

**Раздел 2. Проблемы государственного и муниципального строительства****О БАЛАНСЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ  
И ПРОФЕССИОНАЛИЗМА В ФЕДЕРАЛЬНОМ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ****Е.А. Цишковский**

(начальник отдела координации научных исследований и внедрения передового опыта Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук, доцент; 8 (3452) 598-516)

*В статье проводится соотношение представительной демократии и профессионализма, делается вывод об их конкуренции. Дисбаланс между законодательной и представительной деятельностью детерминирует низкое качество законов. Обосновываются направления профессионализации законодательной деятельности: повышение профессиональной компетентности законодателя; обеспечение соблюдения профессиональных стандартов законотворчества и установление механизма юридической ответственности за непрофессиональные законодательные решения.*

**Ключевые слова:** демократизм, профессионализм, законотворчество, парламент, народное представительство, законодательная деятельность, представительная деятельность.

Современные юристы воспринимают демократию и правотворчество (законотворчество) как вещи друг от друга неотделимые. С университетской скамьи они усваивают, что правотворческая, и тем более законотворческая деятельность органов государственной власти осуществляется путем демократичной процедуры. В чем же проявляется демократичность (демократизация) законодательного процесса в современных условиях?

*1. О понимании демократизма. Представительная демократия – основное проявление демократизма законотворчества.*

Демократия (народовластие) в юридической науке мыслится как режим функционирования государственной власти, образующий один из трех основных компонентов формы государства. Хрестоматийное описание демократического государственно-правового режима содержит следующие основные его признаки: подчинение меньшинства большинству; равноправие граждан; наличие широких политических и социальных прав и свобод; выборность основных органов государства; верховенство закона и др.

Применительно к функционированию государственного аппарата демокра-

тизм (демократичность, народный характер) выступает в качестве его принципа. В связи с тем что законодательная деятельность есть деятельность государственная, демократизм представляет собой один из основных принципов, на которых она должна основываться (наряду с принципами законности, гласности, гуманизма и т.д.).

Демократизм правотворчества образован двумя известными с древнейших времен формами самой демократии:

– непосредственной демократией, предполагающей прямое инициирование и принятие населением решений по вопросам общегосударственного, регионального и местного значения. К формам прямой демократии относят непосредственное правотворчество граждан (референдум); свободные выборы в органы публичной власти; императивный мандат выборных должностных лиц, а также многообразные механизмы доступа граждан к законодательной деятельности: проведение публичных слушаний и иные формы общественного обсуждения законопроекта, изучение и учет мнения широких слоев населения при разработке законопроекта, законодательную инициативу граждан и иные спо-

события участия общества в работе по подготовке проектов законодательных актов;

– представительной демократией, при которой осуществление законодательных и контрольных функций производится через избранные гражданами законодательные (представительные) и иные органы государственной власти, представительные органы местного самоуправления, выборных должностных лиц. Представительная демократия – это всегда делегирование властных полномочий избираемым из своих рядов представителям.

Как непосредственная, так и представительная демократия реализуются в законодательной деятельности государства. Схематично демократизм законотворчества может быть представлен тем, что в отдельных случаях граждане, обладающие активным избирательным правом, принимают на референдуме нормативные правовые акты, обладающие наивысшей юридической силой, но в подавляющем большинстве случаев они выбирают для этого своих представителей – депутатов органов власти, которые в ходе законодательной деятельности должны представлять и учитывать *vox populi*.

Именно такое понимание демократизма законотворчества предопределяет наименование соответствующих органов государственной власти – законодательные (представительные).

Механизмы непосредственной демократии («настоящей» демократии, «истинной» демократии), вследствие объективных ограничений, обусловленных ее спецификой, применяются не часто (сам плебисцит – явление редкое и в этом смысле нетипичное). Другое дело – представительная демократия, когда законодательные решения на основе делегированных полномочий принимают избранные представители населения.

В связи с тем, что таким путем принимаются почти все законы, вступающие в силу на территории Российской Федерации, уместно утверждать, что демократизм законотворчества главным образом прояв-

ляется в народном представительстве законодательных органов государства\*.

*2. Проблема совместимости представительной и законодательной деятельности.*

Отдельные аспекты народного представительства (нормы представительства, избирательные цензы) в высшем законодательном органе являются предметом нормативного регулирования, осуществляемого на конституционном уровне в большинстве современных государств. Особенности парламентского представительства вследствие своего политического значения закрепляются в предписаниях, имеющих высшую юридическую силу и прямое действие. Не является исключением и наша страна, в пятой главе Основного Закона которой определены особенности политического (партийного) представительства Государственной Думы и территориального (непартийного) представительства Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации\*\*.

У читателя может возникнуть резонный вопрос о том, зачем автор так странно повествует о вещах, широко известных в юридической среде? Здесь самое время высказать основной тезис исследования. Он состоит в том, что демократизм законотворчества, реализованный прежде всего и главным образом через представительный характер высшего законодательного органа (именно так, как сложилось в нашей политико-правовой практике), вступает в противоречие с другим фундаментальным принципом законодательного

\* Характеристика, даваемая различными авторами парламентскому представительству, начинается с постулирования того, что оно есть показатель демократичности политической и избирательной систем общества. Встречаются и иные варианты соотношения демократии и народного представительства, что лишней раз доказывают их теснейшую связь.

\*\* К числу видов представительства, осуществляемого федеральными и региональными парламентами, также относят: корпоративное, или функциональное, представительство, этническое представительство, общенациональное (общенародное) представительство.

(правотворческого) процесса – его профессионализмом.

Итак, предназначение законодательных (представительных) органов государственной власти, как следует из их наименования, двойственно. Во-первых, эти органы призваны представлять интересы различных политических групп, а также регионов с тем, чтобы обеспечить социальный компромисс между ними в ходе принятия законодательных решений. Во-вторых, это законодательствование, т.е. специальная профессиональная квалифицированная юридическая деятельность, результатом которой являются акты высшей юридической силы – законы. Помимо названных функций парламент осуществляет и иные виды деятельности, например – контрольную функцию.

С учетом того, что в Российской Федерации учреждаются законодательные (представительные) органы государственной власти, логично, исходя из их наименования, предположить, что законодательная деятельность должна быть для них первичной, а деятельность представительная – вторичной. Так, например, члены Комиссии по вопросам депутатской этики Государственной Думы РФ третьего созыва, обсуждая проблему посещаемости депутатами пленарных заседаний, утверждали, что «основным занятием депутата является законотворчество, а не работа в регионах...» [1]. С юридической точки зрения о представительстве как о виде деятельности парламента приходится говорить с различными оговорками. Сопоставление деятельности представительной и законодательной позволяет убедиться, что нормативное регулирование технологии политического представительства интересов отсутствует (за исключением избирательных цензов), вследствие чего представление интересов превращается из политической функции в политическую фикцию. Закономерно, что законодательная деятельность находится на виду и является предметом систематической критики, тогда как деятельность представительная в прессе не освещается и предметом широких дискуссий не выступает.

В новейшей отечественной истории Федеральное Собрание Российской Федерации, как это следует из кадрового состава его палат и качества принимаемых им решений, ориентировано на представительную деятельность, а деятельность законодательная осуществляется им с низкой эффективностью и многочисленными законодательскими ошибками. Не столько в теории, сколько в жизни эти виды деятельности конкурируют, а в отдельных сферах – исключают друг друга, потому что требуют различных, рассмотренных ниже, условий осуществления.

### *3. Особенности представительной деятельности.*

Представительный элемент государственного органа (учреждения) известен с возникновения государства, он сосуществует с элементом профессиональным (государственное управление как разновидность профессии). Отметим, что вопросы народного представительства, начиная с античной эпохи, волновали многих выдающихся мыслителей прошлого. Активно разрабатывали их применительно к идее правового государства и ученые-юристы дореволюционной России (И.А. Ильин, Б.А. Кистяковский, С.А. Котляревский, Н.М. Коркунов, В.С. Соловьев, Л.А. Тихомиров, Б.Н. Чичерин и др.), рассуждавшие о судьбах института народного представительства в условиях его конфронтации с режимом царской власти. Классиками отмечалось, что профессиональный элемент «обеспечивает знание и опытность», представительный элемент – «противодействует рутине и духу сословности».

Отдавая дань нашим великим предшественникам, нельзя не сказать, что они идеализировали народное представительство как институт, благодаря которому будет непременно выявлена «общенародная воля», явно переоценивали роль избирательного права в формировании этой системы. Безусловно, гуманитарная мысль того времени требовала новых фундаментальных государственно-правовых моделей, а жизнь в эпоху глобальных перемен и накануне великих потрясений способствовала их созданию. Многие мыслители

понимали, что идеал чистого народного представительства недостижим даже в теории. Например, И.А. Ильин считал, что если палата представителей или законодательный орган в целом не смогут выражать общенародную волю, то народ, чувствуя это, должен выражать свою волю на народных собраниях [2, с. 56].

Что представляет собой парламентская представительная функция или парламентское представительство? Парламентское представительство – это система делегирования определенной группой лиц, партией, классом, регионом конкретному человеку, организации, органу полномочий для отстаивания своих интересов в структурах власти. Специфика политического представительства обусловлена различными подходами к основаниям выражения интересов населения парламентариями, что, в свою очередь, определяет императивную или свободную природу депутатского мандата [3, с. 1-3]. Применительно к парламенту представительство должно выступать основой его формирования и быть важнейшей его функцией.

В политической науке встречаются попытки более широкого толкования значения представительства, несводимого лишь к разновидности парламентской деятельности. Например, С.М. Предыбайлов утверждает, что парламент как основной институт современной демократии проявляет представительный статус в реализации всех своих властных функций, прежде всего законодательной и контрольной. Поэтому политическое представительство выступает не как одна из функций парламентов, а характеризует этот институт власти в целом и во всех его проявлениях [4, с. 7].

Представление интересов политических групп общества или регионов должно открывать дорогу в парламент максимально широкому кругу лиц самого разного социального и профессионального статуса, в том числе «человеку от сохи». Поскольку система народного представительства должна быть результатом всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права, постольку необходимо устанав-

ливать минимальные требования к самим представителям, что и сделано в ч. 1 ст. 97 Конституции РФ: гражданство Российской Федерации, достижение 21 года и наличие активного избирательного права. Любые иные требования к кандидатурам представителей, за исключением установленных федеральным законом положений, касающихся гражданства (вида на жительство) другого государства, судимости, совершения отдельных административных правонарушений [5; 6], неконституционны, так как они ограничивают представительство. В итоге, как показывают политические реалии, в Федеральное Собрание Российской Федерации попадают разные лица, в том числе и те, кто далек от государственного управления.

Существуют ли какие-нибудь квалификационные требования к представителям? Нет, за исключением ранее обозначенных цензов. Важен ли уровень и профиль их образования, полученная квалификация? Имеет ли значение профессиональный опыт, жизненный путь представителя, его личный авторитет в профессиональной среде юристов? Быть может, важно то, что человек должен обладать элементарным уровнем юридической подготовки? Существует ли минимальная аттестация таких кадров? Важно ли то, какова профессиональная репутация представителя? Ответ на все эти вопросы, скорее, отрицательный.

Наиболее распространенными способами попадания в представители (в федеральные партийные списки) являются:

– спонсорство политической партии, имеющей свою фракцию в нижней палате парламента;

– известность или популярность человека в обществе (чаще всего в сферах, не связанных с государственным управлением).

Спонсорская деятельность или финансирование политической партии, ее участия в избирательных кампаниях – основной способ попасть на верхние позиции федерального партийного списка. Говоря прямо, спонсорство – это покупка депутатского мандата. В условиях отсутствия

цивилизованной и урегулированной системы лоббирования (представление объединениями корпораций интересов отраслей экономики) российская практика заключения таких сделок еще значительно отличается от практики некоторых западных государств, общества которых обладают более высокой политической культурой [7, с. 115-120].

Общественная популярность кандидата в представители также важна, тем более что нижняя палата парламента вот уже более пяти лет формируется на основе пропорциональной избирательной системы. Чем популярнее (узнаваемее) личность, тем большие политические шансы она имеет для попадания на верхние позиции партийного списка. Скорее популярностью, нежели богатым управленческим, политическим или юридическим опытом объясняется попадание в партийные эшелоны популярных людей, для которых публичная политическая деятельность чужда: представители шоу-бизнеса, искусства, профессиональные спортсмены (в т.ч. параолимпийцы), врачи, военнослужащие, инженеры, работники сельского хозяйства и т.д.

Например, в Государственную Думу VI созыва избраны (помимо тех представителей культуры и спорта, которые сразу отказались от мандатов) депутаты: боксер Николай Валуев; гимнастка Алина Кабаева; борец Александр Карелин; актриса телесериала «Универ» Мария Кожевникова; конькобежка Светлана Журова; оперная певица Мария Максакова-Игенбергс; дзюдоист Дмитрий Носов; фигуристка Ирина Роднина; теннисист Марат Сафин; певец Иосиф Кобзон; борец Махарбек Хадарцев и др. Нужно ли после этого задаваться вопросом о компетентности представителей депутатского корпуса в сфере юридической техники? Тем не менее в последующем, на этапе реализации закона, она, конечно же, будет предполагаться (презумпция компетентности законодателя).

Существует и третий способ попадания в партийные списки. Этот способ доступен лишь тем, кто уже входит в политическую элиту – руководителям государства и его регионов. Приведенная технология

широко практикуется в российском политическом процессе, ее результат также известен – практика массовых отказов от депутатских мандатов после выборов в Государственную Думу\*\*\*. Вряд ли такие подходы способствуют действительно народному представительству в законодательной деятельности.

Принято считать, что наиболее эффективным представительством населения является партийное представительство. Из этого обосновывается пропорциональная избирательная система, активно вытесняющая систему большинства. Между тем ставить знак равенства между партийным и народным представительством неверно. Так, Л.А. Тихомиров считал систему партийного представительства «глубоко антидемократичной», потому что она не объединяет народ с государством, а разъединяет, поскольку организованная часть партий, всегда ничтожной численности по сравнению с народными массами, становится единственным активным гражданством, создавая господствующий над народом политиканский класс [8, с. 84]. Весьма актуально для нашего времени: до выборов кандидат в депутаты готов представлять народ, а после получения депутатского мандата – политическую номенклатуру.

Не будет преувеличением сказать, что основные недостатки демократии, дающие многочисленные основания для ее критики, коренятся именно в системе представительства. Удивительно, но в сравнении с законодательной деятельностью представительная деятельность не подлежит нормативному регулированию, за исключением установления норм представительства и избирательных цензов. Отношения представительства (принципы, порядок, формы и техника представительства, обязанности и ответственность представителей и т.д.), которые *de facto* составляют предмет конституционно-правового регулирования, до сих пор остаются законодательным пробле-

\*\*\*После подведения итогов выборов в Государственную Думу шестого созыва от депутатских мандатов в пользу других членов списка отказались 99 (22 %) избранных кандидатов.

лом. Федеральный закон, регламентирующий правила лоббирования интересов в российском парламенте, также не принят. При таком положении дел остается только догадываться и предполагать, чьи именно интересы представляют депутаты? Какова технология их представления? Каковы последствия некачественных результатов представительства?

Чуть более подробную регламентацию получили вопросы территориального представительства. Члены Совета Федерации представляют субъекты Российской Федерации, при этом один представитель делегируется (наделяется полномочиями) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва, а второй представитель – вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок полномочий указанного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем вопросы качества представительной деятельности, политической и юридической ответственности самих представителей здесь также остаются открытыми.

Таким образом, парламентарий-представитель прежде всего есть политик. Номинальная цель его деятельности – представление интересов, но учитывая свободный мандат депутата, отсутствие нормативной регламентации представительства интересов граждан, а также отсутствие политической и юридической ответственности за «непредставительство» («ненадлежащее представительство»), фактической целью представительной деятельности становится поддержание политической популярности, обеспечивающей получение высокого политического рейтинга к следующей избирательной кампании и проявление безусловной политической лояльности к любым решениям вышестоящих лиц.

Профессионализм представителя состоит в умении осуществлять политический пиар, успех представителя – в эффективной манипуляции общественным

мнением. Эффективность же представительной деятельности не в том, чтобы представлять интересы населения (в том числе ценой депутатского мандата), а в том, чтобы, не покидая политическую арену, как можно дольше оставаться в списках представителей (при любой конъюнктуре). Требования, предъявляемые к представителю, излишни (а потому – минимальны), так как они ограничивают политическую конкуренцию.

Итак, история повторяется дважды: первый раз в виде трагедии, второй – в виде фарса (Г.В.Ф. Гегель). Грубые дефекты отечественного парламентаризма, в том числе детерминирующие низкое качество законодательной деятельности, вновь, как и более ста лет назад, заставляют задуматься о «подлинном представительстве», стандарты которого в очередной раз предлагаются теорией [9].

#### *4. Требования профессионализма в законодательной деятельности.*

Каковы же особенности деятельности законодательной? Если говорить кратко, – прямо противоположные. Во-первых, законодательная деятельность – это государственное управление высшего уровня. Требования закона универсальны, им обязаны подчиниться все, в том числе и глава государства. Цена и последствия законодательных ошибок несоизмеримы с ценой и последствиями иных юридических ошибок. Если правоприменитель неверным решением «губит судьбу» одного человека, то законодатель ошибается всегда в масштабе стратегии – речь идет не только о десятках миллионов людей, но и об их потомках, словом – о деструктивных изменениях макроуровня.

Во-вторых, это деятельность профессиональная. Она требует профессиональной подготовки от тех, кто ее осуществляет. При этом законодатели – это кадры высшей юридической квалификации в сравнении с юристами, осуществляющими систематизацию, толкование (в том числе нормативное) и применение законодательства. Несомненно, что создание закона с профессиональных позиций значительно сложнее его толкования и применения.

При этом речь идет не только и не столько об уровне профессиональной подготовки законодателя и владении им технико-юридическими приемами, сколько об особом прогностическом умении создавать абстрактные модели поведения, предвидеть и программировать юридическое будущее государства и общества.

Таким образом, роль и значение законотворчества предполагают высочайший профессионализм его субъектов. Профессионализм – это требование и условие качества законодательной деятельности. Профессиональные требования к парламентариям-законодателям и к парламентариям-представителям, как видим, существенно расходятся.

Профессионализм законодательной деятельности проявляется в следующих моментах:

1) в профессионализме субъекта деятельности – законодателя, который выражается в профессиональной компетентности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

2) в профессионализме самой деятельности, который достигается соблюдением профессиональных стандартов законотворчества (юридическая техника), позволяющих минимизировать «законодательный брак»;

3) в механизме юридической ответственности за непрофессиональные решения (профессиональная дисквалификация), который позволяет применить меры к парламентариям, допустившим грубые законотворческие ошибки.

#### *4.1. Профессиональная компетентность законодателя.*

Профессиональная компетентность выражается в профессиональных знаниях, умениях и навыках. Она является результатом профессионального образования и (или) профильной практической подготовки. Каким же должен быть профиль образования (подготовки) кандидатов в депутаты Государственной Думы в условиях отсутствия нормативно установленных квалификационных требований? Ответ зависит от отправной точки, которой можно признать

как форму права (закона), так и предмет законодательного регулирования.

С позиции формы права о профессиональной компетентности законодателя следует судить по наличию у него высокой правовой квалификации, необходимыми условиями которой выступают высшее юридическое образование и опыт юридической (правотворческой) деятельности. Квалифицированные юридические познания есть *conditio sine qua non* качественной подготовки законодательных актов.

Профессиональная компетентность, рассматриваемая с позиции предмета законодательного регулирования, есть умения и навыки в регулируемой сфере – в производственной, торговой, финансовой, образовательной, научной, сельскохозяйственной и иных отраслях, регулируемых законом. Спектр вопросов, образующих предмет регулирования, широк, поэтому «правила игры» в соответствующих сегментах жизнедеятельности должны определять эксперты. Если, например, предметом регулирования закона является рынок ценных бумаг, то и подготовку соответствующего закона логично доверить профессиональным финансистам, разбирающимся в «материи» отношений. Резюмируем, что качественное законотворчество требует синтеза юридической подготовки и компетентности в профиле регулируемых законом отношений.

Такой подход к профессиональной компетентности законодателя согласуется с представлением о качестве законодательства, определяемом как качеством содержания законодательства, так и качеством его формы [10, с. 143-144]. Качество содержания законодательства – это соответствие законодательства социальным реалиям, прежде всего – предмету законодательного регулирования, а также среде его действия. Качество формы законодательства – это технико-юридический уровень формулирования в законах потребностей и требований социальной реальности. Качественным законодательство может быть признано лишь тогда, когда оно одновременно качественное как по форме, так и по содержанию.

Ознакомление с персональным составом депутатов Государственной Думы шестого созыва позволяет заключить, что ее депутаты представляют различные сферы профессиональной деятельности (предмет регулирования), но при этом лишь шестая их часть может претендовать на профессиональную компетентность с позиции формы закона: из 450 народных избранников только 66 депутатов (15 %) обладают высшим юридическим образованием, из них лишь 46 депутатов (11 %) прошли обучение по очной форме\*\*\*\*.

Существенные различия между представительной и законодательной видами деятельности Федерального Собрания Российской Федерации обнаруживаются и в подходах к профессиональной компетентности парламентариев. Отметим, что не только в общественном сознании, но и в среде политологов профессиональная компетентность депутата-представителя и профессиональная компетентность законодателя по своим критериям существенно отличаются друг от друга.

Так, например, на интернет-портале «Деловой центр Республики Татарстан (TatCenter.ru)» был проведен небольшой опрос экспертов. На вопрос о том, какие качества необходимы в работе депутату Государственного совета Республики Татарстан, были даны следующие ответы: сострадание к народу; честность; смелость; популярность; компетентность; ответственность; открытость; наличие собственного мнения, собственной, независимой позиции. Нетрудно заметить, что эти общие качества не отражают профессионализм законодателя и в равной мере могут предъявляться к любому государственному служащему. Наряду с этим встречаются и более прагматические суждения: «Профессионализм, компетентность в узких сферах (юриспруденция, экономика и др.). Как показывает практика, руководители предприятий, директора школ, врачи, представители рабочего класса и села в

\*\*\*\* Информация о персональном составе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации получена автором с ее официального сайта (<http://www.duma.gov.ru/>).

законотворческой деятельности погоды не делают» [11].

К кандидатам в члены Совета Федерации предъявляются требования, аналогичные требованиям к кандидатам в депутаты Государственной Думы, за небольшим исключением. Так, наряду с требованиями, касающимися гражданства (вида на жительство) другого государства, судимости, совершения отдельных административных правонарушений, дееспособности, кандидат для наделения полномочиями члена Совета Федерации должен достигнуть возраста тридцати лет и обладать безупречной репутацией, а также постоянно проживать на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение пяти лет, предшествующих выдвижению [6]. Как видим, названные требования также не относятся к профессиональной компетентности сенаторов в законодательной сфере.

Задаваясь вопросом о тех или иных критериях профессиональной подготовленности законодателя, приходится тем не менее констатировать, что нормативной регламентации они не подлежат. Конституция Российской Федерации, как уже было сказано ранее, не содержит профессиональных цензов, установленных для членов палат российского парламента. Маловероятно, что разработчики Основного Закона забыли установить их вследствие того, что не осознавали особый характер и значение законотворческой деятельности для государства и общества, а потому не стремились к закреплению квалификационных требований к законодателю. Остается предположить, что столь минимальные цензы, установленные в Конституции РФ, необходимы для парламентского представительства.

Отсутствие требований к профессиональной квалификации депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации особенно заметно при обращении к конституционным требованиям, предъявляемым к федеральным судьям. Напомним, что таковыми требованиями (ст. 119 Конституции РФ) являются гражданство Российской Федерации, возраст

не моложе 25 лет, высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет. К этому следует добавить институт аттестации, выражающийся в сдаче квалификационного экзамена, а также в обсуждении кандидатуры судьи квалификационной коллегией.

Наряду с конституционными цензами федеральное законодательство устанавливает для кандидатов в судьи дополнительные требования:

– для кандидатов на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации – возраст не менее сорока лет; безупречная репутация; стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет; признанная высокая квалификация в области права [12];

– для кандидатов на должности судов общей юрисдикции – отсутствие судимости либо уголовного преследования, прекращенного по реабилитирующим основаниям; отсутствие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; отсутствие состояния на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств; отсутствие иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи. Кроме того, к кандидатам в судьи разных судебных инстанций установлены дополнительные возрастные цензы и требования к профессиональному стажу [13].

Из простого сопоставления конституционных положений вытекает, что даже возрастной (не характеризующий профессиональную компетентность лица) ценз для кандидата в депутаты ниже, чем для федерального судьи.

Таким образом, на уровне высшего законодательного акта государства деятельность законодательная в силу колоссального политического эффекта, производимого деятельностью представительной, признается менее квалифицированной, чем

правоприменительная (судебная), тогда как и теория, и практика говорят об обратном (это особенно очевидно для тех, кто хотя бы единожды участвовал в разработке проекта нормативного правового акта). Известно, что в континентальном праве качество нормативного регулирования выступает важнейшей предпосылкой эффективности индивидуального регулирования именно потому, что судья не обладает такой свободой правоприменительного усмотрения, которая давала бы ему возможность создавать нормативные установления (прецедентное право) с целью смягчения последствий ошибок законодателя. Иными словами, законодателем может и должен быть не просто дипломированный юрист, а специалист, обладающий признанной высокой квалификацией в области права.

Тем не менее озабоченность, все-таки, вызывает не разница в общих, а отсутствие профессиональных требований к парламентариям. Противоречия между принципами представительной деятельности и профессионализмом деятельности законодательной очевидны.

#### *4.2. Соблюдение профессиональных стандартов законотворчества.*

Профессиональные стандарты законотворчества – это не только правила юридической техники, среди которых можно различать целые группы стандартов, в том числе содержательные, структурные, логические, языковые, а также процедурные, это весь набор требований к законодательной деятельности.

В теории права и отраслевых юридических науках вопросам юридической техники уделяется серьезное внимание. Разработано учение о юридической технике, выработаны готовые к применению правила, приемы, конструкции, алгоритмы юридической деятельности. Но почему же законодатель не спешит брать этот арсенал на вооружение?

Вот как высказываются на этот счет разработчики проекта Концепции правотворческой политики: «С развитием опыта законотворческой деятельности совершенствуются механизмы, призванные обеспечить высокое качество принимае-

мых законов, их теоретическую проработанность и практическую применимость. Создана целая система фильтров, через которую должен пройти законопроект, чтобы стать действующим нормативным актом. Данную систему обслуживают сотни высококвалифицированных специалистов, десятки подразделений и организаций. Подготовлены официальные научно-методические рекомендации по юридической технике оформления нормативных предписаний. В таких условиях логично было бы предположить, что качество принимаемых законов должно повышаться. Между тем оказывается, что далеко не во всех случаях содержание законодательных актов юридически безупречно. Об этом, в частности, свидетельствуют данные ежегодных докладов Совета Федерации Федерального Собрания РФ о состоянии законодательства в Российской Федерации: до 80 % принятых законов направлены на внесение изменений и дополнений в действующее законодательство» [14, с. 11].

Соблюдение профессиональных стандартов законотворчества выступает важнейшей предпосылкой обеспечения качества законодательства. То, в какой мере они соблюдаются, может проиллюстрировать официальная статистика законодательной деятельности\*\*\*\*.

Официальная статистика законодательного процесса охватывает период с 1996 по 2012 гг. (деятельность Государственной Думы II-V созывов, а также один год деятельности Государственной Думы VI созыва). В предмет изучения в силу двух причин не вошла статистика законодательного процесса за 1994-1995 гг. Во-первых, по всем приведенным ниже показателям автору не удалось получить данные официального статистического учета (доступны лишь сведения об общем количестве принятых законов). Во-вторых,

\*\*\*\* Все приведенные ниже статистические данные взяты из раздела «Статистика законодательного процесса» официального сайта Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (<http://www.duma.gov.ru/>).

этот временной период не будет репрезентативным, потому что охватывает два года деятельности, а главное – характеризует функционирование новой государственности в условиях конституционной реформы и связан с формированием основ новейшей системы законодательства. Иными словами, он обладает уникальностью, не позволяющей линейно сравнивать его с другими этапами без многочисленных поправочных коэффициентов.

Охватываемый статистическими данными период разделен на 5 этапов с учетом того, какой созыв нижней палаты принимает законы и кто исполняет обязанности главы государства.

Статистическое измерение законодательного процесса позволяет выявить следующие его тенденции:

А. Увеличение объемов законопроектной деятельности.

На первом этапе (1996-1999 гг.) в нижнюю палату парламента вносилось в среднем 1 008 законопроектов в год, на втором (2000-2003 гг.) и четвертом (2008-2011 гг.) этапах – 1 081 и 1 096 законопроектов соответственно, на третьем этапе (2004-2007 гг.) и в настоящее время количество законопроектов составляет 1 200 в год, прирост – 20 %.

Эту тенденцию следует оценить положительно. Законопроекты – это еще не законы, это варианты решений возникающих в общественной жизни вопросов и проблем, которые видит субъект законодательной инициативы. Следовательно, массив законопроектов для опытного законодателя – материал (совокупность индикаторов), позволяющий проводить социально-правовой мониторинг, ориентироваться в том, что волнует общество и его элиту, вырабатывать стратегию правового регулирования на основе прогноза ситуации, выявлять причины низкой эффективности действия законов.

Практика мониторинга правоприменения показывает, что для законодателя значительно важнее не регулирование *de lege ferenda*, которое предлагает правоприменитель, выявивший проблему в юридическом регулировании, а точное описание

самой проблемы (решение законодатель сумеет выработать самостоятельно). Следовательно, законопроекты для законодателя – это предложения, направленные на совершенствование тех или иных отношений: чем больше предложений, тем больше информации, объективнее впечатление об эффективности действия закона, тем осознаннее и богаче выбор законодателя. Лишь небольшая часть законопроектов получит статус закона, а все остальные должны быть использованы для принятия по ним других управленческих решений, в том числе активизирующих другие элементы механизма правового регулирования.

В связи с этим вряд ли заслуживают поддержки высказывания авторов, призывающих к ограничению законодательной инициативы и опасаящихся перегрузки законодательного органа внесением большого количества законопроектов. Руководствуясь такой логикой допустимо ограничить право на судебную защиту только, например, из-за перегрузки отдельных звеньев судебной системы.

Б. Увеличение количества законов, принимаемых Государственной Думой РФ.

На первом этапе (1996-1999 гг.) нижняя палата парламента приняла (одобрила) в среднем 293 закона в год, на втором (2000-2003 гг.) этапе количество принятых законов сократилось до 201 закона, на третьем этапе (2004-2007 гг.) оно составило 274 закона, на четвертом уже 402 закона, на пятом – 337 законов.

В отличие от предыдущей тенденции, эта, скорее, отрицательная. Известно, что одним из условий качества законодательства является стремление к минимальному количеству нормативных правовых актов. Ситуация неоправданного динамизма юридического регулирования и правовой избыточности зачастую гораздо хуже, чем неполнота и пробельность права, оставляющие шансы для применения аналогии и саморегулирования. В связи с тем, что период начального формирования системы законодательства завершен и большая часть принимаемых законов носит поправочный характер (в 2012 г. из 337 принятых нижней палатой законов 240 (71 %)

законов направлены на внесение изменений в другие законодательные акты), тенденция роста их количества в отдельных сферах свидетельствует о правовом идеализме законодателя, его желании решать все проблемы путем принятия законов. Явно недооценивается потенциал других правовых средств, например – толкования закона.

В проекте Концепции правотворческой политики констатируется «бессистемность и хаотичность в формировании массива нормативных правовых актов, слишком часто вносимые изменения и дополнения в недавно принятые законы. Частота внесения изменений и дополнений в нормативные акты, которая иногда явно превышает разумный уровень, являясь препятствием для планирования бизнеса хозяйствующими субъектами, свидетельствует о низком качестве правотворческой деятельности. За годы работы Федерального Собрания РФ принято более трех тысяч федеральных законов. В то время как за 70 лет существования СССР было издано всего порядка 80 актов союзного законодательства» [14, с. 10-11].

В. Сохранение пропорции между количеством внесенных законопроектов и количеством принятых (одобренных) Государственной Думой РФ законов.

В ходе рассмотрения внесенных законопроектов примерно четвертая их часть (27 % от общего объема внесенных законопроектов) принимается (одобряется) в качестве законов. Статусом закона Государственная Дума в среднем наделяет каждый четвертый законопроект: на первом этапе (1996-1999 гг.) – каждый третий-четвертый (29 % от внесенных), на втором этапе (2000-2003 гг.) – каждый пятый (19 % от внесенных), на третьем этапе (2004-2007 гг.) – каждый четвертый (23 % от внесенных), на четвертом этапе (2008-2011 гг.) – каждый третий (37 % от внесенных) и на пятом этапе (2012 г.) – каждый третий-четвертый.

Дать оценку этой тенденции затруднительно. Стабильный объем доли законопроектов, которые становятся законами, сложно оценивать сам по себе. Возможно,

ситуация будет яснее, если сравнить его с аналогичными показателями в законодательной практике других государств.

Г. Уменьшение количества отклоненных (возвращенных без рассмотрения) Советом Федерации и Президентом РФ законов из принятых (одобренных) Государственной Думой РФ.

В ходе федерального законодательного процесса резко снизилось и сводится к нулю количество отклоняемых (возвращаемых без рассмотрения) верхней палатой и главой государства законов. Так, если на первом этапе (1996-1999 гг.) отклонялось (возвращалось) около 40 % (459) принятых (одобренных) законов, то на втором этапе (2000-2003 гг.) было отклонено (возвращено) 13 % (104) законов, на третьем этапе (2004-2007 гг.) доля отклоненных (возвращенных) законов составила уже 3 % (36), а на четвертом этапе (2008-2011 гг.) – лишь 1 % (19) от принятых (одобренных) нижней палатой законов. На пятом этапе (2012 г.) тенденция сохраняется – 1 % (5 законов).

Как оценивать эту тенденцию? Можно признать ее положительной, присоединившись, например, к следующей позиции: «Работа на постоянной основе позволила изменить режим работы Совета Федерации, увеличив в два раза интенсивность проведения пленарных заседаний, что, в свою очередь, исключило практику одобрения законов без их рассмотрения, повысить качество обсуждения законопроектов. Более качественной и интенсивной стала работа комитетов и постоянных комиссий в области законодательной деятельности. Переход на новый уровень взаимодействия основных участников законодательного процесса позволил Совету Федерации существенно повысить его эффективность и результативность законодательной деятельности в целом. Если ранее палата отклоняла 20-30 % рассматриваемых ею законов, и в итоге длительных согласований вступало в силу около 75 % законов, принятых Государственной Думой, то теперь можно наблюдать объективную тенденцию к снижению доли отклоняемых законов от 4,5-5 % в 2002-2003 годах до 2-3 % – в 2004-2008 годах. В итоге вступает в силу

свыше 98 % законов, принятых (одобренных) обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации» [15].

Действительно, единодушная поддержка принятых законов – признак единого политического курса и предварительного согласования абсолютного большинства законодательных решений. Логическая цепочка, ведущая к признанию этого, выглядит так: интенсивная работа палаты → улучшение взаимодействия с другими субъектами законодательного процесса → уменьшение количества отклоненных законов → увеличение количества законов, принятых (одобренных) обеими палатами → повышение качества законодательного регулирования.

Убедительной эта связь аргументов может быть только тогда, когда последнее ее звено исключительно аргументом будет признано истинным, ибо опыт полностью разрушает все эти построения. Напротив, необходимо признать, во-первых, что качество законотворчества падает при одновременном росте количества законов; во-вторых, что законодательные ошибки, просчеты и иные дефекты (по крайней мере – значительная их часть) могут быть выявлены верхней палатой в ходе рассмотрения законов; в-третьих, что резкое снижение (в сорок раз!) количества «забракованных» Советом Федерации законов говорит о качестве их экспертизы верхней палатой (если ошибки есть, но они не выявлены, проверка проведена некачественно).

Становится понятно, что если верхняя палата не использует свой потенциал для критической оценки качества законов, принятых нижней палатой, то тем самым ее роль в законодательном процессе сводится к нулю, утрачивается. Парадоксально, но сенаторы, совмещавшие свой статус со статусом руководства регионов (до августа 2000 г.) отклоняли значительно больше законов, чем сенаторы, действующие на постоянной основе.

Вряд ли способствует качеству законодательства практика повального (99 %) подписания законов Президентом РФ, принятых (одобренных) обеими палатами. Вполне объяснимо, что сокращение случа-

ев возврата главой государства законов в парламент связано с тем, что с 2001 г. примерно половина законопроектов вносятся в нижнюю палату по инициативе Президента РФ и Правительства РФ. Тем не менее вносится половина, а подписываются с первого раза почти все законы.

Безусловно, доля отклоненных законов сама по себе не есть *causa finalis* высокого качества законодательства (автор не призывает отклонять их ради статистики), но если законы не отклоняются, то либо эксперты считают их идеальными, либо экспертиза проведена некачественно. Как первый, так и второй варианты одинаково характеризуют профессиональную компетентность экспертов.

Д. Увеличение количества подписанных Президентом РФ законов, а также их доли в общем количестве законов, принятых (одобренных) Государственной Думой РФ. Эта тенденция частично была оценена в ходе характеристики предыдущей тенденции.

В завершение рассмотрения статистики отметим, что рост количества законов, принятых нижней палатой и общий рост количества законов, подписанных главой государства, – это показатели, имеющие совершенно разное значение с позиции качества законодательства, критерии которого кратко рассмотрены ранее.

Напомним, что качество законодательства, определяемое качеством его содержания (соответствие законов предмету регулирования и среде действия), требует постоянного обновления норм законов, в основе которого – стремление сгладить разрыв между реальностью и всегда отстающим от нее правом. Этим с переменным успехом и занимается Государственная Дума, принимая все больше и больше законов.

Качество же законодательства, определяемое его формой (техничко-юридический уровень подготовки самого закона и его интеграции в правовое пространство), напротив, требует минимального количества нормативных правовых актов, постоянной ревизии и систематизации законодательства. В этом направлении основную

роль должна играть верхняя палата в ходе рассмотрения законов, а также глава государства, дающий окончательную оценку закону. Пассивность двух последних участников законотворческого процесса выступает основной причиной общего роста количества действующих законов, создавая впечатление перманентного реформирования всех сфер жизни общества, осуществляемого без ясной программы автономными друг от друга и не координируемыми единым центром силами.

В защиту нижней палаты добавим, что на нее ложится бремя трансформации законопроекта в закон в условиях максимального противоборства различных сил: бюрократической номенклатуры, гражданского общества, политических партий и т.д. Государственная Дума первой принимает решение, дающее шанс «сырому» законопроекту стать законом под давлением средств массовой информации, зарубежных властей и международных организаций. Это, образно говоря, самая «черная и грязная» работа, после которой должна следовать «шлифовка» закона и его «подгонка» к системе действующего законодательства. Именно эту миссию и призвана выполнять верхняя палата.

Почему законодатель часто отступает от профессиональных стандартов деятельности? Возможно потому, что они не имеют юридического закрепления, а их нарушение не влечет ответственности. Уже более десяти лет ученые-правоведы сетуют на то, что не принят закон о нормативных правовых актах в Российской Федерации, хотя его проект уже давно подготовлен и несколько лет тому назад прошел первое чтение в Государственной Думе.

Если проанализировать основные нормативные документы, регламентирующие законодательную деятельность парламента, – регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, то можно убедиться, что требования юридической техники, помимо процедурных правил (порядок, сроки, принятие решений и т.п.), в этих документах не отражены. До принятия закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации с целью их апро-

бации необходимо закрепить и содержательные, структурные, логические, а также языковые правила законодательной техники в регламентах деятельности палат.

*4.3. Юридическая ответственность за непрофессиональные решения (профессиональная дисквалификация).*

Затрагивая тему ответственности за допущенные законотворческие ошибки, следует констатировать, что в настоящее время такую ответственность субъекты законодательного процесса не несут, хотя предложения об установлении юридической ответственности за негативные результаты правотворчества уже высказывались [14, с. 27]. «Безответственность» законодателя – это одна из причин правотворческого брака. Как реализовать такую ответственность? Пожалуй, это тема отдельного и продолжительного повествования.

Для ликвидации проблем, порождаемых представительной демократией, необходимо развитие институтов непосредственной демократии в законотворчестве, осуществляемое параллельно с развитием профессиональных начал законодательной деятельности.

Итак, подводя общий итог статье, резюмируем:

*первое* – представительная деятельность есть основное проявление демократизма в законотворчестве;

*второе* – между законодательной и представительной деятельностью Федерального Собрания Российской Федерации существуют объективные противоречия, обуславливающие их конкуренцию и нередко взаимоисключение;

*третье* – очевиден дисбаланс между этими видами деятельности в пользу представительной деятельности;

*четвертое* – отмеченный дисбаланс выступает основной причиной низкого качества принимаемых парламентом законов;

*пятое* – необходимо развитие профессиональных начал законодательной деятельности, основными направлениями которого следует признать: повышение профессиональной компетентности законодателя; обеспечение соблюдения профессиональных стандартов законотворчес-

тва и установление механизма юридической ответственности за непрофессиональные законодательные решения;

*шестое* – основная задача нижней палаты парламента – гарантировать качество содержания закона путем обеспечения его соответствия предмету регулирования и среде действия;

*седьмое* – основная задача верхней палаты парламента – гарантировать качество формы закона путем обеспечения его соответствия технико-юридическим требованиям, а также интеграции в систему действующего законодательства.

1. Комиссия по этике Государственной думы готовит проект Кодекса этического поведения парламентария [Электронный ресурс]. URL: <http://regions.ru/news/705766/> (дата обращения: 13 авг. 2013 г.).

2. Свобода собраний и народное представительство / И.А. Ильин // Собр. соч.: в 10 т. Т. 9, 10. М., 1999.

3. Вильданов Р.Р. Парламент и парламентское представительство [Электронный ресурс] // Концепт. 2012. № 10 (октябрь). URL: <http://www.covenok.ru/koncept/2012/12136.htm>. (дата обращения: 13 авг. 2013 г.).

4. Предыбайлов С.М. Представительная власть в субъектах Российской Федерации: особенности формирования и функционирования: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2011.

5. О выборах депутатов государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ: ред. от 2 июля 2013 г. // Рос. газ. 2005. 24 мая. № 108; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27. Ст. 3439.

6. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 3 дек. 2012 г. № 229-ФЗ: ред. от 2 июля 2013 г. // Рос. газ. 2012. 7 дек. № 283; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. 8 июля. № 27. Ст. 3439.

7. Перегудов С.П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России // Полис. 1993. № 4.
8. Тихомиров Л.А. Христианство и политика. М., 2002.
9. Кайтаева Х.И. Организационно-процедурные стандарты законодательства в правовом государстве [Электронный ресурс]. URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-315061.html> (дата обращения: 19 авг. 2013 г.).
10. Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник. М., 2008.
11. Каким должен быть идеальный депутат? Мнение экспертов [Электронный ресурс]. URL: <http://info.tatcenter.ru/article/69294/> (дата обращения: 15 авг. 2013 г.).
12. О Конституционном суде Российской Федерации: федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ: ред. от 5 апр. 2013 г. // Рос. газ. 1994. 23 июля. № 138-139; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. 8 апр. № 14. Ст. 1637.
13. О статусе судей в Российской Федерации: закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1: ред. от 2 июля 2013 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1792; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27. Ст. 3477.
14. Проект Концепции правотворческой политики в Российской Федерации / разраб. А.В. Малько, А.П. Мазуренко. М.: МГЭИ, 2011.
15. Совет Федерации [Электронный ресурс] / URL: <http://www.rusempire.ru/soviet-federatsii-rossiyskoy-federatsii/soviet-federatsii.html> (дата обращения: 15 авг. 2013 г.).