений и процессов, установление потребности правовой регламентации. Наиболее подробный анализ состояния общества и государства партии осуществляют при составлении своих идеологических программ, в том числе предвыборных платформ. Их анализ показывает, что партии готовы предложить обществу различные варианты его трансформации, улучшения качества жизни. Особенно наглядно активность партий проявляется в период избирательных кампаний, когда предлагаются целые пакеты законопроектов, за принятие которых будут выступать депутаты представительных органов, избранные от той или иной партии.

Однако членам партий и другим участникам правотворческого процесса следует не забывать принцип научной обоснованности предлагаемых законопроектов, который подробно рассмотрен в специальной литературе⁶. Партия должна прежде всего определить круг проблем, подлежащих правовому урегулированию. Для этого ее идеологам (руководителям) необходимо досконально изучить социально-экономическую, политическую и иную обстановку в стране или в регионе. Разумное нормативно-правовое регулирование требует наличия необходимой информации.

Поскольку в России существуют двухуровневая законодательная и партийная система, то всероссийские партии предлагают свои стратегические планы преобразования различных сторон жизни всего российского общества и государства, а их региональные отделения конкретизируют эти планы в собственных

концепциях экономического и социального развития отдельного субъекта Российской Федерации. Каким образом партия (региональное отделение) выявляет существующие в области (конкретном избирательном округе) проблемы? Накануне выборов депутатов в Белгородскую областную Думу IV созыва в октябре 2005 г. автором статьи было проведено научное исследование региональных отделений политических партий, находящихся на территории Белгородской области, в результате которого были выявлены источники получения информации партиями.

Так, региональное отделение партии «Родина» проводит соцопросы, осуществляет прием посетителей в общественных приемных, наблюдает за жизнью людей и беседует с ними. Затем оно обобщает предложения, просьбы, высказанные проблемы. Другой формой получения информации является непосредственная работа агитаторов с избирателями, а также встречи руководителей региональных и местных отделений партии с населением.

Региональное отделение партии «Единая Россия» проводит собрания, общественные мероприятия, организует личные встречи с гражданами. Общественные проблемы выявляются из индивидуальных и коллективных обращений граждан, из писем, наказов, из данных статистики. Накануне выборов представители избирательного штаба Белгородского регионального отделения ПП «Единая Россия» распространяли среди избирателей листовки с названием «Нам важно знать Ваше мнение!». В ней содержался следующий вопрос, обращенный к гражданам: «Какие проблемы в Белгородской области или в Вашем регионе депутаты партии «Единая Россия» должны решить в первую очередь», а далее следовал список 22 общественных приемных, открытых во всех городах и районах области, куда избиратели могли обратиться со своими наказами.

Составителям предвыборных программ необходимо выявлять наиболее важные проблемы, существующие в обществе. Анкетирование членов региональных отделений политических партии показывает, что из множества проблем (был предложен список из 22 проблем), с которыми сталкиваются жители Белгородской области, на первое место по степени важности были поставлены проблемы социального обеспечения населения, решения жилищной проблемы, состояния жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, медицинского обслуживания населения. Проблему социального обеспечения населения назвали наиболее важной представители региональных отделений партии «Единая Россия», Партии пенсионеров, Партии социальной справедливости и Партии жизни. Значимость проблемы занятости населения, преодоления безработицы осознают и отмечают или в качестве первоочередной, или близкой к этой Аграрная партия России, Партия национального возрождения «Народная Воля», Партия пенсионеров. Вызывают озабоченность проблемы, связанные с реформой регионального аппа-

⁴ Карташов В.Н. Теория правовой системы общества: учебное пособие. В 2 т. Т. 1 / В.Н. Карташов. Ярославль, 2005. С. 249.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029; 2003. № 26. Ст. 2574; № 50. Ст. 4856; 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5272; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9.

⁶ Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильева. М., 2000. С. 16–17.

рата государственной власти и органов местного самоуправления, у региональных отделений таких партий, как «Свобода и народовластие», «Родина», Аграрная партия России. Наблюдается тенденция снижения внимания местной партийной элиты к проблемам укрепления морально-этических норм поведения человека в обществе, развития литературы, искусства, культурных и духовных ценностей. Очевидно, этот круг вопросов перевешивают проблемы, связанные с элементарным выживанием жителей региона.

Судя по ответам, можно предположить, что партийные руководители надеялись на то, что, став депутатами областной Думы, они все свои силы, знания, возможности и способности отдадут на благо народа и будут заботиться о его благосостоянии. С точки зрения политического пиара выделение социальных проблем в качестве первоочередных задач является выигрышным вариантом предвыборной программы региональной партийной организации, поскольку это положение будет максимально соответствовать нуждам избирателей. И наоборот, страшно далеки от народа те партии, которые в качестве наиболее важных проблем выделяют повышение роли региона в решении макроэкономических и политических задач государства или реформу регионального аппарата государственной власти и органов местного самоуправления. Народ и так уже устал от реформ, он хочет жить спокойно и обеспеченно и идет на выборы, голосует только ради того, чтобы жизнь его была еще лучше.

Итак, из 10 наиболее важных проблем региона, которые необходимо решить в первую очередь, по мнению региональных отделений политических партий, самыми актуальными являются: 11,7% — социальное обеспечение населения; 11,3% — решение жилищной проблемы; 11% — состояние жилищно-коммунального хозяйства; 10,3% — здравоохранение и медицинское обслуживание населения; 10,3% — занятость населения, преодоление безработицы; 9,5% — улучшение условий труда и быта; 9,4% — политика ценообразования и бюджет области; 9,3% — развитие местной промышленности и предпринимательства; 9,1% — укрепление семьи; 7,7% — реформа регионального аппарата государственной власти и местного самоуправления.

А теперь сравним, какие проблемы были законодательно урегулированы на территории нашей области. За период с сентября 1994 г. по март 2006 г. Белгородская областная Дума приняла 872 акта, из них 542 закона и 330 постановлений. Большинство законов было принято в период работы Думы первых трех созывов (1994–2005 гг.). Рассмотрев 517 нормативно-правовых актов, принятых за этот период, можно выделить процентное соотношение наиболее приоритетных направлений правового регулирования следующим образом: 37,1% составляют вопросы бюджетного и налогового регулирования; 31,1% законов относится к сфере государственного строительства и местного самоуправ-

вления; 12,3% регулируют правоотношения в социальной сфере, направлены на поддержку малоимущих граждан и обеспечение занятости населения; 6,4% направлены на укрепление законности, поддержку правоохранительных органов, судов, военных организаций и военнослужащих; 4,4% касаются хода экономической реформы в промышленности, на транспорте, в торговле, жилищно-коммунальном хозяйстве, дорожном строительстве; 3,2% содержат нормы, регулирующие вопросы образования, культуры и науки; 2,9% направлены на стабилизацию обстановки в агропромышленном комплексе; 1,6% законов посвящено экологическим проблемам; 1% раскрывают сущность международного сотрудничества Белгородской области⁷.

Сравнительный анализ содержания законов Белгородской области и законов других субъектов Российской Федерации позволяет отметить тот факт, что подобная статистика отражает основные тенденции и этапы развития правотворческого процесса в субъектах Федерации. Ученые и практики неоднократно отмечали сходство нормативно-правовых актов разных субъектов РФ⁸. Законотворческая деятельность большинства субъектов начиналась с принятия собственных конституций и уставов, законов о государственной власти, местном самоуправлении. Не была исключением и Белгородская область. Правовые акты, принятые на начальном этапе правотворческой деятельности субъекта РФ, способствовали становлению его статуса и определили основные направления последующего развития.

Недостаточное внимание на начальных этапах деятельности Белгородской областной Думы уделялось вопросам развития социальной сферы. И только с принятием областной Думой 27 февраля 2003 г. губернаторской «Программы улучшения качества жизни населения Белгородской области» возрастает интерес законодателей к социальной сфере жизнедеятельности общества. Из 30 законов, принятых Белгородской областной Думой в 2004 г., 12 правовых актов были посвящены социальной сфере, т.е. 40% от всех законов. Одним из важнейших законов в этой сфере явился Социальный кодекс, вступивший в силу с 1 января 2005 г. Однако по-прежнему приоритетными направлениями правотворческой деятельности законодательного органа власти Белгородской области остаются вопросы бюджетного и налогового регулирования, местного самоуправления, развития и совершенствования социальных институтов, поддержка малого и среднего бизнеса, жилищная проблема, демографическая ситуация.

Новая Белгородская областная Дума IV созыва, сформированная в октябре 2005 г., наполовину состоит из представителей той или иной партии. Это усиливает роль и ответственность тех региональных отделений политических партий, которые создали свои фракции в областном парламенте. От них во многом зави-

⁷ Справочная правовая система «КонсультантПлюс». База данных «Законодательство». ИнформБанк «ВерсияПроф», Белгородская область.

⁸ Тихомиров Ю.А., Зражевская Т.Д. Правотворчество области как субъекта Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 1. С. 12–17; Иванов И.В. Областное законодательство — ключ к решению насущных проблем региона // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 59–65; Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие / Отв. ред. А.С. Пигалкин. М., 1998; Манохин В.М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002.

сит приоритетность решения наиболее насущных проблем, стоящих перед обществом. Именно региональные отделения политических партий на первое место по степени важности ставят проблемы социального обеспечения населения. И хочется надеяться, что их инициативы или их представителей найдут понимание у депутатов Белгородской областной Думы.

Вторая стадия правотворческого процесса — подготовка проекта нормативного акта. В последнее время наблюдается процесс демократизации правотворческой деятельности. В ней все большее значение стали принимать такие общественные объединения, как политические партии. Они, отражая мнение различных слоев населения, предлагают свои законопроекты еще на стадии участия в выборах депутатов представительного законодательного органа власти, т.е. вовлекаются в процесс разработки законопроекта задолго до созыва соответствующего уполномоченного органа. Далее, если партия побеждает на выборах, ее представители становятся депутатами и берут на себя ответственность по разработке, обсуждению и принятию законов в составе депутатских объединений.

Еще на стадии предвыборной агитации кандидаты в депутаты Белгородской областной Думы от партии «Родина» намеревались принять следующие законопроекты: «О поддержке малого и среднего бизнеса в Белгородской области», «О возврате оборота денежных средств крупных промышленных предприятий железнодорожного, сталелитейного и цементного комплексов из Москвы в Белгородскую область», «О восстановлении индивидуальных жилищных тарифов для социально незащищенных слоев Белгородской области», «Об особенностях оборота сельскохозяйственных земель в Белгородской области», «Об экологической безопасности в Белгородской области», «О создании Белгородского областного регионального пенсионного фонда для дополнительной оплаты пенсионерам — жителям Белгородской области»⁹.

Коммунисты, представители Белгородского отделения Коммунистической партии РФ, продолжают добиваться отмены закона о замене льгот денежной компенсацией. Они разрабатывали областной закон, препятствующий перекупщикам устанавливать спекулятивные цены на важнейшие товары — бензин, основные продукты питания. Для возрождения местной промышленности региональное отделение КПРФ предлагало принять закон о региональном государственном заказе¹⁰.

Областная организация партии «Единая Россия» предлагала обратиться в Государственную Думу РФ с законодательной инициативой: увеличить ежемесячное пособие на ребенка; установить единовременное пособие в размере 5000 рублей при рождении (усыновлении) третьего ребенка без учета доходов семьи; выплачивать ежемесячное пособие в размере 10 000 рублей женщине, родившей (усыновившей) третьего ребенка, до достижения им 7-летнего возраста без учета доходов семьи; выделять большие

средства на питание детей в школах, детских садах, чтобы основная часть финансирования производилась не из бюджета семьи, а, например, из областной казны. Программа «единороссов» предусматривает принятие законопроекта, усиливающего социальную поддержку инвалидов. В частности, предлагается увеличить размер их пенсионного обеспечения до прожиточного минимума¹¹.

Мнение политических партий учитывается путем изучения и обобщения их предложений законодательными органами.

Наряду с пассивным способом влияния мнения политических партий на правотворческий процесс существует активная форма выявления их мнения по вопросам законотворчества, которая проявляется в проведении референдумов, демонстраций, митингов, шествий и т.п. акций. Наибольшую активность здесь проявляет КПРФ. В марте 2005 г. она выступила с инициативой проведения Всероссийского референдума. Уже к началу октября 2005 г. в нем приняло участие более 4 миллионов человек. На референдум были вынесены 8 вопросов, большая часть которых предусматривала выявление мнения общественности по поводу принятия ряда законов, например, о праве каждого гражданина на бесплатное здравоохранение и образование, об отсрочке для студентов от призыва на военную службу, а также об ответственности, вплоть до отставки, Президента РФ, Правительства РФ и глав субъектов РФ за уровень жизни в стране, а также право избирателей на отзыв депутатов всех уровней, глав субъектов РФ и Президента РФ. В бюллетене также содержался вопрос об отношении населения к Федеральному закону № 122 (об отмене льгот и иных социальных гарантий): «Согласны ли Вы с тем, что Федеральный закон № 122 должен утратить силу, при этом новым законом должно быть установлено право гражданина на выбор между льготами или денежными компенсациями?» Подобная акция, направленная на отмену вступивших в силу законов гражданами, получила в конституционном праве название «народное вето», или институт отклоняющего референдума. В качестве примера использования этого права можно считать попытку Белгородского регионального отделения КПРФ в 2004 г. провести референдум среди жителей города Белгорода по вопросу отмены постановления главы местного самоуправления о переименовании улиц. Однако данное предложение не получило поддержки, поскольку рассмотрение подобных вопросов на референдуме не было предусмотрено Уставом города Белгорода.

На наш взгляд, законодателю нужно учитывать мнение граждан и их представителей на любой стадии правотворческого процесса, даже если закон уже принят и вступил в законную силу. Можно поддержать позицию В.Н. Руденко, считающего необходимым разработку и принятие специальных норм, учитывающих особенности организации и проведения референдума, проводимого с целью отклонения правовых актов¹². Для легитимации государственной власти используется

⁹ Наша Родина. Плакат-листовка Белгородского регионального отделения партии «Родина». 2005. Октябрь.

¹⁰ Что делают коммунисты. Программа Белгородского отделения Коммунистической партии Российской Федерации на выборах депутатов Белгородской областной Думы // Рабочая газета. 2005. 21 сент.

¹¹ Лебедева П. К решению будет причастен каждый // Единая Белгородчина. 2005. № 15. С. 1.

¹² Руденко В.Н. «Народное вето» как институт непосредственной демократии // Государство и право. 2004. № 3. С. 22.

участие в законодательном процессе оппозиционных партий и движений. Особое значение для легитимации власти имеет всенародное обсуждение проектов законов. По мнению В.Е. Чиркина, этот процесс внедряет в сознание населения причастность в подготовке закона, убеждение, что устанавливаемый законом порядок отражает его волю¹³.

Третья стадия правотворческого процесса — использование политическими партиями права законодательной инициативы. Это право предусматривается законодательством некоторых субъектов Российской Федерации. Например, согласно ст. 105 Конституции Кабардино-Балкарской Республики право законодательной инициативы принадлежит партиям, общественным объединениям в лице их республиканских органов. Аналогичные нормы содержат Конституции Республики Карелия, Удмуртской Республики, Республики Башкортостан, Республики Тыва¹⁴. Право законодательной инициативы законодательно закреплено за общественными объединениями в уставах ряда субъектов Российской Федерации: в ст. 47 Устава Оренбургской области, в ст. 30 Устава Белгородской области. В Курганской, Пермской, Псковской и ряде других областей право законодательной инициативы закреплено за депутатскими фракциями и депутатскими группами, в которые входят депутаты разных партий и других общественных объединений¹⁵. Участие в законопроектной деятельности, лоббирование или сдерживание принятия тех или иных законов — одно из важнейших направлений деятельности партии, имеющей своих сторонников-депутатов в парламенте. При этом нужно не забывать о том, что депутаты должны выражать не узкогрупповые интересы верхушки своей партии, а избирателей, за них проголосовавших. Ведь партии в парламенте — это выразители интересов населения, которое делегирует им свое право руководить общими делами государства или региона путем принятия законов.

За время работы Белгородской областной Думы третьего созыва инициаторами законопроектов были в основном члены партии «Единая Россия». Та же ситуация наблюдается и в работе Думы четвертого созыва.

Согласно ст. 30 Устава Белгородской области правом законодательной инициативы в Белгородской областной Думе обладают депутаты, а также общероссийские, межрегиональные и региональные общественные объединения наравне с другими субъектами¹⁶. Порядок осуществления права законодательной инициативы депутатом регламентируется Положением о Белгородской областной Думе, Регламентом Думы. Однако региональные отделения политических партий не пользуются правом законодательной инициативы. Так, в период работы Думы третьего созыва был внесен 271 проект законов Белгородской области, из них 186 проектов иници-

ровал губернатор, 57 — депутаты областной Думы, 28 — прочие субъекты. За два с половиной месяца 2006 г. 29 законопроектов внесено на рассмотрение Думы губернатором, 8 — депутатами, из которых 7 проектов предложены депутатами, входящими во фракцию «Единая Россия» и являющимися ее членами. Что касается предыдущих созывов, то наибольшую активность наряду с депутатами «единороссами» проявляли коммунисты. В Думе второго созыва рассматривался проект Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Белгородской области», который был разработан первым секретарем обкома КП РФ, депутатом областной Думы по 23-му избирательному округу С.А. Демченко и рядом правозащитников. Однако данная законодательная инициатива не получила поддержки, и законопроект не был принят. Этот же депутат-коммунист был инициатором разработки проекта Закона области «Об обращениях граждан» в период работы Белгородской областной Думы второго созыва, когда он был председателем комитета по социальной политике¹⁷.

Четвертая стадия правотворческого процесса — парламентская деятельность партийных фракций. Политические партии имеют представительство в законодательных органах государственной власти и осуществляют свои правотворческие функции в составе депутатских объединений. Во многих парламентах, в том числе законодательных собраниях субъектов РФ, создаются партийные фракции. В регламентах региональных парламентов закрепляется порядок создания и деятельности партийных фракций. В Регламенте Белгородской областной Думы в ст. 17 дается понятие депутатского объединения. Им является «добровольное самоуправляемое объединение, созданное по инициативе не менее пяти депутатов областной Думы. Депутатскими объединениями являются фракции и депутатские группы. Фракции образуются депутатами областной Думы на основе единства политических взглядов. Депутаты, не вошедшие во фракции, вправе образовывать депутатские группы»¹⁸. Численность партийных фракций не определяется регламентом.

В областной Думе первого и второго созывов не было ни одной зарегистрированной группы или фракции. Из 18 депутатов только три человека выдвигались и поддерживались во время выборов политическими и общественными организациями: два — КПРФ и один — профсоюзами¹⁹. В Думе третьего созыва, по словам ее председателя А.Я. Зеликова, не было «смысла создавать какие-то объединения, фракции, группы. Зачем нужна какая-то оппозиция в таком ровном депутатском сообществе? Практика показывает, что более 85 процентов проектов законов в областную Думу поступает от главы администрации, поэтому я задаю себе вопрос: к кому будут апеллировать эти фракции? Пожалуйста,

¹³ Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8.

¹⁴ См.: Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. С. 140.

¹⁵ Там же. С. 141.

¹⁶ Устав Белгородской области от 24 декабря 2003 г. (в ред. Закона Белгородской области от 7 декабря 2004 г. № 149) // Сборник законов, принятых Белгородской областной Думой в 2003 г. Т. IX. Белгород, 2004. С. 271.

¹⁷ Демченко С. Депутат Думы в избирательном округе // Думские ведомости. 1998. 30 окт.

¹⁸ Регламент Белгородской областной Думы (в ред. от 22 апреля 2004 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». База данных «Законодательство». Информ Банк «ВерсияПроф», Белгородская область.

¹⁹ Заочная пресс-конференция председателя областной Думы Ю.И. Селиверстова для редакторов районных, городских, областных и центральных средств массовой информации // Бюллетень Белгородской областной Думы. 1995. № 7.

каждая партия, политическое объединение имеют право создать себе широкий актив, в своих штабах, офисах разрабатывать проекты законов, вырабатывать предложения и добиваться их принятия в рамках Регламента Думы. У нас на Белгородчине создана своя, уникальная «идейная партия». Я знаю, она всем по душе. Название этой «партии» — «Губернаторская программа повышения качества жизни белгородцев»²⁰.

В составе Белгородской областной Думы четвертого созыва было образовано четыре фракции: «Единой России» (23 чел.), «КПРФ» (4 чел.), ЛДПР (2 чел.) и «Родина» (1 чел.) в соответствии с количеством голосов избирателей, полученных на выборах. Затем были избраны составы думских комитетов, в которых большинство мест получила партия «Единая Россия», и ее представители возглавили три комитета из пяти. Председателем Комитета по развитию хозяйственного комплекса области и малому предпринимательству стал депутат от регионального отделения политической партии «Родина». В основном все комитеты имеют смешанный партийный состав, за исключением Комитета по безопасности и правопорядку, который состоит весь из представителей партии «Единая Россия». На протяже-

нии последних 10 лет практически только кандидаты коммунисты регулярно в открытую заявляли о своей партийности, так как в отличие от всех остальных партий имели стабильный электорат, выдвижение от КПРФ (или указание членства в партии в избирательном бюллетене) служило маяком для «своих» избирателей.

Судьба многих законопроектов решается в комитетах, поэтому на пленарных заседаниях Думы, как правило, мало высказывается принципиальных предложений или поправок, а происходит механическое голосование. Эта тенденция усиливается в связи с введением новой системы выборов. В настоящее время свободное обсуждение законопроектов, при котором депутат высказывает свою точку зрения независимо от мнения партии, проводится очень редко. Чаще всего депутат связан партийной дисциплиной и вынужден голосовать в соответствии с установкой, заранее данной партийной фракцией.

Итак, следует констатировать, что новое законодательство наделяет политические партии и их представителей важными функциями в сфере правотворчества и законотворчества, однако ее реализация на региональном уровне осуществляется весьма пассивно, и пример Белгородской области является тому подтверждением.

²⁰ Выступление председателя Белгородской областной Думы третьего созыва А.Я. Зеликова // Думские ведомости. 2001. 20 нояб.

Генезис академической свободы в США — правовая традиция или конституционное право

Волосникова Л.М.,
кандидат исторических наук, Тюменский
государственный университет

Оговоримся, что автор понимает под академической свободой, во-первых, одну из правовых традиций, во-вторых, одну из развивающихся категорий науки конституционного права, а также триаду, комплекс корпоративных и индивидуальных прав: свободу преподавания и научного исследования, свободу обучения и институциональную автономию вуза. В-третьих, академическая свобода является правом, закрепленным Хартией Европейского Союза об основных правах 2000 г.: «Свобода искусств и науки. Искусства и научные исследования осуществляются свободно. Обеспечивается академическая свобода» (ст. 13). И наконец, академическая свобода — это институт международного права.

Рассматривая развитие академической свободы в высшей школе США, мы исходим из концепции Р. Хофстедтера и У. Метцгера, согласно которой выделяются две стадии этого процесса: «эпоха колледжей» (предыстория академической свободы; до 1860-х гг.) и «эпоха университетов» (в ней ключевым моментом, знаменующим переход к современному этапу, является начало деятельности Американской ассоциации университетских профессоров в 1915 г.)¹. Основным пособием для нас послужила книга П. Вестмейера². Одна из последних обобщающих работ по истории высшего образования в США — монография К. Лукаса³.

¹ См.: Hofstadter R., Metzger W. P. The development of academic freedom in the United States. New York, 1956.

² Westmeyer P. A history of American higher education. Illinois, 1985. Нормативные акты и документы в этой работе цитируются в основном по изд.: American higher education: a documentary history / Ed. by R. Hofstadter, W. Smith. Chicago, 1961.

³ Lucas C.J. American higher education: a history. New York, 1994.