мечает Г.С. Ромашкин, «медианный уровень индекса институционального доверия в российском обществе к 2009 г. составляет 45» [5, с.128]. Таким образом, в Астраханской области только уровень институционального доверия к судебным органам превышает общероссийский, а доверие к губернатору лишь приближается к медиане институционального доверия, тогда как ЮФО в целом «относится к группе регионов с самым высоким уровнем доверия к некоммерческим организациям, низким личностным и средним уровнем доверия к власти» [5, с.129].

В меньшей степени доверие высказано милиции (33,4%), муниципальным, местным органам управления (31,2%), правительству региона (30%), профсоюзам (27,9%), региональным СМИ (35,7%), Законодательному Собранию области (25,8%), региональным отделениям политических партий (17,4%).

Показателем эффективности государственного регулирования, способности региональных властей выстраивать отношения с населением, избегая психоэмоционального напряжения, является уровень протестного потенциала населения. Готовы принять участие в акциях протеста 23,8% опрошенных, «пожалуй, готовы» – 21,5%, «пожалуй, не готовы» и «не готовы» – 41,7%. Затруднились ответить – 13%. Анализ ответов респондентов показывает, что почти каждый второй житель области (45,3%) потенциально готов участвовать в акциях протеста. Наибольший протестный потенциал сложился в поселках городского типа и малых городах (56,8% и 53,9% соответственно), наименьший – в деревнях (35,2%) и областном центре (40%). Необходимо отметить, что уровень протестного потенциала в регионе превышает среднероссийские показатели (37%) и наряду с Курской областью (47%), Карелией (45%) и Тюменским регионом (43%) является одним из самых высоких среди регионов, участвовавших в опросе по Типовой методике [2, с.87].

Подведем итоги.

1. Уровень коррупции и политической активности населения Астраханской области приближается к среднероссийским показателям, уровень протестного потенциала превышает общероссийский.

2. Иерархия важности соблюдения и нарушаемости прав и свобод отражает региональную специфику общероссийских проблем и выстроена астраханцами не столько в силу развитого гражданского правосознания, сколько по компенсаторному принципу – чем чаще нарушается право или свобода, тем важнее для населения его (ее) соблюдение.

3. Рейтинг институционального доверия является зеркалом не только общероссийских тенденций, но также в региональном преломлении: Астраханская область характеризуется достаточно низким доверием к губернатору, что, вероятно, отражает исторически сложившуюся специфику отношений к власти в регионе.

Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 10-03-00696а «Перспективы социокультурного развития Астраханской области»).

Литература

1. *Лапин Н.И., Беляева Л.А.* Программа и типовой инструментарий «Социокультурный портрет региона России» (Модификация – 2010). М.: ИФРАН, 2010.
2. Регионы в России: социокультурные портреты регионов в общероссийском контексте /сост. и общ. ред.: Н.И. Лапин, Л.А. Беляева. М.: Academia, 2009.
3. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009. М.: Росстат, 2009.
4. *Ромашкин Г.С.* Институциональное и межличностное доверие: социокультурный аспект: Социокультурные основания стратегии развития регионов России: материалы V Всероссийской научно-практической конференции по программе «Социокультурная эволюция России и ее регионов». Смоленск. 6-9 октября 2009 г. Смоленск: «Универсум». 2009. С.139-142.
5. *Ромашкин Г.С.* Институциональное и личностное доверие как модернизационный ресурс // Модернизация регионов России: инвестиции в инновации. Материалы IV Международной научно-практической конференции. 15 октября 2010 г. Астрахань: АИСИ, 2010. С.127-129.

ПАРЛАМЕНТСКИЙ ОБЫЧАЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ПРАКТИКЕ

Ирина ДЖИМБИНОВА

помощник председателя Комитета Совета Федерации ФС РФ по конституционному законодательству, аспирантка кафедры государственного строительства и права РАГС

Нормативно-правовое регулирование парламентской деятельности осуществляется на основании Конституции Российской Федерации, различного рода законов, регламентов палат парламента, постоянной практики и обычаев парламентской деятельности, причем роль последних является достаточно существенной.

Парламентский обычай представляет собой неписаное правило поведения субъектов парламентской деятельности, сложившееся в силу объективных причин и ставшее регулятором отношений в сфере парламентской деятельности. Согласно основным критериям классификации обычаев парламентский обычай является правовым по юридической силе, локальным по территории действия, регулирующим отношения в сфере парламентского права, а именно парламентской деятельности. Согласно критерию давности применения парламентские обычаи могут быть как давними, так и современными.

Обычаю, как источнику права, присущ ряд признаков: он представляет собой правило, норму, образец поведения; возникает стихийно; создается неперсонифицированной группой лиц; имеет универсальный характер; выполняет регулятивную функцию; имеет неписаный характер и локальную сферу действия; используется и охраняется субъектами в силу внутреннего убеждения; не имеет санкций за неисполнение; не должен противоречить закону, но должен отвечать требованиям разумности и нравственности. Кроме того, ему присущ признак длительности или частоты применения (с незапамятных времен), а правовому обычаю – признак его признания государством путем санкционирования или легитимации.

Парламентские обычаи являются источниками парламентского права. В науке существует мнение, что они не являются правовыми обычаями (*Бошно С.В.* Формы российского права. М.: Право и закон, 2004), мы же полагаем, что основные признаки правовых обычаев совпадают с признаками парламентских. Однако последние обладают рядом специфических черт, на основании которых их можно выделить в особую группу.

Основным отличительным признаком парламентских обычаев является место их формирования – они формируются в замкну-

той локальной среде, в сфере парламентской деятельности.

О формировании обычаев в замкнутой группе пишут ряд авторов. Так, С.В. Бошно подчеркивает, что «условием формирования обычая выступает наличие замкнутой социальной общности. Такие ограниченные группы формировались по территориальному, национальному, позже – по профессиональному признакам…» [1, с.49]. И.Н. Миронова отмечает, что «условием формирования правовых обычаев в любой среде является совместная более или менее продолжительная деятельность людей, направленная на достижение единого результата» [2, с.132].

Парламентарии образуют локальную группу, созданную по профессиональному критерию, стремящуюся к достижению единой цели, в результате более или менее продолжительной совместной деятельности и, таким образом, являются средой образования, использования и соблюдения обычаев деятельности такой группы.

Субъектами применения и использования парламентских обычаев выступают члены парламента, а также работники его аппарата.

Можно выделить несколько способов легитимации парламентских обычаев:

– совершение конклюдентных действий субъектами парламентской деятельности;

– включение нормы обычая в регламенты палат парламента или иной нормативно-правовой акт, регулирующий деятельность парламента (при этом, однако, он утрачивает свои основные свойства, такие, как неписаный характер, соблюдение в силу внутреннего убеждения индивидов, а не в силу государственного принуждения. Поэтому вместе с внесением обычая в текст нормативно-правового акта он перестает считаться правовым парламентским обычаем, а становится нормой правового акта, о которой можно сказать, что она выросла из нормы, содержащейся изначально в правовом парламентском обычае);

– включение в текст нормативно-правового акта, регулирующего парламентскую деятельность, отсылки к парламентскому обычаю как к регулятору отношений в сфере парламентской деятельности.

Необходимо отметить, что последняя форма легитимации обычаев не характерна для российского парламента, поскольку ни в одном нормативно-правовом акте, регулирующем парламентскую деятельность, нет отсылки к обычаю. Однако в ряде зарубежных государств подобная отсылка существует.

Закрепление нормы обычая в тексте нормативно-правового акта – одна из самых распространенных форм легитимации. Наиболее удобные и органичные обычаи чаще всего инкорпорируются в регламенты палат парламента. Так, например, обычай представлять российские регионы в здании верхней палаты российского парламента с целью ознакомления всех членов палаты с особенностями культуры, быта, социально-экономического развития и иных характеристик субъектов РФ, включая их исторические и культурные обычаи и традиции (инициатором является Комиссия Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности, возглавляемая Н.П. Тулаевым), внесен в Регламент Совета Федерации.

Одним из ярких представителей парламентариев начала XX в. считается С.А. Муромцев. Возглавив первую Государственную Думу, он приступил к созданию документа, который регламентировал бы деятельность ее членов. Итогом кропотливой работы (был изучен опыт парламентов большинства европейских государств) стал Наказ, создавший основу для функционирования дум следующих созывов. Как пишет О.Г. Малышева, «в 1907 г., после роспуска первой Думы и сложения председательских полномочий, он издал книгу под названием «Внутренний распорядок Государственной Думы». В нее вошли три первые главы Наказа, которые успела принять Дума, свод временных правил и проект остальных глав Наказа с разъяснениями С.А. Муромцева» [3].

В российском парламенте основной формой легитимации парламентских обычаев является совершение субъектами парламентской деятельности (парламентариями и работниками аппарата парламента) конклюдентных действий, направленных на установление силы и влияния обычая на парламентский процесс.

Среди обычаев, существующих в российском парламенте, есть такие, которые можно отнести к обычаям негативного характера: отказ от голосования, употребление грубых выражений по отношению к своим коллегам, потасовки в высшем законодательном органе государственной власти. Примеров таких, к сожалению, много. Так, 30 марта 2005 г. фракция ЛДПР, не согласившись с результатами выборов в ЯНАО, в знак протеста покинула зал заседаний; 4 апреля 2008 г. фракция коммунистов покинула зал пленарных заседаний, отказавшись от голосования по поправкам в проект закона «О референдуме»; 14 октября 2009 г. сразу три думские фракции – КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия» – покинули зал заседаний Государственной Думы в знак протеста против результатов выборов.

По мнению спикера верхней палаты С.М. Миронова, говорить о каких-то традициях, а тем более о культуре парламентаризма в России пока не приходится. В этой связи он упоминает о Новгородском вече, боярской думе, земских соборах как о зачатках парламентаризма на Руси. Но более реальными традициями парламентской деятельности считается работа в начале XX в. первых четырех российских дум. Спикер верхней палаты отмечает, что «культура и традиции парламентаризма формируются буквально у нас на глазах» [4].

Нелишним было бы прислушаться к словам уже упомянутого С.А. Муромцева: «Господа, не согласимся ли мы раз и навсегда, что личные пререкания и оскорбительные выражения ниже достоинства Государственной Думы?.. Старый строй, власть которого во многом исходила сверху, приучил к тому, что люди, стоящие у власти, часто считали себя вправе наносить подчиненным оскорбления вместо того, чтобы ограничиться спокойным и авторитетным указанием на неправильность их поступков» [5, с.98].

О необходимости наполнения процессуальной стороны парламентской деятельности «хорошо работающими традициями» и совершенствовании ее с точки зрения человеческого фактора пишет И.М. Степанов. По его словам, парламент – это прежде всего люди с их индивидуальным характером и темпераментом, разной степенью правовой и общей образованности [6].

Способствовать искоренению негативных парламентских обычаев и проводить должную профилактику могут комиссии по этике, создаваемые в каждой палате парламента. Впервые такая комиссия появилась в Государственной Думе РФ второго созыва в соответствии с Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 сентября 1998 г. № 2958-II ГД. В настоящее время данное постановление утратило силу в связи с окончанием работы Государственной Думы второго созыва.

В Государственной Думе РФ для разрешения вопросов, связанных с нарушением депутатской этики, была создана Комиссия по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики. «Смысл Комиссии по этике в том, чтобы в Государственной Думе, как в любом доме, был порядок, чтобы жители этого дома – депутаты – соблюдали общие нормы», – считает депутат А. Апарина [7].

В Совете Федерации комиссии, занимающейся этической стороной деятельности членов Совета Федерации, нет. Отчасти это можно объяснить менее острыми внутрипарламентскими отношениями в связи с тем, что в Совете Федерации отсутствуют политические фракции и другие подобные объединения. Однако вопрос о создании такого органа остается актуальным.

Парламентские обычаи делятся на обычаи внутреннего устройства и организации парламента и обычаи различных форм парламентской деятельности.

К первым относятся такие, как фотографирование членов Совета Федерации в зале пленарных заседаний по окончании каждой сессии, поздравление с днем рождения тех членов Совета Федерации, у которых он был в период между предыдущим и текущим пленарным заседанием, награждение членов Совета Федерации почетной грамотой по окончании срока их полномочий и другие.

К парламентским обычаям различных форм парламентской деятельности относятся обычаи, регулирующие порядок осуществле-

ния депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации своих полномочий. Ряд функций является их обычной практикой, наработанной за многие годы. Так, например, становится все популярней и доступней процедура вынесения законопроекта на обсуждение в открытый для всех доступ в Интернете. Планирование законотворческой деятельности, мониторинг законодательства и правоприменительной практики, участие общественных организаций и экспертно-консультативных советов в законотворческом процессе, участие экспертов в оценке законопроектов – все эти моменты рождаются в повседневной работе парламента, становятся затем их органической частью, обычаями деятельности, а некоторые из них получают свое нормативное закрепление в законодательных актах.

Парламентские обычаи не только возникают в ходе работы органа власти, но и заимствуются из ряда зарубежных парламентов. Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва В.Ф. Шумейко отмечал, что «самой интересной страной в отношении парламентского опыта стала для нас Великобритания» [8, с.31]. Так, в парламенте Великобритании при смене высокопоставленного чиновника работники действовавшего аппарата не увольняются, тем самым обеспечивая новому лицу непрерывную и высокопрофессиональную работу. Этот опыт впервые был применен при смене первого Председателя Совета Федерации и применяется до сих пор.

Из стен Конгресса США в тот же период был заимствован опыт создания и использования библиотеки и библиотечных фондов в целях оперативного доступа к любому имеющемуся материалу как научного, так и практического характера.

Основным носителем обычаев и традиций современного российского парламента являются работники аппаратов палат парламента. А.Л. Сивков о них пишет следующее: «Поскольку аппарат постоянен, он имеет возможность накапливать знания в области процедуры, становясь своеобразным средоточием парламентских традиций. Это уникальное положение аппарата делает его если не источником, то собирателем и хранителем парламентских традиций и процедур» [9, с.83].

Аппарат палат парламента выполняет основной объем работы, связанный с организационно-методическим обеспечением деятельности парламентариев. Работники аппарата являются источником знаний, опыта и традиций внутрипарламентского производства. Как правило, их деятельность не связана со сроком полномочий члена палаты парламента (за исключением личных помощников парламентария, которые работают по срочному служебному контракту, истекающему в день прекращения полномочий самого парламентария), и поэтому от созыва к созыву их состав и структура существенным образом не меняются, что позволяет осуществлять беспрерывную, оперативную и профессиональную работу по обеспечению парламентариев необходимыми материалами, информацией и иными средствами.

Статья подготовлена по проекту «Проведение поисковых научно-исследовательских работ по направлению «Юридические и политические науки», выполняемому в рамках мероприятия 1.2.2 «Проведение научных исследований научными группами под руководством кандидатов наук» ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 гг. по теме «Экспертная политика в законодательной деятельности».

Литература

1. *Бошно С.В.* Правовой обычай в контексте современного учения о формах права // Современное право. № 9. 2004. С.47-53.
2. *Миронова И.Н.* Правовой обычай как источник современного российского публичного права. Автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2009.
3. *Малышева О.Г.* Первый русский гражданин С.А. Муромцев // Государственная служба. 2006. № 1. С.10-17.
4. *Миронов С.М.* О традициях парламентаризма, бабушке Марфе и рейтинге сенаторов (официальный сайт Председателя Совета Федерации, Председателя Политической партии «Справедливая Россия» С.М. Миронова). URL: http://www.mironov.ru/about_me/book/section_96/
5. *Кирьянов И.К., Лукьянов М.Н.* Парламент самодержавной России: Государственная Дума и ее депутаты, 1906-1917 // Пермь: Издательство Пермского университета, 1995.
6. *Степанов И.М.* Российское парламентское право: сущностные и регулятивно-целевые ориентиры формирования, 1994 // XServer.ru онлайн – Интернет-библиотека. URL: http://www.xserver.ru/user/rppsr/
7. *Апарина А.* Комиссия по этике необходима прежде всего для того, чтобы напоминать депутату о его прямых обязанностях // Российская газета. URL: http://www.rg.ru/oficial/from_min/gd/87.htm
8. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – 15 лет / Изд. Совета Федерации ФС РФ под общ. ред. Председателя Совета Федерации ФС РФ С.М. Миронова. М.: 2008.
9. *Сивков А.Л.* Альтернативные источники парламентских процедур (практика, обычай, прецедент, толкование регламента) // Государство и право. 2004. № 11. С.82-84.

Конкурс научных публикаций аспирантов – 2011

Редакция журнала «Государственная служба» вновь объявляет конкурс на лучшую научную статью аспирантов очной формы обучения.

Тема публикации должна соответствовать одному из научных направлений, по которым журнал значится в Перечне Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации: право, экономика, политология, социология, история, философия, психология, культурология, педагогика.

Обязательное условие конкурсного отбора – статья должна быть посвящена решению актуальной задачи реформирования и развития государственной службы, государственного и муниципального управления, деятельности органов власти в различных сферах национальной экономики, культуры.

Статьи на конкурс оформляйте по правилам представления рукописей в журнал (http://www.mgs.rags.ru/authors/competition_graduate_work/)
и направляйте по электронному адресу mgs@ur.rags.ru
или по почтовому – 119606, Москва, пр-т Вернадского, 84.
Редакция журнала «Государственная служба».
В рукописи статьи сделайте пометку: «На конкурс научных публикаций аспирантов».

Конкурсные работы публикуются в течение 2011 года.

Победители награждаются дипломами и ценными подарками.

Итоги конкурса будут опубликованы в первом номере журнала за 2012 год.

ЖЕЛАЕМ УСПЕХА!