

КОНСТИТУЦИОННОЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ
И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Л. А. Нудненко

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ
СТАТУС ДЕПУТАТА
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



Лидия Алексеевна Нудненко
Конституционно-правовой статус депутата
законодательного органа государственной
власти в Российской Федерации
Серия «Конституционное, муниципальное
и административное право»

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11221096

Л.А. Нудненко. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации: Юридический центр Пресс; Санкт-Петербург; 2004
ISBN 5-94201-284-9

Аннотация

Книга является первой работой, посвященной анализу соответствующего законодательства субъектов Российской Федерации, практики его реализации, проблемам дальнейшего совершенствования правового статуса депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ. Автор исследует и определяет понятия: народное представительство, представительная демократия, представительная система, представители, представляемые, представительные органы государственной власти; рассматривает соотношение перечисленных государственно-правовых категорий. Значительное внимание в монографии уделено характеристике политико-правовой природы депутатского мандата, роли депутата в системе народного представительства и гражданском обществе субъектов РФ. Подробно исследуются права и обязанности депутата в законодательном органе власти субъекта РФ и в избирательном округе; анализируются гарантии деятельности; высказываются предложения о путях совершенствования республиканского (регионального) законодательства по данному кругу отношений.

Книга может быть рекомендована ученым, преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов, работникам органов государственной власти, местного самоуправления и государственного управления, широкому кругу читателей, интересующихся проблемами представительной демократии.

Содержание

Введение	5
Глава 1	7
§ 1. Депутат законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в системе народного представительства	7
Роль депутата в системе народного представительства субъекта Российской Федерации	7
Теоретические проблемы народного представительства в субъектах Российской Федерации	11
§ 2. Формы взаимодействия депутата и гражданского общества субъектов Российской Федерации	16
Характеристика гражданского общества субъектов Российской Федерации	16
Легитимация полномочий депутата как представителя гражданского общества в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации	18
Проблемы представительного характера состава законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации	20
§ 3. Понятие конституционно-правового статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации	28
Структура и виды конституционно-правового статуса депутата	28
Задачи, функции и принципы деятельности депутата	37
Конституционно-правовая основа статуса депутата	43
Глава 2	51
§ 1. Концепции депутатского мандата в науке конституционного права и их реализация в субъектах Российской Федерации	51
Императивный депутатский мандат	51
Свободный мандат депутата	53
Полусвободный мандат депутата	55
§ 2. Выборы как основание возникновения депутатского мандата	58
Принципы выборов депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации	58
Правовая регламентация выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации	67
Конституционно-правовой статус кандидатов в депутаты законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации	73
Проблемы правовой регламентации предвыборной агитации и финансирования выборов	75
Конец ознакомительного фрагмента.	77

Лидия Нудненко

Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации

Рецензенты:

А. А. Белкин, доктор юридических наук, профессор

Е. И. Колюшин, доктор юридических наук, профессор

© Л. А. Нудненко, 2004

© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004

Введение

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. явилось важной вехой на пути становления регионального парламентаризма, неотъемлемым признаком которого является работа депутатов на постоянной, профессиональной основе в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Исследование конституционно-правового статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации является частью более общей проблемы – становления и развития представительной демократии. Основателем теории представительной демократии, в основе которой лежит идея возможности представительства воли народа, считают Ш. Л. Монтескье. Основной идеей представительства является то, что формальный носитель верховной власти – народ – не отождествляется с носителем реальным – представительными учреждениями. По мнению Ш. Л. Монтескье, суть представительного правления заключается в передаче власти на определенный срок к избранным народом представителям.

Идеи Ш. Л. Монтескье были развиты в трудах В. М. Гессена, Н. П. Дружинина, М. М. Ковалевского, С. Котляревского, Н. И. Лазаревского, Дж. Ст. Милля, П. Новгородцева, К. Тахтарева, Л. А. Тихомирова, А. Эмена. Так, К. Тахтарев писал, что представителям предоставляется то участие в управлении, которое при народовластии принадлежало бы самому народу.¹ Участие это устанавливается для обеспечения живой, непосредственной связи между деятельностью государственных учреждений и текущими запросами общественной жизни. Обеспечение живой, непосредственной связи с избирателями является главной задачей депутатов, составляющих в совокупности представительное учреждение.

Вопросы правового статуса депутата советского этапа развития истории России были объектом внимания таких ученых, как: С. А. Авакьян, А. А. Безуглов, Н. В. Витрук, А. В. Зиновьев, А. А. Карлов, М. А. Краснов, В. Ф. Коток, Н. Т. Савенков, В. А. Сивов, разработавших определения понятия, структуры правового статуса депутата, характера депутатского мандата, определивших содержание отдельных полномочий и гарантий деятельности народных представителей.

Правовое регулирование статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на современном этапе развития России в общих чертах характеризуется в работах, посвященных законодательным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, И. В. Гранкина, В. Лебедева, Д. Л. Суркова.

Следует отметить работы А. В. Иванченко, С. Д. Князева, Е. И. Колюшина, В. И. Лысенко, М. С. Матейкович, А. Е. Постникова, посвященные проблемам выборов в России, в том числе и выборов депутатов законодательных органов власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в науке конституционного права Российской Федерации на современном этапе отсутствуют научные работы комплексного характера о правовом статусе депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такая работа необходима не только по соображениям сугубо научного характера, но и с учетом недостатков современной законодательной базы о представительной демократии на региональном (республиканском) уровне, существующих проблем и внутренних противоречий. Кроме того, к настоящему моменту накоплен определенный эмпирический опыт деятельности депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Обозначившиеся на основе данного опыта тенденции и противоречия нужда-

¹ Тахтарев К. От представительства к народовластию. СПб., 1907. С.24.

ются в анализе. Углубленный анализ практики деятельности депутатов законодательного органа государственной власти субъектов Российской Федерации способствует выявлению соответствующих проблем и выработке предложений по дальнейшему совершенствованию российского законодательства в этой сфере общественных отношений.

Задачами работы было осмысление ряда проблем, а именно: роли депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в системе народного представительства; легитимации полномочий депутата как представителя гражданского общества в законодательном органе государственной власти; представительного характера состава законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; структуры правового статуса депутата; характеристики политико-правовой природы депутатского мандата; разграничения депутатских прав, обязанностей и гарантий депутатской деятельности; правового регулирования начала и окончания полномочий депутата, процедуры отзыва депутата и т. д.

Многие из перечисленных вопросов, связанных с развитием представительной демократии на региональном (республиканском) уровне, достаточно дискуссионны. Всестороннее, системное, критически-аналитическое осмысление проблем правовой регламентации и практики реализации статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации позволит, во-первых, сделать теоретические заключения; во-вторых, показать недостатки правовой регламентации статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; в-третьих, сформулировать практические выводы и рекомендации.

Глава 1

Теоретические основы конституционно-правового статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации

§ 1. Депутат законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в системе народного представительства

Роль депутата в системе народного представительства субъекта Российской Федерации

Конституция Российской Федерации в ст. 3 в качестве важнейшей основы конституционного строя закрепляет народовластие, наиболее распространенной формой которого остается представительная демократия.

О необходимости представительной демократии в 1905 г. образно высказался Г. Ф. Шершеневич: «Призвать весь народ нельзя, а и без народа править нельзя. Приходится тогда призывать выборных от народа... Такие выборные и называются народными представителями, а управление при их помощи государством носит название представительного правления».²

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. явилось важной вехой на пути становления регионального парламентаризма. Для законодательных органов субъектов Федерации характерны такие признаки парламентаризма, как: представительный характер состава; наличие определенного круга дел (законодательство, утверждение бюджета, контроль); парламентские формы, методы и стиль работы (прения, запросы, вопросы, парламентские слушания, вотумы доверия).³

Вместе с тем такой обязательный признак парламента, как работа депутатов на постоянной, профессиональной основе в законодательном органе, характерен только для отдельных субъектов Российской Федерации, например 35 депутатов Московской городской Думы, 21 депутат Народного Собрания Республики Ингушетия. В большинстве субъектов Российской Федерации только одна часть депутатов работает в законодательном органе на постоянной основе, а другая совмещает эту работу с основной служебной или производственной деятельностью. Из 3726 депутатов парламентов всех субъектов Российской Федерации на постоянной основе работают 1012 депутатов. В республиках – 23,45 %, в краях – 31,17 %, в областях – 25,60 %, в городах федерального значения – 100 %, в Еврейской автономной области – 1 депутат из 15 (6,67 %), в автономных округах – 37,42 %.⁴

² Шершеневич Г. Ф. Народные представители. Казань, 1905. С. 5.

³ Авакьян С. А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 24–29.

⁴ Из опыта работы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. 2001. Вып. 17. С. 6.

Совершенно прав С. А. Авакьян, который отмечает, что если только часть депутатов освобождается от основной работы, а остальные продолжают сочетать депутатские и производственные функции, имеет место не парламент в прямом понимании содержания этой научной категории, а только шаг на пути к подлинному парламентаризму.⁵ Руководствуясь этим критерием, можно сделать вывод, что в тех субъектах Российской Федерации, где все депутаты работают на профессиональной, постоянной основе, существует парламент в подлинном смысле этого понятия. В других субъектах Федерации, где только часть депутатов законодательных органов работает на профессиональной, постоянной основе, идет процесс становления парламента. Тем не менее представляется возможным все законодательные органы субъектов Российской Федерации условно назвать парламентами.

Изучение законодательства субъектов Российской Федерации позволяет считать ключевым при характеристике депутата парламента субъекта Российской Федерации использование научной категории «представитель». Для определения понятия «представитель», выяснения его содержания и определения места депутата в представительной системе субъекта Российской Федерации нужно определить круг лиц, участвующих в избрании депутата, а также лиц, интересы которых представляет депутат в парламенте и чьим представителем он является. Кроме того, для понимания сути отношений народного представительства важно уяснить объект представительства.

Исследование законодательства субъектов Российской Федерации позволяет выделить две тенденции в регламентации круга лиц, участвующих в избрании депутатов парламентов субъектов Российской Федерации. Согласно первой – депутат законодательного органа государственной власти избирается народом (населением) субъекта Российской Федерации (Московская, Тюменская, Новосибирская, Челябинская области, город Санкт-Петербург). В соответствии со второй тенденцией депутат избирается гражданами Российской Федерации (Самарская, Саратовская, Оренбургская области).

Юридически более точным и верным является второе представление об источнике представительского статуса депутатов парламентов субъектов Российской Федерации. Не бывает депутатов, которые действительно были бы избраны всем народом (населением) субъекта Российской Федерации.

Во-первых, в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. депутаты избираются не народом, не населением, а гражданами, проживающими на территории избирательного округа при мажоритарной избирательной системе или всего субъекта Российской Федерации при пропорциональной избирательной системе.

Во-вторых, даже учитывая, что согласно п. 16 ст. 35 названного Федерального закона «не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов»,⁶ в голосовании принимает участие не весь народ (население), а, как правило, незначительная его часть, обладающая политическими правами и использующая активное избирательное право.

С вопросом о круге лиц, участвующих в избрании конкретного депутата, связана проблема определения субъекта, чьи интересы представляет депутат в парламенте. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет выделить следующие особенности определения субъектов, чьим представителем считается депутат.

⁵ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 24–29.

⁶ Российская газета. 2002. 15 июня.

- 1) законы о статусе депутатов парламентов Саратовской области, города Санкт-Петербурга, называя депутата представителем, умалчивают, чьи же интересы он представляет;
- 2) соответствующий закон Тюменской области называет депутата «представителем области», а закон Московской области – «представителем соответствующей территории Московской области»;
- 3) депутат – представитель народа (Оренбургская область, Республики Татарстан, Ингушетия, Алтай);
- 4) депутат – представитель избирателей соответствующего избирательного округа (Алтайский край).

В науке конституционного права общепризнанно, что депутат может быть представителем тех, кто его избрал и наделил соответствующими полномочиями. Неодушевленная территория в виде «области» или «соответствующей территории Московской области» не может быть субъектом наделения кандидата в депутаты представительскими полномочиями в парламенте субъекта Российской Федерации. Следовательно, эту роль могут выполнять либо избиратели, либо народ (население) субъекта Российской Федерации.

Представляется, что существование в современном обществе различных классов и слоев, имеющих различные классовые интересы, не позволяет видеть в представителях этих классов и слоев представителей всего народа (населения) субъекта Российской Федерации. Еще К. Тахтарев в 1907 г. писал, что «члены парламента в огромном большинстве случаев являются прямыми ставленниками влиятельнейших политических партий. Политические партии, в особенности те, которые имеют под собой прочный фундамент, представляют собой не что иное, как политическую организацию людей определенного класса, которые сплотились для совместной защиты своих классовых интересов под знаменем соответствующей их интересам политической программы; и именно на почве этой программы происходят выборы кандидатов той или иной партии в члены парламента. Как может кандидат, выставленный партией и выбранный при посредстве ее политической организации, быть представителем всего народа? Его нельзя даже назвать настоящим представителем всего населения его округа, потому что он избран лишь той частью избирателей, которые считали защищаемые им классовые интересы своими собственными интересами и потому голосовали за него. Юридическая фикция, будто каждый член парламента есть представитель всего народа, противоречит не только фактически существующему представительству интересов, но и самому существованию парламентских фракций... Наконец, если бы каждый член парламента мог бы считаться представителем всего народа, выражать не свои классовые или партийные интересы, а интересы всего народа, то к чему было бы стремиться к введению пропорционального представительства?».⁷

Приведенные размышления известного русского государствоведа актуальны и сегодня, сто лет спустя. Депутат, избираемый местной группой граждан, облеченных активным избирательным правом, не может быть признан представителем всего народа (населения) субъекта Российской Федерации. Самой точной и с юридической, и с фактической точек зрения, представляется формулировка ст. 1 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Совета народных депутатов», что депутат – представитель избирателей соответствующего избирательного округа. Только все, вместе взятые, члены парламента, представители избирательных округов на территории субъекта Российской Федерации во всей своей совокупности могут считаться представителями народа (населения) субъекта Российской Федерации.

«Понятие о представительстве народа есть собирательное понятие о совокупном представительстве. Понятие это может переноситься на каждого члена парламента только

⁷ Тахтарев К. От представительства к народовластию. СПб., 1907. С. 32–33.

потому, что все, вместе взятые, они до известной степени могут быть названы представителями всего народа. Название народного представителя, прилагаемое к отдельному члену представительного собрания, имеет, таким образом, лишь косвенное, переносное значение».⁸ Термин «народный представитель» применительно к отдельному депутату можно использовать только в широком смысле этого слова, имея в виду, что фактически это юридическая фикция.

О значимости юридических фикций в свое время очень образно высказался А. Эсмен: «Фикции дают иногда выражение реальностям самым возвышенным – реальностям, которые, хотя и не поддаются восприятию чувств, тем не менее существуют в действительности. Ведь нация, отечество также могут быть названы фикциями, так как нашими чувствами мы в состоянии констатировать только существование территории и людей, ее занимающих. Но разве в жизни людей можно найти факты, имеющие более прочную основу, чем нация и отечество?».⁹ Эти рассуждения вполне применимы и к пониманию депутата как народного представителя в широком смысле слова.

Депутат, будучи народным представителем, народным избранником, должен отвечать определенным требованиям, которые можно разделить на правовые, нравственные и профессиональные.

К числу правовых требований к депутату относятся наличие у него гражданства Российской Федерации и достижение возраста, необходимого для реализации пассивного избирательного права. Законы ряда республик (Кабардино-Балкарская, Татарстан) в качестве условия реализации пассивного избирательного права выдвигают наличие гражданства соответствующей республики.

В отношении к депутату превалируют нравственные требования, устойчивые ожидания избирателей, связанные с образом «депутата – слуги народа», индифферентного к партиям и тесно связанного с избирателями округа.

К числу профессиональных требований к депутату в литературе, как правило, относят наличие юридического или экономического образования, необходимого для участия в законодательном процессе парламента субъекта Российской Федерации.

Объект представительства предполагает выяснение вопроса, что делегируется – воля или власть? Н. И. Лазаревский определял представительство как «отношение двух или нескольких лиц, когда одно лицо имеет право исполнять какие-либо действия за другое лицо или за других лиц с тем, чтобы то, что совершит представитель, имело те же последствия, какие имели бы действия представляемого. Из самого существа представительства вытекает, что представитель может совершать только те действия, на которые правоспособен представляемый».¹⁰

К. Тахтарев категорически утверждал, что «человеческая воля неотъемлема от проявляющей ее личности и перенесена на другую личность совершенно быть не может, ни целиком, ни по частям».¹¹

Эту же мысль развивал Л. А. Тихомиров, считавший, что «чужую волю нельзя представлять, потому что она даже неизвестна заранее. Никто не может и сам знать заранее, какова будет его воля. Тем более не может этого знать “представитель”».¹²

⁸ Тахтарев К. Указ. соч. С. 31.

⁹ Эсмен А. Общее основание конституционного права / Пер. с франц. Н. О. Бер. 2-е изд. СПб., 1909. С. 33.

¹⁰ Лазаревский Н. И. Русское государственное право: Т. 1. Конституционное право. Вып. 1. 4-е изд. Петроград, 1917. С. 135.

¹¹ Тахтарев К. Указ. соч. С. 26.

¹² Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. М., 1998. С. 66.

Воля, формируемая и выражаемая представителями в законодательном органе государственной власти, есть не что иное, как воля этих лиц. Что касается воли народа (населения) субъекта Российской Федерации, то она может формироваться только им самим. Проблема соотношения воли депутатов с волей народа (населения) состоит, по мнению, например, В. Ц. Кирова, в определении степени соответствия воли представительного органа (а также депутата. – Л. Н.) воле представляемого суверена.

Воля народа (населения) субъекта РФ существует как объективное и независимое от представителей явление социальной действительности. Что собой представляет воля народа (населения)? Это: «общая воля» (Ж.-Ж. Руссо)¹³ или «общественное мнение» (С. Котляревский)?¹⁴ И женевский философ, и русский государствовед, используя различные термины для обозначения одного понятия, понимали под ним не простую сумму отдельных мнений индивидов. Воля представляемого субъекта, по их мнению, есть единое, общее, ценностное мнение общества, стоящее выше личностей и партий. «Оно... есть сила, которая, правда, покоится на личных мнениях, однако становится отрешенной, независимой от них... Оно не есть также среднее мнение, но только мнение большей части народа без различия состояний и партий».¹⁵

Задача депутата как представителя – выявить, раскрыть эту волю и представить ее в своей воле так, как он ее воспринял. Соответствие воли измеримо и может быть различным в разные моменты сопоставления. О степени соответствия воли представителей воле народа (населения), об измеримости данного соответствия можно говорить, поскольку и воля представителей и воля народа (населения) существуют в социальной действительности объективно и независимо одна от другой. Проблема депутатов как представителей состоит в наиболее полном выражении воли народа (населения).

Итак, объектом отношений представительства является не воля, а государственная власть. Народ (население) субъекта Российской Федерации формирует выборные органы, передает им принадлежащее ему право на власть для осуществления предвыборной программы, которая более других отвечает воле, интересам избирателей.

Не случайно в работах государствоведов начала XX столетия было распространено учение о том, что «народ является коллегиальным государственным органом, которому предоставлено в более или менее широких пределах осуществление государственных функций. Часть этих функций народ осуществляет непосредственно, другую часть – через посредство органа, который, как орган народа, является в то же время органом государства. Народное представительство, таким образом, оказывается вторичным органом, т. е. органом органа, – органом народа, как первичного органа».¹⁶ Следовательно, народное представительство – одна из форм передаточной власти.

Теоретические проблемы народного представительства в субъектах Российской Федерации

В науке наряду с термином «народное представительство» общепризнанна категория «представительная демократия». Полагаем, что народное представительство и представительная демократия – тождественные понятия.

Итак, представительная демократия (а также народное представительство) представляет собой систему правовых и неправовых общественных отношений, возникающих в

¹³ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М., 1998.

¹⁴ Котляревский С. Основные черты представительства // Конституционное государство. Сб. статей. СПб., 1905. С. 165.

¹⁵ Там же. С. 166.

¹⁶ Тахтарев К. Указ. соч. С. 135–136.

связи с решением вопросов государственного значения через демократически избранных представителей. К числу неправовых отношений, характеризующих представительную демократию, можно отнести, например, подбор кандидатов в депутаты, осуществляемый политическими партиями. Способы, формы и методы этого подбора либо совсем не регулируются правом, либо регулируются лишь в самых общих чертах.

В дореволюционной науке конституционного права имело место утверждение, что «народ и народное представительство одно и то же».¹⁷ Такой вывод следовал из распространенного в науке конституционного права конца XIX – начала XX столетия представления о том, что народ является государственным коллегиальным органом, который часть своих функций осуществляет непосредственно сам, а другую – через посредство своих представителей, которые образуют в то же время орган самого государства. Как первичный орган народ функционирует сам в акте избрания, посредством которого он назначает своих представителей.¹⁸

Нельзя согласиться с вышеприведенным утверждением. С позиции современного конституционного права государственный орган – «составная и обособленная, самостоятельная часть государственного аппарата, которая участвует в осуществлении функций государства и действует от его имени и по поручению, обладает государственно-властными полномочиями, имеет соответствующую компетенцию и структуру, применяет присущие органу организационно-правовые формы деятельности».¹⁹

Конституционно-правовая категория «народ» отождествляется с понятием «граждане» и определяется как принадлежность данной ассоциированной в рамках единого государства совокупности людей к соответствующему государству. Народ образует физический субстрат государства.²⁰ Следовательно, народ не может быть государственным органом. Он является субъектом конституционно-правовых отношений в целом и отношений народного представительства в частности.

Для понимания сущности народного представительства необходимо рассмотреть его соотношение с идеей правового государства. «Правовым государством мы называем государство, которое в своей деятельности, в осуществлении правительственных и судебных функций ограничено и связано положительным правом, стоит под правом».²¹ Итак, суть правового государства – этическая и правовая связанность государства его собственным правом. Эта идея получила конституционное воплощение в ст. 1 Конституции РФ, определяющей Российскую Федерацию как правовое государство, а также в ч. 2 ст. 15 Основного закона России, закрепляющей, что органы государственной власти, их должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Взаимосвязь, взаимообусловленность правового государства и народного представительства многоаспектны. Во-первых, воплощение в жизнь идеи правового государства зависит от содержания законов, принимаемых органом народного представительства – парламентом. Еще государствоведы конца XIX – начала XX столетия отмечали, что правовым можно считать государство, где в основе норм права лежит справедливость. «Высшей целью всех... правовых норм является именно воплощение справедливости».²² «Мы не свободны в правовом смысле при господстве безнравственных, неразумных законов. Мы юридически несвободны там, где право является тайной одной какой-либо касты. Мы юридически несво-

¹⁷ Котляревский С. Указ. соч. С.136.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 301.

²⁰ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 1995. С. 84.

²¹ Гессен В. М. Основы конституционного права. 2-е изд. Петроград, 1918. С. 29.

²² Котляревский С. Указ. соч. С. 169.

бодны там, где в общем разумные законы не дают простора обнаружению нашей индивидуальности, где они уже угнетают нашу национальную индивидуальность или мешают нашей личной индивидуальности. Мы, наконец, несвободны целиком, если тираническое правительство подавляет порядок, соответствующий нашей нравственной сущности, и вместе с тем нашу индивидуальность».²³

Во-вторых, и правовое государство, и народное представительство являются формами осуществления народовластия, политическими организациями граждан, функционирующими на основе права в интересах защиты прав, свобод и обязанностей каждой личности. Для реализации идеи правового государства принципиальное значение имеет связанность законодателя (парламента) правами человека. Основная цель правового государства – высший приоритет прав и свобод человека и гражданина – главная идея и содержание народного представительства.

В-третьих, необходимым признаком правового государства общепризнанно является разделение властей. Взаимосвязь идеи разделения властей, прав человека и конституционализма подчеркивалась еще в ст. 16 Декларации прав человека и гражданина Франции 1789 г.: «Всякое общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет Конституции».²⁴ Можно констатировать, что конституции практически всех стран мира закрепляют этот принцип, ставший неотъемлемым признаком демократического правового государства.

Концепция разделения властей была и остается предметом острых дискуссий. Спор ведется по поводу соответствия идеи разделения властей принципу неделимости и неотчуждаемости народного суверенитета. Следует ли понимать разделение властей и неотчуждаемость народного суверенитета как их противопоставление друг другу или как определенное взаимодействие в рамках единой политической системы? Возможно ли реальное проведение разделения властей или следует говорить о разделении функций одной власти? Несмотря на разные суждения о конкретном содержании этого неотъемлемого признака правового государства, бесспорным является возможность его реализации только в условиях представительной демократии, наличия парламента и профессиональных депутатов. Правовое государство невозможно без законодательной, исполнительной и судебной властей.

В-четвертых, правовое государство должно быть конституционным. Важнейшим признаком конституционного государства является участие народа в осуществлении законодательной власти как непосредственно, так и через депутатов, составляющих в совокупности парламент. «Правовой характер современного государства покоится на принципе обособления властей»,²⁵ – писал В. М. Гессен. Осуществление разделения властей возможно в условиях представительной формы правления. Поэтому только конституционное государство может быть правовым.

Только там, где признаны и реализуются основные права и свободы человека, осуществлено разделение властей, существует правовое государство, есть настоящая, а не фиктивная конституция, есть настоящий демократический конституционный правовой порядок, то есть такой порядок, который основан на принципах и предписаниях права, которым следуют и закон, и власть. Конституционна только та власть и действительно носит правовой характер только тот закон, которые исходят из необходимости гарантировать права человека.

Теоретический и практический опыт прошлого и современности убедительно демонстрирует ценность и непреходящее значение правового государства как необходимой пра-

²³ Там же. С. 170.

²⁴ Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / Под ред. З. М. Черниловского. М., 1998. С. 176.

²⁵ Гессен В. М. Теория правового государства // Политический строй современных государств: Сб. статей. Т. 1. 1905. С. 81.

вой формы организации публичной политической власти и ее взаимоотношений с индивидами как свободными и равноправными личностями, субъектами представительной демократии.

Каково соотношение понятий народного представительства и парламентаризма? Представляется, что народное представительство более широкое понятие, чем парламентаризм, поскольку включает в себя правовые и неправовые общественные отношения, возникающие в связи с решением вопросов государственного значения не только через депутатов и парламент, но и через избранных народом (населением) высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Отношения народного представительства лежат в основе понятий представительной системы, представителя и представительного органа государственной власти.

Представительная система – совокупность организационно-правовых форм осуществления представительства интересов народа (населения) субъекта Российской Федерации. Можно ли считать представительную систему и парламентаризм идентичными понятиями, совпадают ли они по своему содержанию? Думается, что нет. Представительная система субъектов Российской Федерации – более широкое по своему содержанию понятие, чем парламентаризм. Народ (население) субъекта Российской Федерации в лице его политического корпуса, т. е. граждан России, обладающих избирательными правами, выбирает не только законодательный (представительный) орган государственной власти, но и высших должностных лиц субъекта Российской Федерации. При этом в некоторых субъектах Российской Федерации имеются законы о наказах избирателей не только депутатам, но и высшим должностным лицам регионального уровня (Тюменская, Челябинская области).

Согласно пп. «к» п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» от 22 сентября 1999 г. полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) прекращаются досрочно в случае его отзыва избирателями субъекта Российской Федерации, если такое положение предусмотрено его законодательством.²⁶

Конституция Республики Алтай предусматривала, что полномочия главы Республики Алтай прекращаются досрочно в случае его отзыва всенародным голосованием (ст. 123). Основанием для отзыва является утрата доверия избирателей, грубое нарушение Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, федеральных и республиканских законов. Отзыв осуществляется в результате выражения недоверия избирателями главе Республики Алтай посредством прямого волеизъявления в ходе голосования. Порядок отзыва определяется республиканским законом.

Эти положения Федерального закона и Конституции Республики Алтай были оспорены в Конституционном Суде РФ. По мнению заявителя, поскольку Конституцией Российской Федерации не предусмотрен отзыв Президента Российской Федерации, то невозможен и отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П пришел к выводу, что хотя Конституция Российской Федерации и не содержит положений, предусматривающих отзыв какого-либо должностного лица, ее нормы не препятствуют возможности введения федеральным законом института отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Однако при этом федеральный законодатель должен учитывать вытекающее из ч. 2 и 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации соотношение форм непосредственной демократии. Отзыв как один из таких институтов не должен использоваться

²⁶ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2002. № 19. Ст. 1792; 2003. № 27. Ст. 2709.

для дестабилизации выборных институтов власти и в конечном счете самой демократии.²⁷ Таким образом, законодатель должен предусмотреть общие принципы механизма отзыва, с тем чтобы не был искажен сам смысл выборов.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что выборные населением высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, деятельность которых определяется наказами избирателей и контролируется возможностью заслушивания отчетов и досрочного отзыва, входят в представительную систему субъектов Российской Федерации, а следовательно, и в содержание понятия «народное представительство». Таким образом, народное представительство (представительная демократия) не сводится только к парламентаризму.

Это позволяет считать организационно-правовыми формами осуществления представительства интересов народа (населения) единоличных представителей и представительные органы государственной власти. Представительными органами государственной власти являются коллегиальные выборные органы государственной власти. Категория «представитель» – более широкая. Она включает в себя как коллегиальные выборные органы государственной власти, так и депутатов, а также выбранных народом (населением) высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, деятельность которых характеризует представительную систему и представительную демократию на республиканском (региональном) уровне.

Признаками, характерными для всех представителей, можно считать: выборность населением; самостоятельность, предполагающая наличие собственной компетенции по решению вопросов республиканского (регионального) уровня; право принимать акты нормативного свойства по наиболее значимым вопросам, адресованные неопределенному числу субъектов и рассчитанные на длительное, неоднократное использование.

Специфические черты представительных органов государственной власти – коллегиальность и обязательность. К числу представляемых лиц, чьи интересы призваны выражать представители в рамках представительной демократии субъекта Российской Федерации, можно отнести: гражданское общество субъекта Российской Федерации; социальные, профессиональные, возрастные группы в составе гражданского общества; политические партии и общественные объединения; трудовые коллективы; территориальные коллективы в лице собраний (сходов) граждан по месту жительства; органы территориального общественного самоуправления.

²⁷ СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

§ 2. Формы взаимодействия депутата и гражданского общества субъектов Российской Федерации

Характеристика гражданского общества субъектов Российской Федерации

Основным представляемым субъектом в системе представительной демократии является гражданское общество. Гражданское общество как разновидность общества представляет собой совокупность «людей, объединенных на определенной ступени исторического развития теми или другими производственными отношениями, определяющими собою все другие общественные отношения».²⁸ Члены гражданского общества являются свободными индивидами, обладающими естественными, неотчуждаемыми правами и свободами. В. М. Гессен в работе «Правовое государство» отмечал, что общество «слагается не из механического агрегата отдельных индивидов»,²⁹ а «состоит из определенных общественных групп, построенных на том или ином объединяющем и разъединяющем конституционном начале. Индивид всегда принадлежит к определенной общественной группе».³⁰ И сегодня гражданское общество строится как взаимодействие организованных индивидов. Оно складывается не столько из деятельности отдельных индивидов, сколько из взаимодействия организованных групп, объединений, организаций, партий, движений. Итак, гражданское общество – это система самостоятельных и независимых от государства общественных институтов и отношений, которые призваны обеспечить условия для самореализации индивидов и их групп, защиту их прав и свобод.

Судьба депутатов связана с гражданским обществом. Для исследования проблемы взаимосвязи депутатов и гражданского общества необходимо определить природу гражданского общества.

Представляется, что гражданское общество – это, прежде всего, социальная категория, поскольку она охватывает социально-экономические отношения и институты (формы собственности, принципы управления экономикой), организацию и деятельность общественных объединений, образование, науку, культуру, семью.

Гражданское общество, обладающее высокой степенью активности, способствует не только повышению уровня представителей и представительных органов власти, но также и повышению уровня представительной демократии. Добровольные объединения граждан, дополняя политические партии, создают новые возможности выражения политических интересов, улучшения информированности граждан, выдвижения новых политических лидеров. Вместе с тем некоторые сферы отношений гражданского общества закрыты для властного вмешательства государства и не подлежат правовому регулированию.

В науке высказано мнение, что гражданское общество – понятие духовное и энергичное. «Энергичное – поскольку речь идет о проявлениях личностей в социуме, не подчиненных формальной необходимости, даже нарушающих ее по своей воле и часто вопреки воле государства. Гражданское общество – это состояние, специфический образ воли людей к жизни, их стремление к организации ради обеспечения жизни своей и потомства. Для этого людям приходится изменять существующие обстоятельства, постоянно воздейство-

²⁸ Ожегов С. И. Словарь русского языка. 12-е изд. М., 1978. С. 400.

²⁹ Гессен В. М. Теория правового государства. С.50.

³⁰ Там же.

вать на власть и других людей, исказить самовыражение внутренней энергии».³¹ Представляется, что энергичность людей для обеспечения своей жизни и жизни потомства не может выступать в качестве самостоятельного признака гражданского общества, а является частью общей характеристики гражданского общества как социальной категории.

Будучи субъектом формирования представительных органов власти, осуществления непосредственной демократии, неотъемлемым элементом политической системы общества, гражданское общество является категорией политической.

Вместе с тем гражданское общество можно признать в определенной мере и правовой категорией. Несмотря на отсутствие в Конституции РФ отдельной главы или статьи, посвященной понятию и содержанию гражданского общества, отдельные его институты (собственность, принципы управления экономикой, политический и идеологический плюрализм) получили конституционное закрепление, другие элементы (общественные объединения, СМИ, церковь) регламентируются текущим законодательством. Существенным шагом в процессе становления и развития гражданского общества в России должно стать конституционное признание категории «гражданское общество».³²

Общее для гражданского общества в социальном, политическом и правовом аспектах состоит в объединяющей их природе, в едином корне, который представляет собой общесоциальную потребность в самоорганизации, самоуправлении и саморегулировании.

Депутат как составная часть парламента субъекта Российской Федерации выступает в качестве элемента управляющей системы по отношению к гражданскому обществу. Вместе с тем гражданское общество функционирует как саморегулирующаяся социальная система, детерминирующая парламент и депутатов. Основные механизмы саморегулирования гражданского общества, в которых проявляется принцип формального равенства, – «это свободный рынок (экономический механизм), политическая свобода и демократия (политический механизм) и разрешение конфликтов, возникающих в обществе посредством независимого правосудия (судебно-правовой механизм)».³³

В том, что гражданское общество – система, саморегулирующаяся и одновременно управляемая, нет противоречия. Особой сферой жизнедеятельности гражданского общества является сфера политического участия, в которой индивиды, организованные в соответствии со своими частными интересами, одновременно выступают как граждане, участвующие в формировании парламента. Хотя гражданское общество в целом – это неполитическое сообщество, в его рамках действуют политические объединения, обеспечивающие связь гражданского общества и парламента. Гражданское общество саморегулируется, в частности, посредством избрания депутатов, определения параметров их правового статуса и основных направлений деятельности (народная правотворческая инициатива, обсуждения, петиции, обращения, указы, референдумы).

Парламент выступает посредником, мостом между гражданским обществом и государством. Гражданское общество через парламент определяет задачи и функции государства, пределы государственного вмешательства в сферы частных и публичных интересов. Парламент посредством принимаемых законов и контроля за их реализацией влияет на становление и развитие гражданского общества. Примером могут служить законы, регулирующие правовой статус политических партий, общественных объединений, религиозных организаций, избирательные права граждан.

³¹ Законодательная и представительная власть: история и современность // Материалы научно-практической конференции 19–20 апреля 2001 г. СПб., 2001. С. 244–245.

³² Нудненко Л. А. Гражданское общество и демократия в России // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 2001. Ч. 7. С. 103.

³³ Гражданское общество, правовое государство и право // Вопросы философии. 2002. № 1. С. 12.

Легитимация полномочий депутата как представителя гражданского общества в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации

Важной проблемой взаимоотношений депутатов и гражданского общества являются условия легитимации полномочий депутата в частности и парламента субъекта Российской Федерации в целом. «Легитимация (от лат. *legimus* – законный) – признание или подтверждение законности какого-либо права, полномочия».³⁴ Легитимация полномочий депутатов и власти парламента субъекта Российской Федерации призвана обеспечить функционирование и организацию законодательной власти на началах гуманизма и общецивилизационных нормативов.

Основой легитимности является убеждение большинства членов гражданского общества в правомерности полномочий данного состава парламента, отдельных депутатов, его составляющих. Какова взаимосвязь парламентаризма и легитимности?

Первым условием легитимности полномочий депутата и власти парламента является соблюдение установленных действующим законодательством субъектов Российской Федерации требований, предъявляемых к избранию депутатов. Провозглашение народного суверенитета в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации – лишь заявление о необходимости его реализации. Законной и социально обоснованной является лишь представительная власть, избранная в соответствии с действующим законодательством.

Второе условие легитимности полномочий депутата и власти парламента субъекта Российской Федерации состоит в рациональном влиянии на них народа (населения) субъекта Российской Федерации. Депутаты должны действовать в интересах гражданского общества субъекта Российской Федерации. Достижение этой цели возможно через определенные механизмы и каналы связывания гражданского общества с парламентом. В идеале такие механизмы и каналы должны служить двоякой цели. Во-первых, они должны обеспечивать сублимацию частных интересов, исходящих от гражданского общества, в общие интересы. Это возможно посредством деятельности не отдельного депутата, а всей совокупности депутатов, составляющих парламент. Во-вторых, эти механизмы и каналы должны обеспечить взаимодействие гражданского общества и парламента, их двустороннюю и обратную связь.

Представительная демократия особенно прочна там, где она удачно сочетается с непосредственной демократией. Синтез, сочетание и взаимопроникновение непосредственной и представительной демократии как условие легитимации депутатов и парламента видится в том, что:

- институты непосредственной демократии являются источником, основой возникновения представительной демократии, без выборов – важнейшего института непосредственной демократии – не может состояться представительная демократия;

- отдельные институты непосредственной демократии могут заменять в определенных законодательством ситуациях институты представительной демократии, выполнять их роль в принятии важнейших решений, например республиканские (региональные) референдумы о принятии Конституции (Устава), территориальных изменениях в рамках соответствующего субъекта России;

- путем реализации некоторых институтов непосредственной демократии (референдума, обращения, петиции, народной правотворческой инициативы, собрания и публичных

³⁴ Словарь иностранных слов. М., 1985. С. 274.

манифестаций) граждане влияют на содержание, основные направления деятельности депутатов и парламента;

– отдельные институты непосредственной демократии одновременно являются составной частью, институтами представительной демократии, образуют точки соприкосновения представительной и непосредственной демократии (к их числу относятся выборы, отчеты, отзыв депутатов и выборных должностных лиц избирателями).³⁵

К сожалению, на современном этапе развития гражданского общества в России приоритет отдается институту выборов, а не развитию совокупности всех институтов непосредственной демократии. В результате граждане испытывают политическое отчуждение в сфере осуществления государственной власти, а органы государственной власти испытывают трудности в диалоге с гражданами.

Проблема соотношения представительной и непосредственной демократии сводится к выяснению объема непосредственной демократии, возможного в обществе и сочетаемого с представительной демократией. С технической точки зрения этот объем мог бы быть сравнительно большим. Многие институты непосредственной демократии (референдумы, народная правотворческая инициатива, общие собрания граждан по месту жительства в городах) недостаточно распространены, а некоторые (обсуждения проектов законов) попросту забыты.

Третье условие легитимации депутатов и парламента заключается в наличии у них авторитета в гражданском обществе. Признание полномочий депутата, власти парламента легитимными означает поддержку народом (населением) основных направлений проводимой политики, способов и средств достижения поставленных задач. «Признание власти подчиненными есть предпосылка легитимности и ее основа. Это демократическая легитимность, – поясняет М. Вебер. – Здесь признание превращается в “выбор”, а лидер... становится обладателем власти милостью подчиненных и благодаря мандату³⁶».

Четвертым условием легитимации полномочий депутатов и парламента является соблюдение временных рамок полномочий институтов представительной демократии. Легитимация депутатов и парламента должна быть регулярно подтверждаема и подкрепляема, например посредством регулярных выборов в соответствии и в рамках действующего законодательства. Время, в течение которого властные полномочия депутатов и парламента являются законными, зависит в большой степени от удовлетворения ими социальных, экономических, политических интересов народа (населения) субъекта Российской Федерации.

Пятое условие легитимности депутатов и парламента заключается, на наш взгляд, в соблюдении ими обязательства действовать в рамках закона, в их ответственности перед народом (населением) субъекта Российской Федерации, в соответствии реальной политической жизни официальным нормам.

Суммируя сказанное, можно сделать вывод, что, как правило, легитимными являются депутаты и парламент, избранные на основе демократических процедур, свободного волеизъявления граждан, равноправия всех субъектов политического процесса, действующих на основе закона. В целом легитимность депутатов и парламента находится в прямой зависимости от эффективности реализации их полномочий. Только представительная власть, обладающая высоким уровнем легитимности и эффективности, может быть признана демократической, отвечающей запросам гражданского общества. Однако легитимность, как и представительная демократия в целом, не гарантирует справедливости, которая удовлетво-

³⁵ Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики). Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001. С. 28–29.

³⁶ Weber M. Rationalisierung und entzauberte Welt. Leipzig, 1989. S. 237.

ряла бы всех. В этом состоит взаимосвязь и взаимообусловленность представительной демократии и легитимности.

Проблемы представительного характера состава законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации

Характер взаимоотношений депутатов парламентов субъектов Российской Федерации и гражданского общества в идеале можно выразить словами А. Эсмена: «Государственная власть должна быть отправляема в общих интересах и... правящие являются лишь главными слугами человеческого сообщества».³⁷ Для этого парламент, будучи представительным органом, должен выражать интересы не одного какого-нибудь класса или слоя общества, а общие интересы всех классов и слоев гражданского общества. Именно парламент «способен инициировать политическую активность граждан, позволяет им не только осознавать свои интересы, но и согласовывать их между собой. Если рынок дифференцирует и обособляет, то парламент связывает и объединяет. Он не просто представляет разные общественные группы, но и дает им возможность избежать прямого столкновения, гражданской войны, заменяя традиционную феодальную междоусобицу гражданским миром и согласием. Парламент нужен не рынку, а именно гражданскому обществу, является важным политическим инструментом создания такого общества, если, конечно, обладает реальной, а не фиктивной властью».³⁸

Достижение этой цели в немалой степени зависит от состава парламентов субъектов Российской Федерации. Изучение состава парламентов субъектов РФ предполагает исследование двух проблем: определение рационального численного состава парламентов и отражение в составе парламента структуры гражданского общества.

Представительный характер парламентов субъектов Российской Федерации тесно связан с их количественным составом. Депутаты парламента субъекта Федерации принимают законы, осуществляют парламентский контроль коллегиально. И успех их работы во многом зависит от численности депутатского корпуса, размера избирательного округа, а следовательно, от числа избирателей, чьи интересы они представляют в законодательном органе государственной власти субъекта России. Парламент субъекта Российской Федерации должен быть достаточно многочисленным, чтобы выполнять возложенные на него функции. Вместе с тем он не должен быть громоздким, чтобы не утратить своей работоспособности.

В науке к числу объективных факторов, определяющих оптимальный численный состав представительного органа государственной власти, относят размер территории и количество населения субъекта Российской Федерации. Численность депутатского состава парламентов субъектов Российской Федерации колеблется от 11 депутатов Думы Таймырского автономного округа до 190 депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан. При этом Московская городская Дума при населении около 11 млн жителей насчитывает 35 депутатов, а Государственное Собрание (Эл Курултай) Республики Алтай при численности населения 205, 6 тысяч жителей – 41 депутата. Как видим, законодатели субъектов Российской Федерации далеко не всегда руководствуются объективными критериями при определении численного состава депутатского корпуса своих парламентов.

На представительство интересов гражданского общества в парламентах субъектов Российской Федерации влияет их структура, которая может быть однопалатной и двухпалатной.

³⁷ Эсмен А. Общее основание конституционного права. С. 33.

³⁸ Гражданское общество, правовое государство и право. С. 9.

Двухпалатная структура, как правило, характерна для федеративных государств. В науке конституционного права выделяют две задачи двухпалатного федерального парламента:

- обеспечение контроля за качеством законов с тем, чтобы принимаемые законы не были случайными, непродуманными, порожденными лишь политическими страстями;
- предоставление возможности субъектам Федерации выразить в процессе законотворчества свою волю и интересы, согласовать их между собой, т. е. реализация на деле принципа федерализма.

Законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации являются, как правило, однопалатными. Однако из этого правила есть исключения. Двухпалатную структуру имеют законодательные органы государственной власти Свердловской области, республик Башкортостан, Адыгея, Тыва, Кабардино-Балкарской республики.

Из вышеперечисленных задач двухпалатной структуры федерального парламента значимость в полном объеме для регионального (республиканского) парламента сохраняет первая – обеспечение контроля за качеством законов. Что касается второй задачи, то ее интерпретация законодательством отдельных субъектов Российской Федерации в силу унитарного характера их государственного устройства имеет специфику.

Так, Государственное Собрание Республики Башкортостан состоит из двух палат: Палаты представителей и Законодательной палаты. Законодательная палата представляет интересы всех избирателей республики, состоит из 30 депутатов, избираемых по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам, и является постоянно действующим органом государственной власти. Палата представителей выражает интересы населения административно-территориальных единиц. Она формируется по принципу: 2 представителя от каждого района (района в городе) и города республики, не имеющего районного деления. Депутаты Палаты представителей работают в парламенте на непостоянной основе. Аналогичный порядок формирования «верхней палаты» предусмотрен конституциями республик Адыгея, Тыва, Кабардино-Балкарской республики.

Иной подход к формированию двухпалатной структуры парламента имеет место в Свердловской области, где Законодательное Собрание состоит из Областной Думы и Палаты представителей. Палата представителей выражает интересы всего населения Свердловской области, состоит из 21 депутата, избираемых по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам сроком на 4 года. Областная Дума насчитывает 28 депутатов, избираемых по пропорциональной избирательной системе по общеобластному избирательному округу сроком на 4 года. Каждые два года половина депутатов Областной Думы переизбирается. Таким образом, задачей формирования и деятельности Областной Думы является формирование многопартийной системы Свердловской области, выражение интересов основных политических сил гражданского общества в парламенте.

Еще одной потенциальной задачей двухпалатной структуры парламента субъектов Российской Федерации могло быть создание условий для полноценного участия в избирательном процессе представителей национальных меньшинств. Однако пока двухпалатные парламента созданы в субъектах Российской Федерации, не имеющих в своем составе национально-государственных образований. В то же время парламента субъектов Федерации, имеющие в своем составе автономные округа (Красноярский, Хабаровский края, Архангельская, Иркутская, Пермская, Читинская и Тюменская области) остаются однопалатными. Это можно объяснить далеко не безоблачными отношениями между властями края, области и входящих в них автономных округов, то есть проблема имеет политический характер.³⁹

³⁹ Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. М., 21

Попытка обеспечить национальное представительство предпринята в Ханты-Мансийском автономном округе, где в составе Думы сформирована Ассамблея представителей коренных малочисленных народов Севера из числа депутатов автономного округа, избранных по единому национально-территориальному округу. Из 23 депутатов Думы 6 – представители коренных малочисленных народов Севера. Ассамблея не выделена организационно в качестве структурной единицы Думы Ханты-Мансийского автономного округа. Она не имеет права наложить вето на решения Думы, ее коллективное мнение по поводу содержания принимаемых Думой законов носит рекомендательный характер. Следовательно, Ассамблея представителей коренных малочисленных народов Севера является квазипалатой.

Таким образом, преобладают двухпалатные парламенты, в которых верхняя палата представляет интересы территориальных коллективов. Более широкое распространение двухпалатной структуры парламентов субъектов Российской Федерации возможно в случае прогнозируемого объединения субъектов Российской Федерации.

Каковы взаимоотношения между «верхней» и «нижней» палатами парламентов субъектов Российской Федерации? Чьи интересы преобладают в случае их расхождения: населения всего субъекта, представленного в «нижней» палате, или территориальных коллективов, представленных «верхней» палатой? Это зависит от роли «верхней палаты», определяемой законодательством субъектов Российской Федерации далеко не однозначно.

Так, в Республике Башкортостан «нижняя палата» преодолевает вето «верхней палаты» на законопроект двумя третями голосов от установленного численного состава депутатов. Следовательно, здесь имеет место слабая «верхняя» палата, преобладают интересы всего населения республики, представленного «нижней палатой».

До внесения поправок в Конституцию Республики Карелия в феврале 2001 г., закрепивших однопалатную структуру парламента, в республике был двухпалатный парламент и при несогласии палат по поводу законопроекта, он снимался с рассмотрения. Мнение представителей территориальных коллективов, представленных «верхней палатой», было определяющим.

Думается, что в идеале желателен баланс интересов избирательного корпуса обеих палат. Но как его достичь? Вопрос остается открытым и требует дополнительной дискуссии.

Традиционным и наиболее распространенным критерием определения представительного характера парламента является его социальный состав.

В истории политической и правовой мысли можно выделить две тенденции в определении оптимального социального состава депутатского корпуса парламента. По мнению Дж. Ст. Милля, посвятившего свой основной научный труд изучению представительной демократии, «необходимо, чтобы избиратели выбирали представителя из лиц умнее себя, и соглашались подчиняться его высшему уму».⁴⁰ Е. Тарановский считал, что только «действительно образованные, знающие люди могут достойно послужить своей родине своим знанием, своими убеждениями... в области политики».⁴¹ Эту же мысль развивал де Лольм: «Огромное большинство тех, которые составляют толпу, отвлекаемые более настоятельными нуждами существования, не имеют ни досуга, ни даже, вследствие несовершенства их образования, необходимых для такой роли знаний. К тому же природа, не щедрая на свои дары, наделяет лишь небольшое количество людей головою, способною к сложным комбинациям законодательства; и подобно тому, как больной доверяется врачу, тяжущийся адвокату, очень значительное число граждан должны доверяться тем, которые более способны, чем они, испол-

2001. С. 140.

⁴⁰ Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. СПб., 1863. С. 169.

⁴¹ Тарановский Е. Четыре свободы. СПб., 1995. С.180–181.

нять то, что, касаясь их существенных интересов, в то же время требует стольких качеств для того, чтобы быть исполненным хорошо».⁴²

Означают ли эти вполне верные рассуждения, с которыми нельзя не согласиться, что в парламенте не место представителям рабочих, крестьян и других слоев, не отличающихся высокой образованностью и эрудицией?

В. М. Гессен, исходя из теории народного суверенитета, неравенства людей, наличия антагонизма между противоположными интересами отдельных общественных групп, пришел к другому выводу. Он полагал, что «у классов, стоящих в силу своей экономической зависимости на низкой ступени культуры, имеются свои собственные интересы, отличные от интересов других, более культурных классов; эти последние не могут рассчитывать на представительство интересов всего народа, как целого. Наряду с представительством классов, экономически сильных, необходимо представительство классов слабых».⁴³

Учитывая, что парламент должен выражать интересы не одного класса или социального слоя гражданского общества, а общие интересы всего гражданского общества, наиболее отвечающим теории народного суверенитета можно признать второе представление о депутатском корпусе парламентов субъектов Российской Федерации как органе, имеющем в своем составе представителей всех классов, слоев общества, а не только представителей его элиты. Только при этом условии можно выявить общие потребности народа (населения) субъекта Российской Федерации и изыскать средства для их действительного и полного удовлетворения. «Только тогда возможно установление равновесия между всеми интересами, составление соглашения, на основе которого должна протекать совместная жизнь и деятельность граждан. Только тогда законы могут действительно быть и равными для всех, по их содержанию, и все окажутся равными перед законом в смысле его обязательности для всех без исключения, в смысле охраны закона от нарушений, от кого бы оно ни исходило».⁴⁴

Каков же состав депутатов парламентов субъектов Российской Федерации? Социальный состав депутатов парламентов субъектов Российской Федерации характеризуется следующими статистическими данными: представители исполнительных органов власти насчитывают 360 депутатов, представители органов местного самоуправления – 298, руководители предприятий и организаций – 1714, творческие работники – 62, работники здравоохранения, в том числе и руководители этой сферы, – 245, работники народного образования, в том числе и руководители этой сферы, – 236, юристы (по должности) – 82, рабочие – 29. При этом наибольшее по абсолютной величине число профессиональных юристов среди депутатов Московской областной Думы – 17.⁴⁵

Доля политической и деловой элиты из общего числа депутатских мандатов составляет: в парламентах субъектов Российской Федерации в целом – 63,3 %, в республиках – 67,52 %, в краях – 58,01 %, в областях – 61,63 %, в городах федерального значения – 31,71 %, в Еврейской автономной области – 46,67 %, в автономных округах – 78,06 %. Доля руководителей предприятий и организаций всех форм собственности из общего числа депутатских мандатов составляет: в республиках – 40,76 %; краях – 42,86 %; областях – 50,64 %, городах федерального значения – 28,05 %, Еврейской автономной области – 46,67 %, автономных округах – 55,48 %.⁴⁶

⁴² Цит. по: Эсмен А. Общее основание конституционного права. С. 274.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Дружинин Н. П. Избиратели и народные представители. М., 1996. С. 54.

⁴⁵ Из опыта работы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М., 2001. С. 9.

⁴⁶ Там же. С. 6.

Проблема профессионализма депутатов тесно связана с проблемой преемственности депутатского корпуса, которая очень важна для обеспечения непрерывности законодательного процесса. Н. М. Коркунов писал, что «лица, участвующие в осуществлении функций государственной власти в качестве представителей общественных интересов, не могут и не должны видеть для себя в этой деятельности специальной профессии. Они не образуют из себя обособленного общественного класса, а остаются членами разнообразных общественных групп, представителями интересов, которым они и служат. Но, как граждане государства, они заинтересованы в том, чтобы государство управлялось согласно действительным потребностям народной жизни, согласно разделяемым ими политическим принципам. От представительного элемента в противоположность профессиональному требуются не специальные знания и служебная опытность, а именно живая, непосредственная связь с обществом. Поэтому представительный элемент не может отличаться тем же постоянством, как профессиональный. Напротив, для выполнения своего назначения он должен возможно чаще возобновляться, чтобы не обособиться от представляемого им общества».⁴⁷

Сменяемость депутатского состава по данным 2001 г. в целом по парламентам субъектов России составляет 66, 32 %.⁴⁸ Такой довольно высокий уровень обновляемости депутатского состава парламентов субъектов РФ имеет как положительные, так и негативные моменты. С одной стороны, обновляемость депутатского состава парламентов обеспечивает широкое привлечение граждан к непосредственному участию в решении государственных дел и является одной из важных закономерностей представительной демократии. С другой стороны, высокий уровень обновляемости парламентов субъектов РФ затрудняет их нормальное функционирование. Это определяет необходимость сочетать принцип обновляемости с принципом преемственности. Низкий уровень преемственности в деятельности парламентов субъектов Российской Федерации, обусловленный высоким уровнем обновляемости депутатского состава, объясняется неудовлетворенностью избирателей деятельностью депутатов, их стремлением сменить состав законодательного органа, итогами работы которого они остались недовольны.

Число депутатов с высшим образованием составляет в целом в Российской Федерации 96,94 %, в республиках – 97,86 %, в краях – 94,37 %, в областях – 96,88 %, в городах федерального значения – 96,34 %, в Еврейской автономной области – 73,33 %, в автономных округах – 95,48 %. Число депутатов с высшим образованием заметно возросло по сравнению с предыдущим созывом, который характеризовался следующими данными: в Российской Федерации – 90,45 %, в республиках – 84,43 %, в краях – 94,37 %, в областях – 94,63 %, в городах федерального значения – 96,47 %, в Еврейской автономной области – 73,33 %, в автономных округах – 95,03 %.⁴⁹

В составе депутатского корпуса лидируют мужчины. Если среди депутатов Государственного Совета Чувашской Республики 13 женщин, а в Верховном Совете Республики Хакасия и Государственном Собрании (Ил-Тумэн) Республики Саха (Якутия) по 11 женщин – депутатов, то в составе депутатов законодательных органов Республики Ингушетия, Новосибирской, Тюменской, Челябинской областей и Коми-Пермяцкого автономного округа женщин нет.⁵⁰

⁴⁷ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1. Введение и общая часть. 8-е изд. СПб., 1914. С. 417.

⁴⁸ Из опыта работы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. С. 3.

⁴⁹ Там же. С. 9.

⁵⁰ Там же. С. 7.

Депутатский состав парламентов субъектов Российской Федерации по возрастному признаку характеризуется следующим образом: молодежь до 30 лет – 1,81 %, от 30 до 40 лет – 10,31 %, от 40 до 50 лет – 47,68 %, свыше 50 лет – 40,20 %.⁵¹

Итак, анализ социального, профессионального, возрастного, полового, состава депутатов парламентов субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод, что они пополняются за счет так называемого «административного ресурса», а также представителей финансовых групп, использующих на выборах грязные технологии, почти отсутствуют представители интеллектуальной элиты, молодежи, низок уровень представительства женщин.

В результате в России сформированы законодательные органы государственной власти, не отражающие социальный состав населения (народа) субъекта Российской Федерации и представляющие интересы правящих региональных групп. В связи с этим интересно сравнение В. В. Пылина, который пишет, что в годы самодержавия в Государственной Думе, а также в земских собраниях было гораздо больше ремесленников, крестьян и мещан, чем рабочих, крестьян и простых служащих в нашей современной демократической Государственной Думе и представительных органах региональной и муниципальной власти.⁵²

Этот факт позволил сделать заслуживающий обсуждения вывод о том, что представительство и парламентаризм как механизмы и каналы связи государства и гражданского общества в современной России потерпели крах. Парламент стал ареной состязания и торга частных интересов и отстаивающих их лоббистских групп, представительство – делом пиаровских манипуляций.⁵³ Думается, что применительно к субъектам Российской Федерации говорить о крахе парламентаризма преждевременно, потому что в большинстве субъектов Российской Федерации его нет, он находится в стадии становления. Можно говорить о проблемах его роста.

По мнению политологов, в ближайшей перспективе в России будет подчиненный, управляемый парламент, который представляет интересы прежде всего элит субъектов Российской Федерации.⁵⁴

Учитывая, что развитость гражданского общества определяется уровнем свободы личности, в науке сделана попытка классифицировать политические режимы субъектов Российской Федерации. И. А. Барыгин выделяет четыре вида региональных (республиканских) политических режимов:

первый – монопольное господство той или иной элиты, характерное для Орловской области, Мордовы, Ингушетии, Башкортостана, Бурятии, Москвы;

второй – сообщество элит в рамках региона, например в Северной Осетии-Алании, Липецкой области, Карелии и т. д.;

третий – элитная конкуренция, которая существует в Дагестане, Новосибирской, Оренбургской областях, Красноярском крае;

четвертый – вакуум власти, характерный до недавнего времени для Приморского края.⁵⁵

Следствием существования таких политических режимов являются оторванность депутатов от гражданского общества и недоверие народа (населения) субъекта Российской Федерации к парламенту.

⁵¹ Там же. С. 8.

⁵² Законодательная и представительная власть: история и современность. Материалы междунар. научно-практической конференции 19–20 апреля 2001 г. СПб.; М., 2001. С. 225.

⁵³ Гражданское общество, правовое государство и право. С. 21.

⁵⁴ Там же. С. 172.

⁵⁵ Там же. С. 219.

Изложенное позволяет не согласиться с мнением В. М. Межуева о том, что «неприязнь к парламенту, принижение его роли в системе власти есть фактическое неприятие и непризнание гражданского общества, его прямое отрицание».⁵⁶ Это мнение спорно потому, что хотя парламент и гражданское общество тесно связаны между собой, однако отождествлять их нельзя.

Социологические опросы и результаты выборов в отдельных субъектах Российской Федерации показывают низкий рейтинг депутатов и парламента у опрашиваемых представителей гражданского общества. Явка избирателей на выборы действующих ныне парламентов субъектов Российской Федерации составила в среднем 46,67 %. При этом она колебалась между 26 % (Тульская область) и 74,10 % (Республика Мордовия).⁵⁷ На выборах 2 марта 2003 г. в Государственный Совет Республики Коми в шести округах выборы не состоялись, так как около 30 % избирателей проголосовали «против всех».⁵⁸ В чем причины данного явления?

Думается, что первой причиной является несовершенство избирательного законодательства, позволяющего политическим партиям, особенно при пропорциональной системе выборов, включать в списки кандидатов в депутаты некомпетентных, неподготовленных людей. Некомпетентность одного депутата, разрекламированная телевидением, сказывается на имидже всего парламента. Это означает, что политические партии и их руководители должны воспитывать политических лидеров, ответственно относиться к составлению списков кандидатов в депутаты законодательного органа государственной власти субъектов Российской Федерации. А это очень кропотливая, очень долговременная работа.

Второй причиной низкого рейтинга депутатов и парламента у гражданского общества можно считать закрепление в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации свободного мандата депутатов, который снижает ответственность представителей перед представляемыми. Однако и в тех субъектах Российской Федерации, где согласно действующему законодательству отношения между представителями и представляемыми определяются полусвободным мандатом, соответствующие нормы об отчетах депутатов, возможности их досрочного отзыва избирателями в силу ряда причин остаются красивой декларацией, не реализуемой на практике.

Третьей, важной причиной этого явления, по мнению В. П. Лукина (и с ним можно согласиться), следует признать недостаточное понимание гражданским обществом, какие права и преимущества несет зрелый, развитый парламентаризм (в частности, контроль над бюрократией, над чиновниками, над исполнительной властью),⁵⁹ что является следствием низкой политической культуры граждан, абсентеизма. Негативные особенности политической культуры граждан, в частности пассивность и равнодушие представляемых и вседозволенность представителей, слабая способность граждан к самоорганизации, отсутствие демократических традиций и навыков, являются следствием существовавшего в стране тоталитарного политического режима.

В результате – слабая структурированность гражданского общества, отсутствие корпоративного сознания. «Социальный процесс напоминает броуновское движение».⁶⁰ Политически слабые, рыхлые, недееспособные институты гражданского общества не способны сформировать парламент, действующий в интересах гражданского общества, и осуществ-

⁵⁶ Там же. С. 9.

⁵⁷ Из опыта работы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. С. 3.

⁵⁸ «Коми на Руси жить хорошо» // Российская газета. 2003. 4 марта.

⁵⁹ Законодательная и представительная власть: история и современность. С. 94.

⁶⁰ Пастухов В. Б. Власть и общество на поле выборов, или игры с нулевой суммой // Полис: политические исследования. 1999. № 5. С. 8.

лять эффективный контроль за его деятельностью. Это привело к тому, что вместо управления через граждан, мы получили управление гражданами. Такой уровень политической культуры граждан отнюдь не способствует реализации в полной мере институтов представительной демократии.

Несмотря на перечисленные негативные моменты, судьба представительной демократии, депутатского корпуса и парламента в системе государственной власти субъектов Российской Федерации не кажется абсолютно безнадёжной. У нее, думается, есть перспективы. Традиционная политическая культура россиян постепенно, хотя и медленно, вытесняется либерально-демократической политической культурой. Благоприятное развитие этой тенденции, обеспечивающей высокий уровень общественного сознания, политической и правовой культуры, определяемых, прежде всего, уважением к человеку, способствует становлению гражданского общества, которое посредством институтов непосредственной и представительной демократии будет включаться в процесс управления государственными делами через депутатов парламентов субъектов Российской Федерации.

§ 3. Понятие конституционно-правового статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации

Структура и виды конституционно-правового статуса депутата

Роль и место депутата законодательного органа государственной власти в представительной системе субъекта Российской Федерации находит правовое опосредование в конституционно-правовом статусе депутата, в обеспечении его реализации со стороны государства. Исследование конституционно-правового статуса депутата необходимо начать с определения понятия конституционно-правового статуса, его составных элементов. Понятие определяет существо предмета или свойственную ему природу, «полное определение должно заключать в себе все основные элементы, или признаки предмета, определяющие его существо и отличающие его от других».⁶¹

Термин «конституционно-правовой статус» в науке конституционного права появился после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. До этого были распространены термины «правовой статус», «правовое положение».

Содержание термина «конституционно-правовой статус» в современной науке конституционного права представляется аналогичным содержанию термина «правовой статус» в науке конституционного права до 1993 г. Кроме того, учитывая, что «статус (от лат. status – состояние дел, положение) переводится на русский язык как «правовое положение, состояние»,⁶² термины «правовой статус» и «правовое положение» – идентичные понятия, синонимы.

Необходимо различать категории «статус депутата» и «правовой статус депутата». А. В. Зиновьев обоснованно утверждает, что право является одной из форм социального регулирования, пределы которого обусловлены объективными и субъективными факторами. Депутат в своей деятельности руководствуется не только правовыми нормами, но и обычаями, нормами морали, сложившейся практикой, правилами общественных объединений, содержащимися в их уставах и положениях. Таким образом, под статусом депутата следует понимать фактическое положение депутата, определяемое правовыми и иными социальными нормами, обеспечиваемое соответствующими гарантиями.⁶³

Аналогичная по содержанию мысль высказана Н. А. Богдановой, которая предлагает отличать нормативный конституционно-правовой статус от фактического статуса, под которым понимается реальное положение субъекта конституционно-правовых отношений в связи с действием норм конституционного права в конкретных социально-политических условиях.⁶⁴ Эта идея вполне применима и к конституционно-правовому статусу депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Фактический статус депутата законодательного органа государственной власти конкретного субъекта Российской Федерации в определенной мере зависит от политической и экономической ситуации, существующей в этом субъекте. Изучение результатов влияния политической

⁶¹ Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Ч.1. Общее государственное право. М., 1894. С. 1.

⁶² Словарь иностранных слов. М., 1985. С. 471.

⁶³ Зиновьев А. В. Статус народного депутата в СССР. Л., 1987. С. 8–10.

⁶⁴ Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 61.

и экономической ситуации на реализацию конституционно-правовых норм, определяющих статус депутата, имеет теоретическое и практическое значение для совершенствования действующего законодательства в этой сфере общественных отношений.

Если статус депутата парламента субъекта Российской Федерации урегулирован как конституционно-правовыми, так и неправовыми нормами, то конституционно-правовой статус урегулирован только правовыми нормами. Следовательно, фактический и конституционно-правовой статусы депутата не совпадают. Что касается понятия конституционного статуса народного депутата, то оно значительно уже, чем конституционно-правовой статус и статус депутата. Специфика конституционного статуса обусловлена назначением и самой природой Конституции, которая призвана закреплять основополагающие, руководящие начала организации государства и общества и регулировать основные, наиболее существенные общественные отношения. Нормы Конституции являются исходными, определяющими статус депутата, его ядром.⁶⁵ Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации содержат, как правило, отдельные статьи, закрепляющие исходные начала для дальнейшей правовой регламентации конституционно-правового статуса депутата законодательного органа государственной власти.

Проблема определения понятия, структуры конституционно-правового статуса депутата мало разработана в юридической литературе. Представляется, что конституционно-правовой статус депутата является производным от правового статуса гражданина, вытекает из права гражданина активно участвовать в управлении государством. «Статус рассматривается как совокупность элементов. Совокупность устойчивых связей между элементами статуса, обеспечивающих ему целостность и тождественность самому себе, составляет структуру статуса».⁶⁶

Для конституционно-правового статуса характерно наличие таких свойств, как: устойчивость, относительное постоянство, внутренняя согласованность и системообразующая значимость.⁶⁷

Устойчивость применительно к конституционно-правовому статусу депутата означает неизменность основополагающих начал, идей, правомочий, форм деятельности депутата законодательного органа государственной власти в течение довольно длительного времени. Изменения, вносимые в содержание, правомочия, формы их реализации не затрагивают сути и основных форм проявлений народного представительства. Устойчивость и относительное постоянство придают конституционно-правовому статусу депутата своего рода статичность.

Внутренняя согласованность как качественный признак конституционно-правового статуса депутата законодательного органа государственной власти «проявляется во внутренней взаимосвязи и взаимозависимости отдельных элементов такого статуса. Так, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, закрепляющие свободный мандат депутата, определяют отсутствие в конституциях (уставах), законах о статусе депутатов законодательных органов государственной власти норм о наказах избирателей, отчетах депутатов перед избирателями, отзыве депутатов, не оправдавших доверия избирателей. Напротив, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, допускающие императивный мандат депутата законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, предполагают наличие вышеперечисленных норм в законах о статусе депутатов и специальных законов, детально регулирующих порядок их осуществления.

Что касается системообразующей значимости конституционно-правового статуса депутата, то она предопределяет кроме общего конституционно-правового статуса депутата

⁶⁵ Зиновьев А. В. Указ. соч. С. 9.

⁶⁶ Ливеровский А. А. Актуальные проблемы федеративного устройства России. СПб., 2002. С. 142.

⁶⁷ Богданова Н. А. Указ. соч. С. 47.

законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наличие специальных конституционно-правовых статусов отдельных категорий депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, конституционно-правовой статус депутата произведен от конституционно-правового статуса законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, членом которого он является. Так, ст. 2 Закона «О статусе депутата Государственной Думы Томской области» от 7 марта 2002 г. (в ред. от 13.08.2002 г.) гласит, что полномочия депутата Думы производны от компетенции Думы и не могут превышать пределы этой компетенции.

В теории конституционного права нет единого мнения относительно структуры конституционно-правового статуса гражданина.⁶⁸ Как следствие, нет единства во взглядах ученых на структуру конституционно-правового статуса депутата.

Н. В. Витрук к элементам конституционно-правового статуса депутата относит права и обязанности депутата; его законные интересы.⁶⁹ Под законными интересами автор понимает интересы, которые непосредственно не охватываются содержанием установленных законом прав и свобод, но подлежат защите со стороны государства, охраняются законами.⁷⁰ В науке конституционного права общепризнанно, что интерес предшествует правам и обязанностям независимо от того, находит ли он прямое закрепление в законодательстве или просто подлежит правовой защите со стороны государства. В действующем законодательстве о статусе депутата дефиниция «законные интересы депутата» отсутствует и виды законных интересов не перечисляются законодателем. Поэтому законные интересы депутата – это «категория внеправовая или доправовая»⁷¹ и ее вряд ли можно включать в конституционно-правовой статус депутата.

О. О. Миронов считает, что статус депутата – это его права и обязанности, а также определенные законодательством формы и гарантии депутатской деятельности.⁷² Под формами депутатской деятельности в юридической литературе принято понимать основные сферы реализации полномочий депутата. К их числу относят деятельность депутата на сессии парламента, в постоянных комитетах и комиссиях, депутатских объединениях, парламентских слушаниях, избирательном округе. По своей сути формы деятельности – это критерии, по которым можно классифицировать закрепленные за депутатом права и обязанности. Полагая, что поскольку формы деятельности имеют вспомогательный характер по отношению к правам и обязанностям депутата, их не следует выделять в качестве самостоятельных элементов конституционно-правового статуса депутата парламента субъекта Российской Федерации.

Н. А. Богданова полагает, что в структуре конституционно-правового статуса любого субъекта права, а следовательно, и депутата, можно выделить четыре обычно формализованных в нормах конституционного права или вытекающих из них элемента, которые представляют собой обобщенные и универсальные подходы к характеристике любого субъекта конституционно-правовых отношений.⁷³

⁶⁸ Витрук Н. В. Основы правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 29; Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 27–38; Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С. 21–26; Кучинский В. А. Личность, свобода, право. М., 1978. С. 115; Невинский В. В. Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина в Российской Федерации // Личность и государство на рубеже веков. Барнаул, 2000. С. 17–38.

⁶⁹ Витрук Н. В. Структура правового статуса депутата: Вопросы теории // Закон о статусе депутатов на практике: Материалы научно-практической конференции. Ярославль, 1976. С. 21.

⁷⁰ Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С. 11.

⁷¹ Права человека / Под ред. Е. А. Лукашевой. М., 1999. С. 92–93.

⁷² Миронов О. О. Статус депутата российского парламента // Вестник Саратовской государственной академии права. 1995. № 2. С. 4.

⁷³ Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник МГУ. Право. 1998. № 3. С. 14.

К этим элементам автор относит:

- место в обществе и государстве, социально-политическую роль и назначение;
- общую правоспособность как основание для включения того или иного субъекта, выступающего в соответствующем правовом качестве, в конституционно-правовые отношения;
- права и обязанности или компетенцию и ответственность;
- гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъектов конституционного права.⁷⁴

О. М. Матвеева называет следующие четыре элемента в структуре конституционно-правового статуса депутата: возникновение и срок действия депутатского мандата; его политико-правовую природу; функции и полномочия членов парламента; гарантии депутатской деятельности.⁷⁵

А. А. Безуглов, руководствуясь функциональным критерием, выделяет пять элементов конституционно-правового статуса депутата: политико-правовую природу депутатского мандата; основания возникновения и сроки действия депутатского мандата; полномочия депутата; гарантии осуществления депутатских полномочий; отчетность, ответственность и поощрение депутатов.⁷⁶

А. В. Зиновьев считает, что в систему правового статуса народного депутата входят следующие элементы: императивность депутатского мандата; функции народных депутатов; права и обязанности народных депутатов и формы их деятельности; гарантии депутатской деятельности.⁷⁷

Представляется, что не все перечисленные элементы конституционно-правового статуса депутата однозначны по своему весу и содержанию для понимания роли и места депутата в представительной системе субъектов Российской Федерации.

Место депутата в обществе и государстве, социально-политическая роль и назначение определяются его положением как члена законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, призванного осуществлять функцию народного представительства, участвующего в принятии законов, значимость которых определяется их верховенством, возведенным в ранг конституционных принципов правового государства. Роль депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в обществе и государстве определяется также характером депутатского мандата, условиями возникновения, прекращения и сроком его действия.

Условия возникновения депутатских полномочий предполагают наличие у депутата:

- гражданства Российской Федерации, олицетворяющего юридическую принадлежность человека к Российскому государству;
- правоспособности, признаваемой государством общей, абстрактной юридической способности лица быть участником отношений, регулируемых правом, т. е. способности быть носителем прав и обязанностей;
- достижение возраста 21 года;
- избрание на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Совокупность перечисленных условий возникновения, а также прекращения депутатских полномочий, характер депутатского мандата регулируется первыми главами законов о

⁷⁴ Там же. С. 14–16.

⁷⁵ Матвеева О. М. Правовое положение депутата в парламентах стран Западной Европы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 7.

⁷⁶ Безуглов А. А. Теоретические проблемы правового статуса советского депутата: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1971. С. 7.

⁷⁷ Зиновьев А. В. Указ. соч. С.10.

статусе депутатов, содержащими общие положения, и могут быть объединены в один элемент конституционно-правового статуса депутата под единым названием – «политико-правовая природа депутатского мандата».

Ядром конституционно-правового статуса депутата, бесспорно, являются полномочия депутата, состоящие из его прав и обязанностей. В правах и обязанностях депутата не только фиксируются образцы, стандарты поведения, которые государство считает обязательными, полезными, целесообразными для нормальной жизнедеятельности представительной демократии и представительной системы, но и раскрываются основные принципы взаимоотношений между обществом и государством, представителями и представляемыми. Все другие образующие конституционно-правовой статус депутата элементы так или иначе группируются и объединяются вокруг его прав и обязанностей.

Права и обязанности депутата образуют систему, характеризующуюся целостностью и единством. Единство прав и обязанностей депутата обусловлено их общей природой, тем, что они производны от основных прав граждан в области общественно-политической жизни, а также от некоторых основных прав человека в области социальной жизни.

Принципиальное значение для реализации прав депутата имеют основные права человека и гражданина, которые необходимо кратко охарактеризовать.

Определяющим для функционирования представительной демократии, представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является норма ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющая право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства, как непосредственно, так и через своих представителей.

Конституционное право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, закрепленное ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации, является основой права депутата избирать и быть избранным в органы парламента, постоянные, временные комитеты.

Конституционное право гражданина на равный доступ к государственной службе, установленное ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации, может быть реализовано депутатом посредством избрания на сессии законодательного органа государственной власти в состав органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Конституционное право гражданина на объединение согласно ч. 1 ст. 30 Конституции Российской Федерации является основой для реализации депутатами возможности объединяться в рамках парламента субъекта Российской Федерации в депутатские группы, фракции, депутатские клубы и иные депутатские объединения.

Провозглашенное ст. 31 Конституции Российской Федерации право граждан собираться мирно без оружия, проводить собрания лежит в основе права депутата участвовать в заседаниях парламента, его комитетов и комиссий, в парламентских слушаниях.

Право гражданина свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, закрепленное ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации, проявляется в правах депутата задавать вопросы, обращаться с депутатскими запросами, обращениями по вопросам депутатской деятельности, давать справки.

Конституционное право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, закрепленное ст. 33 Конституции Российской Федерации, в рамках правового статуса депутата дает ему право обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации, общественные объединения в связи с выполнением депутатских обязанностей.

Конституционное право человека свободно распоряжаться своими способностями к труду применительно к правовому статусу депутата выражается в возможности выбора:

выполнять свои депутатские обязанности на профессиональной основе или без отрыва от постоянной служебной, производственной деятельности (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ).

Конституционное право человека защищать свои права всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ), проявляется в возможности депутата осуществлять проверки, расследования, связанные с выполнением его депутатских полномочий.

Итак, права депутата производны от основных конституционных прав гражданина в области политической жизни гражданского общества и относятся к категории политических, поскольку реализуются в сфере осуществления государственной власти.

Права и обязанности депутата можно разделить на индивидуальные и коллективные. Критерием разграничения прав и обязанностей депутата на индивидуальные и коллективные является форма их осуществления. Индивидуальные права депутата могут быть реализованы им самостоятельно, без участия других субъектов, коллективные осуществляются только совместно с другими индивидами.⁷⁸ К категории индивидуальных можно отнести такие права и обязанности депутата, как: право на вопрос, право быть избранным, обязанность участвовать в сессиях парламента, отчитываться перед избирателями, выполнять наказы избирателей, соблюдать регламент, выступать на заседании парламента только с разрешения председательствующего, регистрироваться на каждом заседании, рассматривать обращения граждан, осуществлять прием избирателей и т. д. Коллективными правами и обязанностями депутата являются: голосование при принятии решений законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, участие в работе комитетов и комиссий, депутатских слушаниях, депутатских проверках и расследованиях. Ряд прав депутата могут быть одновременно и индивидуальными, и коллективными. Например, право депутатского запроса, право законодательной инициативы.

Если основные права и свободы человека могут быть как естественными, так и позитивными, то производные от них права депутата, на наш взгляд, являются только позитивными, то есть получают реальное воплощение только благодаря государственной власти, принимающей соответствующие законы.

В юридической литературе высказана мысль, что система гарантий является категорией, выходящей за пределы конституционно-правового статуса.⁷⁹ Эта мысль представляется спорной. Во-первых, права и обязанности депутата тесно связаны с гарантиями. Они «ничто без гарантий, способных реализовать их».⁸⁰ Во-вторых, по своему содержанию гарантии депутата представляют собой обязанности должностных лиц в отношении депутатов. Поэтому конституционно-правовой статус депутата как совокупность правовых отношений в сфере народного представительства немислим не только без прав и обязанностей депутата, но и без корреспондирующих им прав и обязанностей должностных лиц, составляющих суть гарантий депутатской деятельности. Поэтому законы о статусе депутатов уделяют гарантиям так много внимания. К сожалению, иногда больше, чем правам и обязанностям депутата. Наличие в законах о статусе депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации главы о гарантиях позволяет считать их составным элементом конституционно-правового статуса депутата.

Что касается отчетности депутатов законодательного органа государственной власти перед избирателями, выделяемой вместе с ответственностью в качестве самостоятельного элемента конституционно-правового статуса депутата, то на современном этапе развития представительной демократии и представительной системы она имеет место далеко не во

⁷⁸ Алебастрова И. А., Кашкин С. Ю. Коллективные права, свободы и обязанности // Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков. М., 2001. С. 208.

⁷⁹ Права человека / Под ред. Е. А. Лукашевой. С. 92.

⁸⁰ Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. С. 36.

всех субъектах Российской Федерации. Кроме того, отчетность, характеризующая взаимоотношения депутатов с избирателями, представляет собой обязанность депутата перед избирателями своего округа, и правильнее было бы рассматривать ее в качестве составного элемента полномочий депутата.

Ответственность депутата выступает как средство контроля избирателей за деятельностью депутатов, характеризует императивный и полусвободный мандат депутата, реализуется избирателями округа, а также самим парламентом субъекта Российской Федерации. Поэтому, думается, допустимо конституционно-правовую ответственность рассматривать как элемент конституционно-правового статуса депутата парламента субъекта Российской Федерации.

Как институт конституционного права, конституционно-правовой статус депутата представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере осуществления представительских полномочий. Предметом конституционно-правового статуса депутата как института конституционного права являются отношения депутатов с избирателями; политическими партиями и общественными объединениями, выдвигавшими их на выборах; законодательным органом государственной власти, членами которого они являются; внутренними вспомогательными органами законодательных органов государственной власти; органами государственного управления, органами местного самоуправления и их должностными лицами; предприятиями, учреждениями и организациями различных форм собственности на территории субъекта Российской Федерации. Приведенный перечень лиц, органов, организаций характеризует субъектный состав конституционно-правовых отношений в сфере народного представительства. Специфику отношений народного представительства составляет наличие особых субъектов – депутатов и избирателей – граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом.

Итак, конституционно-правовой статус депутата включает в себя следующие элементы: политико-правовую природу депутатского мандата, а также условия возникновения, прекращения его; полномочия депутата; гарантии депутатской деятельности; конституционно-правовую ответственность депутата. Содержание конституционно-правового статуса депутата, всех составляющих его элементов, пронизывают политическая свобода, демократия, справедливость. Они находят свое отражение не только в правах, но и в обязанностях, запретах, ответственности депутата перед избирателями, обществом, в глубоком осознании им своего общественного и гражданского долга.

Понятие конституционно-правового статуса депутата следует отличать от понятия депутатского мандата. Депутатский мандат определяет характер взаимоотношений депутата как представителя с представляемыми избирателями, гражданским обществом. Конституционно-правовой статус – закрепленное в конституционно-правовых нормах положение депутата, определяемое характером депутатского мандата. Депутатский мандат – элемент, составная часть конституционно-правового статуса депутата. Обе категории взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Депутат занимает особое место в системе народного представительства. Он призван выражать волю и интересы представляемых, которые доверили ему право на власть; обладает особой правосубъектностью по сравнению с общегражданской; является субъектом конституционно-правовой ответственности. Изложенное позволяет определить депутата как обладателя специального конституционно-правового статуса по сравнению с общим конституционным статусом человека и гражданина Российской Федерации.

Общий и специальный конституционно-правовые статусы депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации взаимосвязаны. Во-первых, специальный конституционно-правовой статус депутата дополняет общий конституционный статус депутата как человека и гражданина Российской Федерации. Во-вторых, консти-

туционно-правовой статус депутата может ограничивать его общий конституционно-правовой статус как гражданина, возлагая на него дополнительные обязанности.

Вместе с тем, будучи разновидностью специального правового статуса, конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации имеет абсолютно общий характер только для всех депутатов конкретного законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Это обусловлено тем, что общий конституционно-правовой статус депутатов законодательных органов государственной власти различных субъектов Российской Федерации регулируется неодинаково, имеет специфику в краях, областях, республиках, автономной области и автономных округах Российской Федерации, определяемую наличием свободного, полусвободного и императивного депутатского мандата, а также особенностями в подходе законодателей к регламентации данного круга общественных отношений, понимании содержания, процедуры реализации конкретных прав, обязанностей и гарантий депутатской деятельности.

Это не исключает наличие основ общего конституционно-правового статуса депутатов законодательных органов государственной власти всех субъектов Российской Федерации. Ибо, несмотря на присутствие или отсутствие в конституционно-правовом статусе депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации наказов избирателей, отчетов, отзыва депутата, специфики в правовой регламентации права законодательной инициативы, депутатского запроса, кворума заседаний парламента, порядка его голосования, правовое регулирование этих и других элементов конституционно-правового статуса депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в основном совпадает. Поэтому представляется правомерным выделение научно-правовой категории «конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

В силу сказанного наряду с общим конституционно-правовым статусом депутата конкретного законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации можно выделить специальные правовые статусы депутатов, избранных:

- председателем, заместителем председателя законодательного органа государственной власти;
- членами, председателем, заместителями председателя, секретарями комитетов и комиссий парламента субъекта Российской Федерации;
- членов и председателей депутатских объединений, создаваемых на добровольной основе в структуре парламента субъекта Российской Федерации;
- а также депутатов, работающих в парламенте субъекта Российской Федерации на постоянной, профессиональной основе.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. (в ред. от 27.05.2003 г.) вышеперечисленные категории депутатов считаются замещающими государственную должность категории «А».⁸¹

Возникает вопрос: можно ли считать депутатов парламента субъектов Российской Федерации государственными должностными лицами? Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 22 сентября 1999 г. не содержит понятия государственного должностного лица.

В юридической литературе отсутствует единство мнений по вопросу определения понятия должностного лица. Можно выделить определение должностного лица в узком и широком смыслах. Узкое определение должностного лица характерно для С. С. Сту-

⁸¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917, № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378.

деникина,⁸² В. И. Новоселова,⁸³ А. Ю. Якимова,⁸⁴ по мнению которых должностными лицами являются государственные служащие, обладающие распорядительными полномочиями внутриведомственного характера. Такое понимание полномочий должностного лица распространяется только на подчиненных ему работников.

Для широкого подхода к определению понятия должностного лица характерно выделение в качестве отличительной особенности должностного лица наличия у него распорядительных полномочий не только по отношению к подчиненным по службе, но и ко всем гражданам.⁸⁵ Именно такое понимание должностного лица, на наш взгляд, является наиболее приемлемым для определения депутата парламента субъекта Российской Федерации, как государственного должностного лица, поскольку его полномочия распространяются не только на подчиненных ему по службе лиц (например, помощников депутата), но и на всех граждан, должностных лиц, к которым он обращается по вопросам депутатской деятельности. Его законные требования, вытекающие из норм законов о статусе депутатов, должны выполняться всеми лицами, органами, организациями, к которым они обращены.

Итак, депутаты, выполняющие функции парламентариев на постоянной, профессиональной основе, являются государственными должностными лицами. Вместе с тем было бы неверно относить их к категории государственных служащих, поскольку государственными служащими являются только те граждане РФ, которые занимают государственные должности категории «Б».

Отдельный депутат может быть носителем не одного, а сразу нескольких специальных конституционно-правовых статусов депутата. Общий и специальный конституционно-правовые статусы депутата – взаимосвязанные, но самостоятельные явления. Взаимосвязь их заключается в том, что они в определенном объеме совпадают, так как специальные конституционно-правовые статусы вытекают из общих прав, обязанностей и гарантий депутатов, основываются на них, конкретизируют, развивают и дополняют их.

При определении конституционно-правового статуса депутата деятельность государства социально детерминирована. Речь идет об общих экономических, политических, духовных и других условиях, факторах, определяющих взаимоотношения общества и государства. На объем и характер конституционно-правового статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации влияют и чисто правовые факторы, в частности федеральное законодательство о правовом статусе депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, имеющиеся в нем новеллы, а также выработанные мировой практикой парламентские процедуры и формы депутатской деятельности.

Конституционно-правовой статус депутата может испытывать влияние корпоративных норм. Например, поведение депутатов – членов депутатских фракций, групп в составе законодательного органа государственной власти в известной мере определяется нормами политических партий и общественных объединений, членами которых они являются.

Следовательно, конституционно-правовой статус депутата – «это конструкция, соединяющая нормативные характеристики, теоретические представления и практику реализации правовых установлений. Условно его можно именовать доктринальным статусом. Как результат теоретического обобщения такой статус становится научной категорией, раскры-

⁸² Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1959. С. 110–111.

⁸³ Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов, 1976. С. 28.

⁸⁴ Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 13.

⁸⁵ Пахомов И. Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. Лекции. Львов, 1965. С. 57.

вающей сущность и содержание правового состояния»⁸⁶ депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Задачи, функции и принципы деятельности депутата

Между конституционно-правовым статусом депутата и конституционно-правовым статусом законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации существует взаимозависимость, которая определяется общностью их задач, функций, принципов деятельности. Основными задачами депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются:

- выражение воли и интересов избирателей округа и народа (населения) субъекта Российской Федерации в деятельности законодательного органа государственной власти;
- обеспечение законодательного регулирования общественных отношений по вопросам предметов ведения законодательного органа государственной власти;
- определение единой политики экономического, социального, культурного развития субъекта Российской Федерации;
- защита интересов субъекта Российской Федерации, ее народа (населения) во взаимоотношениях с Российской Федерацией и ее субъектами.

Основные задачи деятельности депутата парламента субъекта Российской Федерации определяют функции депутатов. Функции депутатов парламентов субъектов Российской Федерации – это основные направления их деятельности. Проблема функций депутатов в юридической литературе мало разработана. Значительное внимание этому вопросу посвятил А. В. Зиновьев, предложивший следующую систему функций:

- 1) функцию участия депутатов в выявлении, изучении, формировании и выражении воли избирателей;
- 2) функцию участия депутатов в учете, обобщении, изучении, выполнении наказов избирателей и контроле за их реализацией;
- 3) функцию участия депутатов в подготовке, принятии, исполнении решений Совета и его органов;
- 4) функцию участия народных депутатов в выполнении решений вышестоящих государственных органов;
- 5) функцию участия народных депутатов в выполнении решений, принимаемых партийными органами или партийными органами совместно с государственными органами и общественными организациями;
- 6) функцию участия депутатов в осуществлении контроля за реализацией решений своего Совета и его органов, за деятельностью государственных органов, предприятий, учреждений и организаций;
- 7) отчетно-информационную функцию народных депутатов.⁸⁷

Ряд перечисленных функций устарел, ушел в прошлое, например выполнение депутатами решений, принимаемых партийными органами, или контроль за деятельностью государственных органов, предприятий, учреждений, организаций. Другие функции, предлагаемые автором, означают скорее полномочия депутата, перечисление которых можно было бы продолжить. Так, выявление, изучение, формирование, выражение воли избирателей, как и информирование избирателей о своей работе является составной частью более общей функции деятельности депутата – представительской.

⁸⁶ Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 61.

⁸⁷ Зиновьев А. В. Статус народного депутата в СССР. С. 35.

Считаем возможным предложить следующий перечень функций депутата парламента субъекта Российской Федерации: представительскую, законодательную, контрольную, организаторскую.

Представительская функция депутатов парламентов субъектов Российской Федерации является следствием порядка их избрания и состоит в представительстве интересов избирателей своего округа и гражданского общества в целом.

Законодательная функция депутатов парламентов субъектов Российской Федерации предполагает осуществление правовой регламентации важных сфер государственной и общественной жизни, порядка формирования и функционирования систем органов государственной власти субъекта Российской Федерации, основных принципов организации местного самоуправления и т. д.

Контрольная функция депутатов парламентов субъектов Российской Федерации состоит в контроле за реализацией Конституции (Устава) субъекта Российской Федерации, законов субъекта Российской Федерации, иных правовых актов, принятых данным законодательным органом государственной власти.

Организаторская функция народных депутатов заключается в участии и влиянии депутатов парламента субъекта Российской Федерации на формирование определенных законом государственных органов, рассмотрении состояния и проблем различных сфер государственной жизни, утверждении республиканского (регионального) бюджета, выполнении наказов избирателей в субъектах Федерации с императивным депутатским мандатом.

Содержание конституционно-правового статуса депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации наиболее ярко проявляется в принципах, основных идеях, ведущих началах организации и деятельности депутатов и законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В силу того, что законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации состоят из депутатов, а депутаты являются неотъемлемой составной частью законодательных органов государственной власти, основой их конституционно-правового статуса являются общие принципы.

Анализ общепризнанных норм международного права, российского законодательства, регламентирующего конституционно-правовой статус депутатов и законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, позволяет выделить ряд идей, которые пронизывают сущность, основные направления, формы организации и деятельности депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Они служат основным ориентиром взаимоотношений депутатов законодательных органов государственной власти Российской Федерации с гражданами России, государственными органами, органами местного самоуправления. От степени их соблюдения прямо зависит уровень слаженности, стабильности и эффективности представительной демократии и представительной системы Российской Федерации. Нарушение принципов конституционно-правового статуса депутата, являющихся основными руководящими положениями права, неминуемо влечет и нарушение прав избирателей, народа (населения) субъекта Российской Федерации.

Принципы конституционно-правового статуса депутатов законодательных органов государственной власти определяют содержание политико-правовой природы депутатского мандата, срок полномочий, основания приобретения и утраты депутатского мандата, полномочия, ответственность. Они выступают в качестве «несущей конструкции, вокруг и на основе которой образуются все элементы»⁸⁸ конституционно-правового статуса.

⁸⁸ Стружак Е. П. Правовой статус кандидатов в выборные органы, на выборные муниципальные и государственные должности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 15.

Ведущим принципом деятельности депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является *демократизм (народовластие)*, означающий, что источником власти и легитимации депутатов законодательных органов власти субъектов Российской Федерации является народ (население) субъекта Российской Федерации. «Источником власти в городе Москве являются жители города Москвы, обладающие избирательным правом в соответствии с законодательством» – гласит ст. 4 Устава города Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. от 27.10.2001 г.).⁸⁹

Принцип народовластия предполагает, что депутаты и законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в целом должны действовать в интересах гражданского общества субъекта Российской Федерации. Это определяет полную и ничем не ограниченную в рамках полномочий субъекта Российской Федерации компетенцию законодательного органа государственной власти в сфере правотворчества, реализацией которой занимаются депутаты.

Конституционно-правовой статус депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации пронизан принципом *приоритета прав и свобод человека и гражданина*, вытекающего из ст. 2 Конституции Российской Федерации, аналогичных норм конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Так, согласно ст. 16 Конституции Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г. «человек, его жизнь, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность, права и свободы являются высшей ценностью в Республике Ингушетия».⁹⁰

Депутаты законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации признают неотчуждаемость прав и свобод человека и гражданина, а также свою обязанность соблюдать и охранять их. Вся совокупность принимаемых депутатами законодательных органов государственной власти Российской Федерации законов и решений «призвана развивать демократию, эффективную гуманистическую организацию государственной власти, все то, что должно полностью исключить произвол и беззаконие, надежно гарантировать юридическую защищенность личности».⁹¹

Законность как принцип конституционно-правового статуса депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации логически вытекает из ст. 15 Конституции Российской Федерации и означает, что депутаты обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы, обеспечивать соответствие им принимаемых законов и решений.

Согласно ст. 51 Устава Алтайского края от 5 июня 1995 г. (в ред. от 06.07.2001 г.), «органы государственной власти Алтайского края (в том числе и парламент Алтайского края и его депутаты. – Л. Н.)... обязаны соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, Устав (Основной Закон) Алтайского края, законы Алтайского края».⁹²

В соответствии со ст. 7 Устава города Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. от 27.10.2001 г.), «государственная власть и местное самоуправление осуществляются на основе закона. Основная цель осуществления власти – обеспечение прав и свобод человека и гражданина, экономического, социального и культурного развития города Москвы в интересах населения города Москвы».⁹³

⁸⁹ Ведомости Московской городской Думы. 2003. № 5.

⁹⁰ Конституция Республики Ингушетия. Назрань, 2003.

⁹¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. 3-е изд. М., 2002. С. 146.

⁹² Устав Алтайского края. Барнаул, 1995 // Алтайская правда. 2003. 2 июля.

⁹³ Устав города Москвы. М., 1995 // Ведомости Московской городской Думы. 2003. № 5.

Законность предполагает *верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на территории субъекта Российской Федерации*. Примером закрепления этого принципа деятельности депутатов парламента субъекта Российской Федерации может служить закон «О Законодательном Собрании Пермской области» от 24 ноября 2000 г. (в ред. 18.02.2002 г.). В соответствии со ст. 2 названного закона, «правовой основой организации и деятельности Законодательного Собрания является Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, Устав Пермской области, законы Пермской области».⁹⁴

Этот принцип предполагает, что никакой закон или другой акт законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Конституция Российской Федерации и федеральные законы образуют фундамент правовой системы субъектов Российской Федерации, обеспечивают создание единого правового поля на территории всей Российской Федерации. Депутаты законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны обеспечить соответствие принимаемых ими законов и иных нормативно-правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Распространение суверенитета Российской Федерации на территорию субъекта России как принцип конституционно-правового статуса депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации означает, что учредительная власть субъекта в составе Российской Федерации, а следовательно, и его законодательного органа государственной власти, состоящего из депутатов, производна от власти Федерации.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. по делу о Республике Алтай указано, что Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа – носителя и единственного источника власти в Российской Федерации. Реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, российский многонациональный народ конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в ее настоящем федеративном устройстве.⁹⁵

Формой закрепления этого принципа является норма ст. 4 Устава Алтайского края от 20 апреля 1995 г., согласно которой «территория края является неотъемлемой частью территории Российской Федерации».⁹⁶

Аналогична по своему содержанию норма ст. 1 Конституции Республики Алтай от 7 июня 1997 г. (в ред. от 1.01.2002 г.): «Республика Алтай есть равноправный субъект Российской Федерации, являющийся ее составной и неотделимой частью. Статус Республики определяется Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Алтай и может

⁹⁴ Бюллетень Законодательного Собрания и Администрации Пермской области. 2000. № 7; 2002. № 12.

⁹⁵ ВКС РФ. М., 2000. № 5. С. 5.

⁹⁶ Устав Алтайского края. Барнаул, 1995 // Алтайская правда. 2003. 2 июля.

быть изменен только по взаимному согласию Российской Федерации и Республики Алтай в соответствии с федеральным конституционным законом».⁹⁷

Законы субъектов Российской Федерации закрепляют *принцип единства системы законодательных органов государственной власти на территории Российской Федерации*. Содержание этого принципа означает, что в своей совокупности законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации вместе с Федеральным Собранием Российской Федерации составляют систему представительных органов государственной власти Российской Федерации. Указанное единство определяется тем, что депутаты всех законодательных органов государственной власти России избираются непосредственно гражданами Российской Федерации; выражают государственную волю многонационального народа Российской Федерации и придают ей общеобязательный характер; акты Федерального Собрания Российской Федерации обязательны для исполнения депутатами законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную как принцип конституционно-правового статуса депутатов и законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеет целью охрану прав, свобод человека и является предпосылкой существования парламентов субъектов Российской Федерации как самостоятельных органов государственной власти и выполнения депутатами законодательных органов государственной власти функций профессиональных парламентариев.

Примером конституционного закрепления этого принципа может служить ст. 7 Конституции Республики Алтай от 7 июня 1997 г. (в ред. от 1.11.2001 г.): «Государственная власть в Республике Алтай осуществляется на основе разделения ее на представительную (законодательную), исполнительную и судебную. Органы представительной (законодательной), исполнительной и судебной властей действуют самостоятельно, взаимодействуя друг с другом и не выходя за пределы своих полномочий».⁹⁸

Самостоятельность в решении вопросов организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения как принцип конституционно-правового статуса депутатов и законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации вытекает из принципа разделения властей и является его органическим продолжением. Именно самостоятельность депутатов и законодательного органа государственной власти обеспечивает баланс полномочий, исключающий перенесение центра властных решений, а тем более всей полноты власти на одну из трех ветвей власти.

Содержание этого принципа вытекает из анализа следующих норм закона «О Государственном Собрании – Эл Курултай Республики Алтай» от 27 марта 1998 г. (в ред. от 26.06.2001 г.):

Статья 1: «Государственное Собрание – Эл Курултай (Парламент) Республики Алтай является высшим представительным, законодательным органом государственной власти на территории Республики Алтай».

Статья 3: «Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай определяет свою структуру и штаты самостоятельно».

Статья 6: «Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай строит свои взаимоотношения с федеральными органами государственной власти исходя из разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и Республикой Алтай».

⁹⁷ Конституция Республики Алтай. Горно-Алтайск, 2002.

⁹⁸ Конституция Республики Алтай. Горно-Алтайск, 2002.

в соответствии со статьями 72, 73 и 77 Конституции Российской Федерации и Федеративным Договором».

Статья 7: «Государственное Собрание – Эл Курултай в пределах своих полномочий осуществляет контроль за исполнением федеральных и принятых собственных законов и иных нормативных правовых актов. Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай правомочно принять к рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к его ведению в соответствии с Конституцией Республики Алтай, с Конституцией Российской Федерации и Федеративным Договором».⁹⁹

Коллективное, свободное обсуждение вопросов и принятие решений депутатами на заседаниях законодательного органа государственной власти обеспечивается закреплением условий правомочности самого законодательного органа государственной власти, а также посредством закрепления кворума, необходимого для признания действительности самого заседания законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Оно, как правило, считается правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей установленного числа депутатов, а заседание парламента субъекта РФ считается правомочным, если на нем присутствуют не менее двух третей установленного числа депутатов. Свободное обсуждение вопросов предполагает возможность каждого депутата изложить свое мнение по рассматриваемому вопросу, как в устной, так и в письменной форме.

Общепризнанным принципом конституционно-правового статуса депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является *гласность и учет общественного мнения*. Гласность работы депутатов обеспечивается присутствием на открытых заседаниях законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации журналистов, аккредитованных при парламенте субъекта Российской Федерации, которые освещают его деятельность в средствах массовой информации. Деятельность депутатов в заседаниях законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по решению, принятому процедурным голосованием, может транслироваться по государственным теле- и радиоканалам. Учет общественного мнения предполагает обязанность депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации отражать в своих выступлениях и принимаемых решениях мнение избирателей округа, народа (населения) субъекта Российской Федерации.

Примером информирования избирателей о деятельности депутатов может служить практика Новосибирского областного Совета депутатов. Информационное обеспечение деятельности депутатов Новосибирского областного Совета осуществляет отдел по взаимодействию со средствами массовой информации. В настоящее время пресс-релизы о постановлениях областного Совета, принятых законах, заседаниях комитетов и комиссий, а также приглашения на мероприятия областного Совета отдел постоянно и своевременно направляет в 184 адреса. В список адресатов входят 141 СМИ, в том числе все районные газеты Новосибирской области.

Дальнейшее развитие получила практика взаимодействия Новосибирского областного Совета депутатов с печатными средствами массовой информации. К областным газетам: «Советская Сибирь», «Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов», «Новая Сибирь», «Новосибирские новости», которые традиционно широко освещают работу Новосибирского областного Совета, прибавились центральные и региональные издания: «Парламентская газета», «АиФ на Оби», «Комсомольская правда», «Континент-Сибирь» и другие.

Газета «Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов» разносторонне освещает деятельность депутатского корпуса. Публикуются репортажи и отчеты с сессий, заседаний комитетов и комиссий. Вошло в практику обсуждение на страницах газеты зако-

⁹⁹ СЗ Республики Алтай. 2002. № 6/21.

нопроектов, решений и других нормативно-правовых актов. Журналисты рассказывают о проводимых депутатских слушаниях, в том числе и выездных. Продуктивному сотрудничеству в значительной степени способствует закрепление журналистов за комитетами и комиссиями. Немало внимания уделяет газета освещению депутатской работы в избирательных округах, поездок депутатов по районам области. На страницах газеты постоянно выступают сами депутаты. О многих из них в еженедельнике публикуются материалы под рубриками: «Депутатский корпус: кто есть кто...», «Депутат на избирательном округе».

Последовательно и всесторонне освещается деятельность депутатов Новосибирского областного Совета депутатов на страницах областной газеты «Советская Сибирь». Здесь регулярно публикуются аналитические материалы о работе сессий, комитетов, специальные тематические полосы, очерки, корреспонденции о работе депутатов в избирательных округах, интервью с депутатами. Информацию о деятельности депутатов Новосибирского областного Совета доводит до населения радиопрограмма «Областной депутатский канал», более 45 % эфирного времени которой отводится освещению работы депутатов.

Осуществление полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации невозможно без реализации прав и обязанностей депутата. И, наоборот, депутат может реализовать свои права и обязанности только в рамках законодательного органа государственной власти, вместе с другими депутатами. Однако полномочия законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации нельзя рассматривать как сумму прав и обязанностей депутатов, входящих в его состав. Полномочия законодательного органа государственной власти имеют качественно иные свойства, определяемые стоящими перед ним целями и задачами. Однако как бы ни были многообразны права, обязанности депутата, полномочия законодательного органа государственной власти, их правомерность и целесообразность должны неизменно проходить проверку через права человека и гражданского общества, чьими представителями депутат и законодательный орган государственной власти являются.

Конституционно-правовая основа статуса депутата

Исходные, руководящие начала правовой регламентации конституционно-правового статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации содержатся в общепризнанных принципах и нормах международного права, являющихся, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, составной частью ее правовой системы. Таковыми актами являются: Международный пакт о гражданских и политических правах, содержащий нормы о свободном избрании представителей и свободном волеизъявлении избирателей (ст. 25); Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 1 ноября 1998 г., согласно ст. 3 которого «Высокие Договаривающиеся стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».¹⁰⁰

Принципиальное, определяющее значение для определения конституционно-правового статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации имеют нормы Конституции Российской Федерации. Исходным началом, главной идеей функционирования представительной демократии, представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их депутатов, являются нормы ст. 1, 3, 10 и 13 Конституции РФ.

¹⁰⁰ СЗ РФ. № 44. Ст. 5400

Согласно ст. 1 Конституции Российская Федерация – демократическое государство с республиканской формой правления, что предполагает наличие представительных органов государственной власти и депутатов как народных представителей. В соответствии со ст. 3 Конституции: «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти». Норма ст. 3 Конституции Российской Федерации определяет первичность власти народа и производность власти представительных органов государственной власти и депутатов от воли и власти народа.

Для определения роли и значения депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации важное значение имеет ст. 10 Конституции, закрепляющая положение о разделении государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную, которые являются самостоятельными.

Статья 13 Конституции Российской Федерации, закрепляющая политическое и идеологическое многообразие, предполагает возможность объединения депутатов внутри законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в депутатские фракции и депутатские группы.

Основой возникновения и реализации депутатских полномочий являются также конституционные права человека и гражданина Российской Федерации в области общественно-политической жизни страны, закрепленные нормами главы 2 Конституции. В их числе конституционные права граждан Российской Федерации: участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32); избирать и быть избранными в органы государственной власти (ч. 2. ст. 32); иметь равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32); на объединение (ч. 1 ст. 30); собираться мирно без оружия, проводить собрания (ст. 31); свободно получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29).

Общие начала конституционно-правового статуса депутата законодательного органа государственной власти Российской Федерации установлены федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации» от 22 сентября 1999 г. (в ред. от 20.06.2003 г.).

Федеральный закон от 22 сентября 1999 г. содержит нормы, выражающие народо-властие. Он закрепил условия осуществления депутатом своих полномочий, ограничения, связанные с депутатской деятельностью, и отдельные гарантии депутатской деятельности (неприкосновенность депутата, право на отказ от дачи свидетельских показаний, освобождение от призыва на военную службу и военные сборы.¹⁰¹

Федеральный закон от 22 сентября 1999 г. является правовым актом базового характера. Он содержит юридические предписания, которые служат отправными началами регулирования данного круга отношений законами субъектов Российской Федерации. В силу этого он обладает верховенством перед законами субъектов Федерации. Согласно ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с Конституцией Российской Федерации. При наличии противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Составной частью конституционно-правовой основы статуса депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Федерации являются постановления Конституционного Суда Российской Федерации, в которых устанавливается соответствие феде-

¹⁰¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792, № 30. Ст. 3024, № 50. Ст. 4930; 2003. № 27. Ст. 2709.

ральных законов, конституций и уставов, законов и других нормативных актов субъектов Российской Федерации по вопросам избирательного права, избирательной системы, представительной и непосредственной демократии Конституции Российской Федерации, дается ее толкование. «Хотя с формальной точки зрения Конституционный Суд не относится к числу правотворческих органов, акты которого по юридической силе стояли бы выше актов парламента и Президента, по существу он таковым является. Существует презумпция конституционности каждого закона, но любые акты или их отдельные положения, признанные судом неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции международные договоры не подлежат введению в действие и применению».¹⁰²

Правовой основой статуса депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации являются конституции и уставы, где в общей форме установлены количество депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ, принципы их избрания, характер выполнения полномочий, срок и основания прекращения депутатского мандата. В конституциях (уставах) ряда субъектов Российской Федерации имеются положения о депутатской неприкосновенности (Республики Бурятия, Дагестан, Ставропольский край). Нет конкретных положений о содержании конституционно-правового статуса депутата в уставах Алтайского, Приморского, Краснодарского краев, Калужской области, Республики Калмыкия, что нельзя признать верным.

Конституция (устав) субъекта Российской Федерации призвана юридически оформить важнейшие политические институты конституционного строя, к числу которых, несомненно, относится институт конституционного статуса депутата. Поэтому полагаем необходимым выделение в конституции (уставе) каждого субъекта Российской Федерации главы или группы статей, посвященных конституционному статусу депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Подробная регламентация конституционно-правового статуса депутата осуществляется посредством законов о статусе депутата законодательного органа государственной власти соответствующего субъекта Федерации. Такие законы имеются почти во всех субъектах Российской Федерации. Анализ соответствующих законов позволяет сделать вывод о неоднозначном подходе к определению структуры законов, классификации полномочий депутатов, определению форм деятельности и видов депутатских гарантий. Так, Закон «О статусе депутатов Самарской области» (в ред. от 13.03.2001 г.) не имеет деления на главы. В нем отсутствует подразделение полномочий депутата по основным формам деятельности, разграничение полномочий и гарантий депутатской деятельности.¹⁰³

Аналогичные законы Московской, Свердловской областей, города Санкт-Петербурга, Республики Ингушетия включают следующие главы: «Общие положения»; «Основные гарантии депутатской деятельности»; «Ответственность за невыполнение требований настоящего Закона». Законодатели перечисленных субъектов Российской Федерации ряд важнейших полномочий депутата по участию в заседаниях парламента (право законодательной инициативы, депутатского запроса, вопросов к должностным лицам, право решающего голоса на заседании парламента) отнесли к числу основных гарантий депутатской деятельности, а основные полномочия депутата в избирательном округе упомянули в главах «Общие положения» вскользь, без подробной регламентации.

В связи с этим возникает вопрос: законодательная инициатива, депутатский запрос, право решающего голоса – права депутата или гарантии депутатской деятельности?

Обратимся к имеющимся определениям этих терминов в словарях и юридической литературе. В словаре русского языка право понимается как «охраняемая государством, уза-

¹⁰² Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 27.

¹⁰³ СЗ Самарской области. 2002. № 12; 2003. № 6.

конечная возможность, свобода что-нибудь делать, осуществлять».¹⁰⁴ В юридической литературе также распространена и признана трактовка понятия «право» человека, гражданина через философскую категорию «возможность».

«Гарантия», по мнению С. И. Ожегова, означает «обеспечение».¹⁰⁵ Л. Д. Воеводин определил гарантии как условия и средства, которые создает и предоставляет государство гражданам для осуществления ими своих основных прав.¹⁰⁶ Условие – «обстоятельство, от которого что-нибудь зависит, правила, установленные в какой-нибудь области жизни, деятельности».¹⁰⁷ Средство – «прием, способ действия для достижения чего-нибудь».¹⁰⁸

Анализ определений терминов «право» и «гарантии» позволяет сделать вывод, что законодательная инициатива, депутатский запрос, право решающего голоса – это, конечно, права, возможности депутата на сессии парламента внести законопроект, проголосовать «за» или «против» принимаемых законодательным органом государственной власти решений, внести письменное предложение о принятии депутатского запроса от имени законодательного органа, а отнюдь не гарантии. Это подтверждается и тем, что законодательство субъектов РФ, содержащее перечисленные возможности депутата в главе о гарантиях депутатской деятельности, реализуемых именно на сессии парламента, характеризует их через категорию «право».

Право законодательной инициативы депутата является важнейшим, ключевым правом, о чем свидетельствует его характеристика в конституциях и уставах самих парламентах субъектов Российской Федерации как законодательных органах государственной власти. Возможность депутата внести законопроект на заседании парламента, депутатский запрос, являющийся формой контроля парламента за выполнением действующего законодательства и своих решений, право решающего голоса депутата, без которого немыслима деятельность парламента субъекта РФ, не могут быть гарантиями. В противном случае все права депутата можно рассматривать как гарантии его деятельности. В результате конституционно-правовой статус депутата будет состоять только из гарантий, без прав и обязанностей. Гарантиями депутатской деятельности следует признать такие условия и средства, которые способствуют осуществлению депутатской деятельности как на заседаниях законодательного органа, так и в избирательном округе (депутатская неприкосновенность, освобождение от военной службы и военных сборов и т. п.).

Выделение глав, посвященных полномочиям депутатов на сессии законодательного органа государственной власти и в избирательном округе, характерно для Закона «О статусе депутата Республики Алтай» от 10 февраля 1995 г. (в ред. 2001 г.). Однако в структуре данного Закона кроме главы 5 «Основные гарантии депутатской деятельности» имеется глава 3 «Условия и формы осуществления депутатом Республики Алтай депутатской деятельности», где дается характеристика участия депутата в работе депутатских групп и фракций, парламентских слушаниях, выполнении поручений Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, отражается право на получение информации.¹⁰⁹

Во-первых, термин «условия» предполагает гарантии депутатской деятельности, которым уже посвящена глава 5 цитируемого Закона. И право на информацию следовало бы включить в главу «Основные гарантии депутатской деятельности».

¹⁰⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1978. С. 529.

¹⁰⁵ Там же. С. 117.

¹⁰⁶ Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 25.

¹⁰⁷ Ожегов С. И. Указ. соч. С. 771.

¹⁰⁸ Там же. С. 699.

¹⁰⁹ СЗ Республики Алтай. 2001. № 4.

Во-вторых, участие депутата в работе депутатских групп и фракций, парламентских слушаниях, выполнение поручений парламента следует отнести к полномочиям депутата, осуществляемым на сессии законодательного органа власти. Поэтому выделение подобной главы в Законе Республики Алтай представляется теоретически и практически необоснованным.

Наиболее удачной представляется структура аналогичных законов Алтайского края и Томской области, имеющих следующие главы: общие положения; деятельность депутата в законодательном органе; деятельность депутата в избирательном округе; основные гарантии депутатской деятельности. Структура этих законов, распределение нормативного материала по главам, может быть положена в основу концепции монографического исследования, посвященного конституционно-правовому статусу депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Помимо неоднозначных и очень часто спорных подходов законодателей к определению структуры и распределению нормативного материала в главах законов о статусе депутатов законодательных органов власти субъектов Российской Федерации следует отметить и неодинаковую степень проработанности положений соответствующих законов: от довольно кратких, не позволяющих дать подробную характеристику конституционно-правового статуса депутата (Самарская область, Республика Ингушетия), до достаточно объемных по содержанию (Республика Татарстан, Алтайский край), детально регламентирующих составные элементы конституционно-правового статуса депутата.

Важную роль в правовом регулировании конституционно-правового статуса депутата законодательного органа субъекта РФ призваны играть регламенты этих органов. Н. Боббио совершенно верно отмечает, что «настоящие угрозы демократии скрываются в процедурной области, если не соблюдаются демократические процедуры в процессе принятия решений... нарушается основной принцип демократии... она может погибнуть, преобразовавшись в режим другого типа».¹¹⁰

Суть регламента парламента субъекта Российской Федерации состоит в том, чтобы развивать, дополнять конкретизировать Конституцию, ее положения о конституционно-правовом статусе депутата. Предписания регламентов, по верному замечанию О. Е. Кутафина, определяют процессуальную форму действий участников конституционно-правовых отношений.¹¹¹ В связи с этим актуален вопрос о допустимости включения в регламент парламента субъекта РФ конституционных норм, закрепляющих круг субъектов права законодательной инициативы, определения содержания ряда прав и обязанностей депутата.

Д. А. Ковачев высказывал сомнения в целесообразности и обоснованности включения материальных норм права в регламент парламента.¹¹² А. Х. Махненко, напротив, считал допустимым включение в регламент парламента норм материального содержания.¹¹³ Есть мнение, что конституция и регламент должны регулировать идентичный круг отношений, содержать однородные по характеру нормы, причем регламент призван лишь детализировать положения конституции.¹¹⁴

Представляется убедительным мнение О. Е. Кутафина, что хотя регламент – нормативный акт, в котором содержатся в основном нормы процессуального характера, это не значит, что он является сводом исключительно процедурных норм. В регламенте могут содержаться

¹¹⁰ *Vturbe C.* On Norberto Bobbions theory of democracy // *Polit. Theoru.* – Newbury Park ets., 1997. Vol. 15 № 3. P. 69.

¹¹¹ *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 110.

¹¹² *Ковачев Д. А.* О соотношении Конституции и регламента высшего представительного учреждения в социалистическом государстве // *Ученые записки ВНИИСЗ.* 1966. Вып. 6. С. 6.

¹¹³ *Махненко А. Х.* Верховные органы народного представительства социалистических стран. М., 1972. С. 23.

¹¹⁴ *Ученые записки ВНИИСЗ.* 1966. Вып. 6. С. 174.

любые нормы, способствующие лучшей организации работы парламента субъекта Российской Федерации, помогающие депутатам, их объединениям лучше понять свои задачи и способствовать их¹¹⁵ реализации.

В большинстве субъектов Российской Федерации регламенты утверждены постановлением законодательных органов государственной власти субъектов Федерации. Исключение составляют регламенты парламентов Республики Мордовия и Омской области, где регламент был утвержден законом, что, на наш взгляд, более отвечает значимости и роли регламента в системе нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации.

Регламенты парламентов субъектов Российской Федерации, как правило, имеют статьи или главы, посвященные законодательной инициативе. Исключение из правила составляют регламенты парламентов отдельных субъектов РФ (Московская, Самарская области, город Санкт-Петербург), в которых отсутствует характеристика процедуры реализации законодательной инициативы, что следует признать пробелом в правовой регламентации законодательного процесса в парламентах соответствующих субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в регламентах законодательных органов власти имеются нормы об информировании депутатов о созыве сессии, регистрации депутатов, обеспечении их проектами правовых актов и иных материалов о депутатском запросе, депутатском расследовании и т. д.

Новеллой законодательства субъектов Российской Федерации, имеющих двухпалатные парламенты, является наличие помимо регламентов отдельных заседаний палат парламента, регламента совместного заседания палат, подробно регулирующего порядок регистрации и полномочия депутатов обеих палат на совместном заседании (Свердловская область).

Пробелом правового регулирования данного круга отношений в регламентах субъектов Российской Федерации можно считать отсутствие регламентных правил сотрудничества депутатов обеих палат парламента. Формы такого сотрудничества имеют место в федеральном парламенте, где введен институт представителя Совета Федерации в Государственной Думе и, наоборот, представителя Государственной Думы в Совете Федерации. Другими формами сотрудничества депутатов двухпалатного парламента могли бы быть проведение совместных заседаний их внутренних руководящих и вспомогательных органов, правовая регламентация согласительных процедур внутри законодательных органов власти, а также законодательных органов власти с исполнительными органами субъекта Российской Федерации.

Сказанное определяет актуальность проблемы дальнейшего совершенствования предписаний регламентов законодательных органов власти субъектов Российской Федерации о механизме реализации прав и обязанностей депутатов.

Для правовой системы субъектов Российской Федерации характерно наличие законов, посвященных правовой регламентации отдельных полномочий депутатов. Прежде всего необходимо отметить наличие в каждом субъекте Российской Федерации законов о выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а в 14 субъектах Российской Федерации – избирательных кодексов. В восьми из них кодексы регулируют выборы всех уровней, в Свердловской области и Коми-Пермяцком автономном округе кодексы регулируют выборы и отзыв, еще в пяти регионах – выборы, референдум и отзыв.

В избирательных кодексах выделяют общую и особенную части.

Подходы к структуре особенной части неодинаковы. Так, в особенной части кодексов Алтайского края и Владимирской области изложены особенности, характерные для каждого вида выборов. Положения особенной части избирательных кодексов Свердловской и

¹¹⁵ Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. С. 112.

Амурской областей излагаются применительно к отдельным стадиям избирательного процесса. Оба подхода к определению структуры избирательных кодексов имеют слабые стороны, следствием которых являются неизбежные повторения при описании многочисленных особенностей избирательных процедур ко всем видам выборов, или отдельных видов выборов применительно к избирательным процедурам.

Во многих субъектах Российской Федерации имеются законы об отзыве депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, например, Закон Тюменской области «Об отзыве депутата Тюменской областной Думы» от 23 апреля 2001 г.¹¹⁶

Подробно регламентируют содержание и процедуру реализации отдельных полномочий депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации законы:

- о наказах избирателей депутатам законодательных органов власти (Закон Челябинской области «О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Челябинской области и губернатору Челябинской области» от 10 января 2000 г.);¹¹⁷

- о депутатском запросе (Закон города Москвы «О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса» от 22 ноября 1995 г.);¹¹⁸

- «О порядке выражения недоверия должностным лицам администрации Алтайского края» от 31 декабря 1997 г. (в ред. от 04.05.2001 г.).¹¹⁹

- О порядке рассмотрения жалоб, заявлений и предложений избирателей. В числе законов такого характера можно назвать Закон Орловской области «О порядке рассмотрения жалоб, заявлений и предложений граждан в органах государственной власти и местного самоуправления» от 24 марта 1995 г. (в ред. 21.05.2001 г.).¹²⁰

Вопросы реализации законодательной инициативы депутатов затрагиваются в законах субъектов РФ о нормативных правовых актах законодательных органов (Закон Пермской области «О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермской области» от 20 сентября 2001 г.).¹²¹

Среди источников конституционно-правового статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации можно выделить группу законов, устанавливающих ответственность за нарушение правовых норм, регламентирующих конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти Российской Федерации. Таковым является, например, закон Хабаровского края «Об административной ответственности за неисполнение Закона края «О статусе депутата Законодательной Думы края» 2000 г.¹²²

Итак, основным нормативно-правовым актом, регламентирующим конституционно-правовой статус депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, является закон. Виды законов многообразны: от общих, посвященных регламентации всех вопросов конституционно-правового статуса депутата, до специальных, посвященных правовому регулированию содержания и процедуры реализации отдельных полномочий депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Виды и содержание законов определяются характе-

¹¹⁶ Тюменские известия. 2001. 2 апр., 7 авг.

¹¹⁷ Ведомости Законодательного Собрания Челябинской области. 1999. № 4.

¹¹⁸ Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 5. Ст. 44.

¹¹⁹ СЗ Алтайского края. 1997. Ч. 1. № 20; 2001. № 61.

¹²⁰ Собрание нормативных актов Орловской области. 2001. Вып. 10.

¹²¹ Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. 2002. № 9.

¹²² Сборник законов Хабаровской Законодательной Думы. 2000. № 11.

ром депутатского мандата, закрепленного в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации: свободного, императивного, полусвободного. Даже краткий анализ структуры и содержания перечисленных законов показывает необходимость их дальнейшего совершенствования.

Правовое регулирование конституционно-правового статуса депутата включает в себя, с одной стороны, нормы материального права, содержащиеся в конституциях (уставах) и законах, с другой – процедурные нормы, определяющие порядок реализации норм материального права и содержащиеся в регламентах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Помимо правовых норм здесь действуют нормы политических партий – положения уставов, политических программ, определяющие поведение в парламенте депутатов, являющихся членами соответствующих политических партий. Сказанное позволяет охарактеризовать конституционно-правовой статус депутата как комплексный институт.

Глава 2

Политико-правовая природа мандата депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации

§ 1. Концепции депутатского мандата в науке конституционного права и их реализация в субъектах Российской Федерации

Императивный депутатский мандат

Взаимоотношения депутатов и избирателей определяются характером депутатского мандата. Значение характера отношений депутатов с избирателями подчеркивал Дж. Ст. Милль, называвший отношения депутатов с избирателями конституционной нравственностью, этикой представительного правления.¹²³ Анализ действующего законодательства субъектов Российской Федерации и практики его реализации позволяют выделить три разновидности представительной демократии, в основе которых лежат различные варианты взаимоотношений депутатов с избирателями.

В первом варианте источником власти признается народ (население). Депутат рассматривается только как уполномоченный своих избирателей, то есть обладатель императивного мандата.

Второй вариант представительной демократии, предполагая формальным источником власти народ (население) субъекта Российской Федерации, предусматривает ее передачу на ограниченный законодательством срок представительному органу, члены которого действуют независимо от избирателей, т. е. обладают свободным мандатом.

Третий, промежуточный вариант представительной демократии имеет место, когда народ (население) субъекта Российской Федерации, оставаясь источником власти, передает ее представительному органу частично на определенный законодательством срок, сохраняя за собой контроль за деятельностью своих представителей. Основой таких взаимоотношений депутатов и избирателей является полусвободный мандат.

Исторически первым возник императивный мандат. «Императивный (лат. *imperativus*) – повелительный; юр. не допускающий выбора... мандат – наказ избирателей, которому избранное лицо или орган должны следовать».¹²⁴ Таким образом, императивный мандат означает обязательное поручение, требование.

Идея императивного мандата возникла в период буржуазных революций. Буржуазия использовала требование императивного мандата в борьбе против королевского произвола. Например, во времена Генеральных штатов Франции (XVI в.) буржуазия исходила из того, что каждый депутат – уполномоченный своих избирателей. Депутатам Генеральных штатов давались наказания, которые были обязательны для исполнения. В одних случаях избиратели поручали депутату попечение обо всем, что касалось их интересов. Были даже инструкции,

¹²³ Миль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. СПб., 1863. С. 165

¹²⁴ Словарь иностранных слов. С.189.

которые отводили депутату лишь информационную роль. По окончании сессии Генеральных штатов депутат был обязан отчитываться перед избирателями о выполнении наказов. Санкцией за невыполнение наказов избирателей являлся досрочный отзыв депутата.

Необходимость ответственности депутатов отстаивал Робеспьер. «Народ, – говорил он, – уполномоченные которого не должны отдавать никому отчета в своем управлении, не имеет вовсе конституции. Народ, уполномоченные которого отдадут отчет только другим неприкосновенным уполномоченным, не имеет конституции, так как он зависит от этих последних, которые могут безнаказанно изменять ему или допустить других ему изменить. Если таков смысл представительного правления, то признаюсь, что я принимаю все те проклятия, которым подвергал его Жан-Жак Руссо».¹²⁵ Таким образом, в период буржуазных революций мандат депутата был безусловно императивным.

Императивный мандат был конституционным принципом советской представительной системы. Однако уже и тогда его целесообразность подвергалась сомнениям. Критики императивного мандата приводили следующие соображения: 1) избиратели далеко не по всем вопросам, в решении которых участвует их депутат, высказывают свое мнение; 2) давая наказ или выражая свою волю в иной форме, избиратели могут не располагать сведениями о каких-то объективно существующих обстоятельствах, влияющих на формирование общественного мнения; 3) ученые, разделяющие концепцию императивного мандата, исходят лишь из связи, которая существует между избирателями округа и депутатом, тогда как помимо нее существует и другая не менее прочная связь – между депутатом и представительным органом, в который он избран.¹²⁶

С доводами об отсутствии необходимости в императивном мандате вряд ли можно согласиться. И вот почему.

1. Императивный мандат вовсе не означает, что избиратели должны формулировать свои требования по всем вопросам, в решении которых принимает участие депутат. И «... если бы все избиратели давали своим депутатам императивный мандат по всем пунктам, стоящим в порядке дня, то собрания делегатов и их прения стали бы излишними».¹²⁷

2. Не означает отсутствия императивного мандата то обстоятельство, что депутат не обязан настаивать на выполнении наказов своих избирателей, находящихся в противоречии с интересами большинства депутатов соответствующего представительного органа. В таком случае он должен довести наказ своих избирателей до сведения представительного органа и мотивировать его. Однако императивность мандата ни в какой мере не требует от депутата голосования вопреки мнению большинства. И в то же время депутат должен уведомить своих избирателей о несостоятельности или невозможности выполнения (в зависимости от конкретных обстоятельств) их наказа.

3. Относительно довода о том, что помимо связи депутатов с избирателями существует еще и тесная связь депутатов с представительными органами, общепризнанно, что в вопросе об определении характера депутатского мандата решающую роль играет не вторая, а первая связь.¹²⁸

В юридической литературе нет единства в понимании содержания императивного мандата. Некоторые авторы рассматривали императивный мандат как обязательный наказ избирателей своему депутату.¹²⁹ Другие ученые включали в содержание понятия импера-

¹²⁵ Цит. по: Эсмен А. Общее основание конституционного права. С. 18.

¹²⁶ Безуглов А. А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. М., 1971. С. 14.

¹²⁷ Энгельс Ф. Императивные мандаты на Гаагском конгрессе // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 18. С. 165.

¹²⁸ Нудненко Л. А. К вопросу об императивном характере и сроке действия мандата депутата Верховного Совета СССР // Правовые вопросы социалистического представительства. Иваново, 1983. С. 48–51.

¹²⁹ Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд. Т. 10. М., 1972. С. 450; Парламенты буржуазных стран. Справочник. М., 1968. С. 239.

тивного мандата два элемента: ответственность депутата за свою деятельность перед избирателями, которая является концентрированным выражением его зависимости от воли избирателей, и право отзыва депутата избирателями в качестве высшей санкции за отступление от их воли.¹³⁰ Распространенным в юридической литературе является понятие императивного мандата, состоящего из трех элементов: наказов избирателей депутатам; отчетности депутатов перед избирателями; права избирателей на отзыв депутатов.¹³¹ Некоторые авторы помимо трех перечисленных элементов в состав императивного мандата включают выборы депутатов.¹³²

Представляется, что в содержание императивного мандата обязательно входит наказ избирателей депутату представительного органа. Такое понимание соответствует буквальному переводу сочетания слов «императивный мандат». Именно наказания, то есть обязательные поручения, определяют линию поведения, основные направления деятельности депутата как в представительном учреждении и его органах, так и в избирательном округе. Что касается отчетности депутатов перед избирателями и возможности досрочного отзыва депутата, не оправдавшего доверия, то их следует рассматривать как средства контроля, гарантии императивного мандата, которые обеспечивают поведение депутата в представительном органе в соответствии с волей местного сообщества. Императивный мандат депутатов парламентов субъектов Российской Федерации имеет место в Новосибирской, Челябинской, Тюменской областях.

Свободный мандат депутата

С победой буржуазных революций отношение к императивному мандату изменилось как в теории, так и в законодательстве. Конституция Франции 1791 г. закрепила свободный мандат депутата. Современные зарубежные конституции также безоговорочно признают свободный мандат. Так, ст. 27 Конституции Франции провозглашает, что «всякий императивный мандат является недействительным». В соответствии со ст. 38 Основного закона ФРГ 1949 г. депутаты не связаны наказами или поручениями и подчиняются только своей совести. Согласно ст. 47 Конституции Италии 1947 г. «каждый член Парламента представляет нацию и выполняет свои функции без обязывающего мандата». Большинство конституций современных государств содержат аналогичные статьи, отрицающие императивный мандат.

Итак, полная зависимость депутатов от избирателей была заменена их полной независимостью. Отказ от императивного мандата явился следствием отказа от народного суверенитета, которому был противопоставлен национальный суверенитет. Доктрина национального суверенитета выдвинула в качестве носителя суверенитета нацию. По мнению М. Прело, выражение «депутат представляет нацию» надо понимать в том смысле, что власть, которую депутат вправе осуществлять, является властью не его избирателей, а властью нации, то есть государства. «Задачей собрания депутатов является выражение общей воли — коллективной и публичной, воли государства, а не суммы отдельных волеизъявлений».¹³³

Сторонники теории свободного мандата допускали возможность и правомерность избирательных цензов и ограничений, утверждая, что избирательное право лишь функция, выполняемая в интересах общества, условия осуществления которой определяются законом. Волеизъявление избирателя ограничивается выбором того или иного лица и не оказывает никакого влияния на положение избранного. Так, Н. И. Лазаревский считал выборы

¹³⁰ Конституционные основы народовластия в СССР. Л., 1980. С. 214.

¹³¹ Коток В. Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. М., 1967. С. 6; Страшун Б. А. Указ. соч. С. 47–62.

¹³² Демократия и право в развитом социалистическом обществе. М., 1979.

¹³³ Прело М. Конституционное право Франции / Под ред. А. З. Манфреда. М., 1957. С. 61.

не процедурой избрания представителя данного округа, а средством назначения одного из членов представительного органа.¹³⁴ Поэтому термин «мандат» следует понимать в смысле, отличном от того, какой ему придает гражданское право. Равным образом оказывается, что слово «представительство» понимается в смысле, противоположном тому, какое оно имеет с точки зрения лингвистической. Избранное лицо, непосредственно и свободно творящее волю нации, обладает полной независимостью.

Теоретики свободного мандата допускали возможность злоупотребления депутатами принадлежащей им властью, поэтому они рассматривали вопрос об ответственности депутатов. Так, Дж. Ст. Милль, теоретически соглашаясь с необходимостью в определенных случаях смены депутата, не видел путей ее практической реализации.¹³⁵

А. Эсмен по этому поводу писал: «Во-первых, эту ответственность практически очень трудно организовать. Во-вторых, она чаще всего обращалась бы против общественного интереса, против истинного интереса представляемых, парализуя страхом деятельность представителей, которая для того, чтобы быть полезной, должна быть чаще всего совершенно свободной... Можно почти сказать, что представительное правление естественно клонится к безответственности представителей; но это должно быть здраво понимаемо. ... Несменяемость представителей, пока они не выходят из пределов своих полномочий, требуется духом представительного правления».¹³⁶ Единственную гарантию контроля за деятельностью депутатов теоретики свободного мандата видят в избрании их на определенный, ограниченный Конституцией срок.

В зарубежной науке конституционного права выделяют четыре признака свободного мандата:

- 1) мандат является общим, т. е. каждый депутат представляет нацию в целом;
- 2) мандат – не императивный, т. е. выполнение его факультативно, а осуществление свободно от принуждения. Факультативность мандата выражается в том, что депутат ничем не ограничен при выполнении возложенной на него функции, не связан обязательствами, которые он мог принять на себя во время предвыборной кампании. Подобные его обещания юридически ничтожны;
- 3) мандат не подлежит отзыву;
- 4) мандат при своем осуществлении не требует одобрения действий народом. «Воля... депутатов представляет собой решение суверена и имеет силу без всякого ее подтверждения со стороны народа. Презумпция соответствия воли избранного воле нации не подлежит оспариванию».¹³⁷

Свободный мандат депутатов парламентов не распространен в субъектах Российской Федерации. Он имеет место в Свердловской области, Республике Ингушетия, городе Санкт-Петербурге. Так, Закон «О статусе депутата Народного Собрания – Парламента Республики Ингушетия» от 15 июля 1994 г. (в ред. от 11.04.1996 г.), не упоминая наказания избирателей, отчеты депутатов перед избирателями, возможность отзыва депутата, в ст. 8 гласит, что депутат Народного Собрания свободен в своих суждениях, решениях и мнениях по делам, подлежащим ведению Народного Собрания, и ответственен перед Законом.¹³⁸

Согласно ст. 2 Закона «О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» от 8 февраля 1995 г. (в ред. от 2.06.2000 г.) в «своей деятельности депутат руковод-

¹³⁴ Лазаревский Н. И. Русское государственное право. Т. 1. Конституционное право. 3-е изд. СПб., 1913. С. 157.

¹³⁵ Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. С. 174.

¹³⁶ Эсмен А. Общее основание конституционного права. С. 308–309.

¹³⁷ Прело М. Указ. соч. С. 437–438.

¹³⁸ Конституция Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г. (в ред. от 25.03.1999 г.). Назрань, 2000.

ствуется собственными убеждениями и действует в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами Санкт-Петербурга.

Приведенный характер взаимоотношений депутатов с избирателями находит поддержку в науке. Так, по мнению отдельных ученых, выполнение депутатского (парламентского) мандата факультативно и свободно от принуждения.¹³⁹ В переводе с французского «*facultatif*» означает необязательный, нерегулярный.¹⁴⁰ Такой перевод довольно ярко характеризует отношение депутатов парламентов субъектов Российской Федерации к выполнению своих депутатских полномочий, которое является и необязательным, и нерегулярным. Предоставленная депутатам свобода и независимость от избирателей, а также от политических партий, по спискам которых они были избраны, создало почву для злоупотребления депутатами и свободой и независимостью. Многие депутаты используют свободный мандат не для представления в парламенте интересов избирателей, гражданского общества субъекта Российской Федерации, а для удовлетворения собственных интересов.

Полусвободный мандат депутата

Теоретические положения и законодательные установления о свободном мандате давно не соответствуют реальной действительности. Еще М. Прело отмечал, что избирательная и парламентская практика Третьей республики Франции установила постоянный контакт между представителями и избирателями. В теории представитель был действительно независим, но не только фактически, а даже юридически он связан тысячами нитей с интересами своих избирателей.¹⁴¹ Причина состоит в том, что депутаты в ходе избирательной кампании предлагают избирателям свою программу, в которой немалое место уделяют решению местных проблем. В случае невыполнения предвыборной программы депутат рискует быть не переизбранным избирателями.

Связующим звеном между избирателями, с одной стороны, и депутатом и представительным органом, с другой стороны, выступает партия. Именно партия определяет политическую программу и поведение депутата, может потребовать отчет о его деятельности в представительном органе, не включить в партийный список на очередных выборах. Депутат, будучи юридически независимым от избирателей, фактически полностью зависим от политической партии, а через нее и от избирателей. Политическая партия заинтересована в выполнении своей предвыборной программы всеми депутатами, составляющими ее фракцию в представительном органе, что является залогом успеха на очередных выборах. Факт юридической фикции независимости депутатов признает большинство зарубежных ученых. В связи с этим М. Прело предлагает термин «полупредставительный режим», основой которого является полусвободный мандат.

Вывод о зависимости депутатов от политических партий верен для стран с устоявшимися демократическими формами представительной демократии, стабильной многопартийной системой. Что касается России, то политические партии не несут никакой ответственности перед избирателями за составленные избирательные списки, формирование которых происходит по принципу партийной целесообразности и по существу бесконтрольно. Более того, по словам И. В. Гранкина, «после проведения голосования у избирательных объединений и блоков была возможность вносить изменения в эти списки. В связи с этим порой допускался прямой обман избирателей: во главе списка ставились две-три фамилии автори-

¹³⁹ Данилов И. С. Депутатский (парламентский) мандат в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 12.

¹⁴⁰ Толковый словарь иностранных слов в русском языке. Смоленск, 2000. С. 502.

¹⁴¹ Прело М. Указ. соч. С. 439.

тетных в стране людей, которые явно не собирались изменять свое служебное положение, но соглашались выступить в роли своеобразной “приманки”. Так случилось с кандидатами в депутаты в Государственную Думу второго созыва, включенными в общенациональный список от НДР. После выборов кандидат № 1 В. С. Черномырдин и кандидат № 2 Н. С. Михалков отказались от депутатских мандатов. Между тем, очевидно, что именно им прежде всего оказывалось доверие избирателей. Такой “финт” названных лиц позволил по меньшей мере двум неизвестным гражданам сесть в депутатские кресла». ¹⁴² Такая же перспектива, на наш взгляд, ожидает и выборы депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по партийным спискам.

Термин «полусвободный мандат» был предложен судьей Конституционного Суда РФ Н. В. Витруком 24 декабря 1996 г. в особом мнении по делу о конституционности закона Московской области «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» от 28 апреля 1995 г.

По мнению Н. В. Витрука, мандат депутата представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации можно считать полусвободным, так как он жестко не связан с наказами избирателей и возможностью отзыва депутата за невыполнение наказов избирателей. Отзыв депутата возможен в силу систематического виновного неисполнения депутатом своих депутатских обязанностей, в том числе по причине утраты каких-либо связей с избирателями, а также в силу действий, порочащих честь и достоинство депутата. ¹⁴³

Признаками, характеризующими полусвободный мандат, на наш взгляд, являются:

- отсутствие наказов, роль которых выполняет предвыборная программа кандидата в депутаты, составленная им лично с учетом программы политической партии или общественного объединения, членом которого он является, а также с учетом специфики избирательного округа и местных проблем;
- наличие тесных связей депутатов с избирателями, выражающихся в регулярных встречах и, прежде всего, отчетах;
- возможность избирателей отозвать депутата, не оправдавшего доверия избирателей.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод, что в большинстве субъектов Российской Федерации преобладает полусвободный мандат. Кандидаты в депутаты сами определяют содержание своей предвыборной программы и представляют ее на суд избирателей. В случае избрания такой кандидат должен выполнять пункты своей предвыборной программы, поддержанной избирателями, отчитываться о ее выполнении. Следствием невыполнения программы может быть отзыв избирателями депутата, не выполнившего предвыборную программу и, следовательно, не оправдавшего доверия избирателей. В этом видится основное отличие полусвободного мандата от императивного. Итак, полусвободный мандат депутата является наиболее распространенным в представительной системе субъектов Российской Федерации.

Стремление регионального (республиканского) законодателя сохранить отчетность и ответственность представителей перед представляемыми можно объяснить субъективными факторами, а именно сложившимся за прошедшие десятилетия советской формы правления в России пониманием народного суверенитета, демократии как тесной связи представителей и представляемых, возможности избирателей влиять на деятельность представительных органов и в случае необходимости – сменять их. Не случайно К. Тахтарев еще в 1907 г. отмечал, что «народное самосознание признает лишь самодержавие народа, избиратели отдельных округов смотрят на избираемых ими членов парламента как на своих соб-

¹⁴² Гранкин И. В. Парламент России. М., 2001. С. 73.

¹⁴³ Российская газета. 1997. 15 янв.

ственных представителей».¹⁴⁴ Отмеченная черта народного самосознания как «самодержавия народа» актуальна и сегодня на региональном (республиканском) уровне.

Это подтверждается результатами социологического опроса, проведенного автором в Алтайском крае (июль 2001 г.). Респондентам был задан вопрос: какие формы контроля избирателей за деятельностью депутатов наиболее эффективны и предпочтительны? Большинство респондентов (60 %) назвали отчеты депутатов, 21 % – отзыв избирателями депутатов, 19 % – критику в средствах массовой информации. На вопрос о необходимости включения в законодательство нормы об отзыве депутатов положительно ответил 91 % опрошенных граждан.

Сохранение отчетов и отзыва депутатов можно объяснить и объективными факторами, в числе которых – наличие среди депутатов людей, которые по своим нравственным, профессиональным и деловым качествам недостойны и неспособны выполнять функцию представителя воли и интересов избирателей. Избиратели должны иметь право и возможность исправить допущенную ими на выборах ошибку.

Если бы депутаты имели только права и свободы, это означало бы фактическое упразднение свободы избирателей, гражданского общества. Поэтому необходимо постоянное «самоограничение» и «самообязывание» депутатов в пользу свободы избирателей, гражданского общества, ибо свобода только депутатов неизбежно выступает как мера ограничения свободы избирателей, гражданского общества. А это возможно только при наличии полусвободного мандата, выступающего как юридическое выражение политической свободы, ответственности и активности депутатов.

¹⁴⁴ Тахтарев К. От представительства к народовластию. С. 25.

§ 2. Выборы как основание возникновения депутатского мандата

Принципы выборов депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации

Единственным основанием возникновения депутатского мандата являются выборы, посредством которых граждане критически оценивают деятельность депутатов, определяют новый состав парламента и основные направления его деятельности.

Выборы – форма непосредственного (прямого) волеизъявления граждан, осуществляющегося периодически в соответствии с требованиями, определенными федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации и имеющего целью определение представителей народа (населения) субъекта Российской Федерации, которые в составе законодательного органа государственной власти будут решать от имени народа (населения) вопросы государственного значения.

Правовую основу выборов депутатов парламентов субъектов Российской Федерации составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 22 мая 2002 г., а также конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации о выборах.

Названные акты закрепляют принципы участия в выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина Российской Федерации в выборах является добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также повлиять на его свободное волеизъявление. Свободное волеизъявление граждан на выборах предполагает предоставление надлежащих гарантий реализации избирательного права (активного и пассивного) всему избирательному корпусу на основе баланса публичных и частных интересов в соответствии с предписаниями Конституции Российской Федерации (ст. 1, 2, 3, 17, и 32).

Всеобщее избирательное право означает, что все взрослые граждане Российской Федерации независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям имеют право участвовать в выборах.

Конституция РФ определяет две категории граждан, не участвующих в выборах. Прежде всего, согласно ч. 2 ст. 32 Конституции России, не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными. Это правило, однако, не может рассматриваться как ограничение всеобщего избирательного права. Участие в выборах – акт проявления сознательной воли граждан и вполне естественно, что лица, не отдающие отчета в своих поступках, не могут участвовать в выборах.

Часть 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации устанавливает, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу. В отношении этой категории граждан следует иметь в виду, что речь идет не о лишении, а о приостановлении их избирательных прав.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Авакьян С. А. Выборы-95 в Государственную Думу России. М., 1995. С. 13.

Для получения активного избирательного права требуется достижение 18-летнего возраста на день выборов. Возрастной ценз для реализации пассивного избирательного права для кандидата в депутаты парламента субъекта РФ согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 22 мая 2002 г. не может превышать 21 год. Установление максимального возраста для кандидата в депутаты парламента субъекта Российской Федерации не допускается.

Интересным представляется вопрос о соотношении всеобщего избирательного права и неизбираемости. «Неизбираемость – это лишение определенных законом категорий лиц возможности быть избранными депутатами представительного органа».¹⁴⁶ Цель неизбираемости – воспрепятствовать преобладанию в представительном органе должностных лиц, которые могут использовать свое служебное положение в период избирательной кампании. Неизбираемость бывает абсолютная и относительная.

При абсолютной неизбираемости лицо, занимающее определенную должность, не может быть выдвинуто кандидатом на соответствующей территории, если не подаст предварительно в отставку. Относительная неизбираемость означает, что должностное лицо не может быть выдвинуто кандидатом в избирательном округе, входящем в состав территории, на которой оно выполняет свои должностные функции.

Определенный, но не последовательный шаг в направлении установления неизбираемости был закреплен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 22 мая 2002 г. Пункт 2 ст. 40 названного Закона гласит, что зарегистрированные кандидаты, замещающие государственные должности категории «А» в органах исполнительной или судебной власти либо выборные муниципальные должности (за исключением депутатов представительных органов местного самоуправления), а также зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации (за исключением редакций периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, избирательными объединениями), на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через три дня со дня регистрации.

Непоследовательность приведенной нормы состоит в том, что она предусматривает обязанность кандидатов, находящихся на государственной или муниципальной службе, работающих в средствах массовой информации, подать в отставку лишь с момента регистрации соответствующей избирательной комиссией. Однако весьма важным является этап избирательной кампании, предшествующий регистрации, в частности период сбора подписей граждан в поддержку выдвижения кандидатом в депутаты. Именно здесь имеются большие возможности для использования служебного положения указанной категорией должностных лиц для сбора подписей избирателей и получения существенных преимуществ в избирательной кампании. Поэтому представляется обоснованным мнение о том, чтобы временная отставка длилась бы до трех месяцев и начиналась с момента сбора подписей, необходимых для выдвижения кандидатом в депутаты.¹⁴⁷

Кроме того, не могут участвовать в избирательной кампании по выборам депутатов парламентов субъектов Российской Федерации члены избирательных комиссий, судьи Кон-

¹⁴⁶ Юдин Ю. А. Парламентские выборы 1993 г. и проблема развития избирательного законодательства // Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. М., 1994. С. 31.

¹⁴⁷ Там же. С. 32.

ституционного Суда Российской Федерации,¹⁴⁸ судьи конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, если это предусмотрено законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

Неизбираемость следует отличать от несовместимости. Несовместимость означает запрет на совмещение мандата депутата парламента субъекта РФ в течение срока осуществления своих полномочий с занятием определенных должностей и выполнением определенных профессиональных обязанностей.

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 20 июня 2003 г. гласит: «В течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта Российской Федерации или государственные должности государственной службы субъекта Российской Федерации, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы» (п. 4 ст. 18).¹⁴⁹ В приведенном перечне отсутствует указание на запрет совмещения мандата депутата парламента субъекта Российской Федерации и мандата депутата представительного органа местного самоуправления. Аналогичное положение содержат законы большинства субъектов Российской Федерации (Челябинской, Тюменской области).

Согласно ст. 1.3 Закона Самарской области «О статусе депутатов Самарской области» от 14 октября 1994 г. (в ред. от 28.05.2002 г.) депутат областной Думы в течение срока своих полномочий не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также судьей, государственным или муниципальным служащим, если иное не предусмотрено федеральным законом.¹⁵⁰

Закон «О выборах депутатов Саратовской областной Думы» от 20 октября 1999 г. (в ред. от 17.04.2002 г.) помимо вышеперечисленных условий несовместимости предусматривает невозможность депутата, работающего на постоянной основе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.¹⁵¹

Несовместимость депутатского мандата с занятием ряда должностей в системе государственного и муниципального управления теоретически исходит из принципа разделения властей и имеет целью обеспечить независимость депутатов. Кроме того, это правило обусловлено необходимостью обеспечения наиболее эффективной деятельности парламента субъекта РФ, а также создания реальной возможности для активного выполнения депутатами своих функций.

Несовместимость не означает ограничения пассивного избирательного права, так как не препятствует участию в выборах в качестве кандидата и избранию в парламент субъекта Российской Федерации. Однако условием действительности мандата является отказ лица, избранного депутатом, от должности или выполнения профессиональных обязанностей, которые согласно закону несовместимы с депутатским мандатом.

Реализация принципа всеобщего избирательного права на выборах депутатов парламента субъектов Российской Федерации в определенной мере зависит от вида избиратель-

¹⁴⁸ Часть 4 ст. 11 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 24 июня 1994 г. (в ред. от 8.02.2001 г.). М., 2001.

¹⁴⁹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 49930; 2003. № 27. Ст. 2709.

¹⁵⁰ Волжская коммуна. 1994. 14 окт.; СЗ Самарской области. 2002. № 12.

¹⁵¹ Информационный бюллетень Саратовской областной Думы. 2002. № 45.

ной системы. С формальной точки зрения функция избирательных систем состоит в том, чтобы избиратели имели возможность выразить свое отношение к кандидатам или партиям посредством голосования, по результатам которого будут распределены мандаты.

Существуют два вида избирательных систем – мажоритарная и пропорциональная. Различие между ними состоит в неодинаковых политических целях избирательных систем. Мажоритарная система предполагает голосование избирателей за кандидатов, пропорциональная – голосование за партии.

Необходимо отметить, что идеальной избирательной системы в природе не существует. Всякая система обладает своими конкретными недостатками и достоинствами. При чем в зависимости от ситуации эти недостатки и достоинства могут меняться местами. Одна и та же система может действовать очень по-разному в разных политических культурах и разных ситуациях. Нет такой последовательности событий, которые с логической неизбежностью наступали бы в результате применения той или иной системы независимо от времени и места действия. Но верно и обратное: к сходным результатам в одной и той же стране может приводить действие совершенно разных избирательных систем, воспринимаемых иногда даже в качестве альтернативных и взаимоисключающих. Кроме того, избирательные системы вполне поддаются комбинированию. Речь идет о так называемых смешанных системах (мажоритарно-пропорциональных).

В науке выделяют несколько требований, которым избирательная система должна отвечать.

1. Избирательная система должна быть достаточно простой и убедительной, учитывать политическую культуру и историю страны.

2. Избирательная система должна быть достаточно прозрачной, чтобы ее действие можно было в любой момент проверить. Есть очень «справедливые» с точки зрения математики системы, у которых один недостаток – они чрезмерно сложны в обиходе (например, система «единственного передаваемого голоса»), именно поэтому эти системы не имеют распространения.

3. Избирательная система не должна создавать заведомо критических ситуаций в обычных, повседневных режимах работы. Ни одну систему нельзя проверить во всех режимах заранее. Но она не должна давать явных сбоев, по крайней мере, в обычных ситуациях.

4. Избирательная система не должна дискриминировать кого бы то ни было слишком явно, то есть не должна ставить в откровенно неравное положение меньшинство. Она не должна вызывать слишком явных негативных воспоминаний о прискорбных инцидентах. Например, пропорциональная система плохо сработала в Веймарской Германии, поэтому в этой стране существует серьезное предубеждение против такой системы.¹⁵²

Законодательное закрепление избирательных систем в субъектах Российской Федерации отличается значительным многообразием. В большинстве субъектов Федерации выборы депутатов парламентов традиционно проводились с использованием мажоритарной избирательной системы относительного большинства по одномандатным избирательным округам. Смешанная (пропорционально-мажоритарная) избирательная система применяется, например, в Красноярском крае, Свердловской, Омской, Псковской, Калининградской областях.

Так, в соответствии со ст. 23 Устава Псковской области и ст. 6 Закона Псковской области «О выборах депутатов Псковского областного Собрания депутатов» в Псковское областное Собрание депутатов избирается 33 депутата, из них 22 – по одномандатным избирательным округам и 11 – по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за единые списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками. На выборах депутатов областного Собрания 31 марта 2002 г. семь

¹⁵² Салмин А. Современная демократия: очерки становления. 2-е изд. М., 1997. С. 334–335.

избирательных объединений и два избирательных блока выдвинули 121 кандидата в составе единых списков кандидатов и 35 кандидатов – по одномандатным избирательным округам. По одномандатным избирательным округам было выдвинуто 117 кандидатов в депутаты.¹⁵³

Распространенность мажоритарной избирательной системы можно объяснить тем, что она является залогом устойчивой связи в конкретном округе представителя и представляемых, устанавливает зависимость выборных лиц от избирателей. При мажоритарной системе центр предвыборной борьбы переносится на конкретные округа, кандидаты максимально приближены к избирателям, что обеспечивает соревновательность кандидатов на личной основе, а результат выборов наиболее полно отражает точку зрения избирателей. Избранный представитель продолжает контакты с избирателями своего округа, в его предвыборной платформе и последующей деятельности приоритет отдается их интересам.

Пропорциональная избирательная система до сих пор не имела широкого распространения на выборах парламентов субъектов РФ. На 2001 г. в целом по всей России по мажоритарной избирательной системе выбирались 93,26 %, смешанной – 5,62 %, системе пропорционального представительства – 1,12 % депутатов.¹⁵⁴ Причин тому несколько. Главный недостаток пропорциональной избирательной системы – ее противоречие конституционному принципу равного избирательного права. Реализация гражданами пассивного избирательного права ставится в зависимость от их принадлежности к избирательным объединениям, ибо только они имеют право выдвигать партийные списки по многомандатному округу. В результате независимые кандидаты имеют возможность зарегистрироваться только по одномандатному округу, а кандидаты, входящие в избирательные объединения, как по одномандатному, так и многомандатному избирательному округу в составе «партийного» списка. Таким образом, кандидат, состоящий в избирательном объединении, в случае неудачи в одномандатном округе может пройти в парламент в составе «партийного» списка своего избирательного объединения. Поэтому не случайно более половины граждан (69 %) в ходе социологического опроса, проведенного автором в июле 2001 г. в Алтайском крае, сочли более правильным голосование за конкретных кандидатов по мажоритарной избирательной системе. Смешанную избирательную систему поддержали 27 %, пропорциональную – 4 % респондентов.

Политические партии, будучи важнейшим субъектом избирательной кампании, являются одним из главных способов самоорганизации и самоидентификации гражданского общества, позволяющий избирателям ориентироваться в политической борьбе и принимать более или менее рациональные решения в ходе периодических выборов. На республиканском (региональном) уровне России есть только одна хорошо организованная политическая партия – КПРФ. Лишь у нее имеется ясно выраженная левосоциалистическая идеология, сильная организация, насчитывающая до полумиллиона членов, присутствие в Государственной Думе РФ и парламентах субъектов России. Остальные политические партии не имеют ясно сформулированной идеологии, структурированности, сильной социальной базы. Результатом является отсутствие реальной многопартийности в Российской Федерации. И хотя общепризнанно, что пропорциональная избирательная система и партийная структура парламента сами по себе не являются еще достаточным условием для формирования реальной многопартийности, Федеральный закон от 22 мая 2002 г. в интересах становления многопартийной системы закрепил обязательное введение пропорциональной системы на выборах депутатов парламентов субъектов Российской Федерации. Согласно п. 16 ст. 35 названного Федерального закона не менее половины депутатских мандатов в законода-

¹⁵³ Из опыта работы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. С. 1.

¹⁵⁴ Там же.

тельном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к такому распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов. При этом минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Полагаем, правы авторы, отрицательно оценивающие обязательное введение пропорциональной избирательной системы на региональном (республиканском) уровне. «Избирательные процедуры не должны подстраиваться под складывающуюся многопартийность, ибо развитие политической системы – задача гражданского общества, решаемая без участия государственной власти».¹⁵⁵

Необходимым условием всеобщего избирательного права является регулярность проведения выборов, обеспечиваемая проведением их в строго установленные сроки. Это обеспечивает конституционное право граждан избирать и быть избранными в парламент субъекта Российской Федерации, а также предоставляет достаточные временные рамки для развертывания предвыборной агитации. Этому способствует норма ст. 9 Федерального закона от 22 мая 2002 г., закрепляющая обязательность периодического проведения выборов в парламент субъекта Российской Федерации независимо от внешних факторов и причин. Необходимость такой нормы была обусловлена имевшими место в Пермской и Вологодской областях попытками переноса срока выборов представительных органов, что послужило основанием для рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации и вынесения постановления от 30 апреля 1997 г. о необходимости регулярного проведения выборов в законодательные органы государственной власти субъектов Федерации.¹⁵⁶

Принцип равного избирательного права означает, что каждый избиратель имеет один голос и все избиратели участвуют в выборах на равных основаниях. Сочетание этих двух условий дает действительно равное избирательное право. Наличие у избирателя одного голоса обеспечивается включением его только в один список избирателей, личным голосованием, предъявлением документа, удостоверяющего личность избирателя, отметкой о выдаче избирательного бюллетеня в списке избирателей. Гарантией равенства веса голосов избирателей является образование равных по численности избирательных округов.

В юридической литературе справедливо отмечается, что «манипулирование границами округов и участков может привести к целому ряду негативных последствий: нарушению равенства избирателей, неэффективной организации голосования на избирательном участке, что нередко провоцирует отдельных граждан к отказу от участия в выборах, ослаблению общественного контроля за процессом голосования и т. д.».¹⁵⁷

На практике нередко нарушения требований о равной численности избирательных округов. Так, в Алтайском крае избирательные округа по выборам в Алтайский краевой Совет, создаваемые в городах края, на протяжении десятилетий превосходили по числу избирателей сельские избирательные округа. Потребовалось обращение в краевой суд, который признал избирательные права граждан, проживающих в городах Барнауле и Новоалтайске, нарушенными, а также четырехлетний период после вступления в законную силу судебного

¹⁵⁵ Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М., 2003. С. 70.

¹⁵⁶ СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

¹⁵⁷ Матейкович М. С. Указ. соч. С. 152.

решения, прежде чем оно было выполнено и нарезка избирательных округов в Алтайский краевой Совет была изменена.¹⁵⁸

О влиянии на осуществление равного избирательного права порядка формирования избирательных округов свидетельствует постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» от 23 марта 2000 г. Группа граждан подала жалобу на нарушение их конституционных прав одновременным проведением выборов по одно- и многомандатным округам, в результате чего часть избирателей имела по одному голосу, а часть – несколько (в зависимости от числа мандатов, распределяемых в округе). При этом нарушались и права кандидатов в депутаты, которые в силу различных условий проведения избирательной кампании также были поставлены в неравное положение. Указанные обстоятельства, по мнению заявителей, свидетельствуют о том, что оспариваемая норма противоречит статьям 3 (ч. 3), 6 (ч. 1), 19 (ч. 2) и 32 Конституции РФ, а также п. «в» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 23 марта 2000 г. предписал законодателю Оренбургской области устранить неравенство условий для граждан при одновременном проведении выборов по одно- и многомандатным избирательным округам, чтобы каждый избиратель был наделен либо одним голосом, либо одинаковым числом голосов. Кроме того, в целях обеспечения избирательных прав граждан должны быть определены конкретные критерии отнесения той или иной территории к одномандатному либо многомандатному округу.¹⁵⁹

Спецификой реализации принципа равного избирательного права в Республике Дагестан является установленное ее законодательством обязательное представительство депутатов в Народном Собрании Республики Дагестан пропорционально численности населения 14 конституционно обозначенных народов, хотя в республике проживают представители 120 национальностей. Таким образом, в многонациональных районах имеются квоты для национальностей, указанных Центральной избирательной комиссией Республики, в зависимости от их удельного веса в общей численности жителей данного района. Подобный порядок формирования представительного органа государственной власти Республики Дагестан противоречит ст. 5 Конституции Республики Дагестан, согласно которой «каждому из народов Дагестана гарантируется равное право на защиту жизненных интересов на конституционной основе», а также ст. 19 Конституции Российской Федерации, гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от национальности.

В юридической литературе отмечается, что Россия сегодня далека от обеспечения равных возможностей для женщин и мужчин в реализации конституционного права быть избранными, результатом которого является уже отмеченный в данной работе крайне низкий уровень представительства женщин в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. В Государственной Думе по инициативе женских организаций и женщин-депутатов находится на рассмотрении проект Федерального закона «О государственных гарантиях обеспечения равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин в Российской Федерации». В проекте Закона предполагается введение квоты для избирательных списков партий – не более 70 % от общего числа кандидатов должны составлять лица одного пола. Гарантией обеспечения данной нормы может быть отказ в регистрации избирательных объединений, не выполнивших данное требование. Следует согласиться с Г. Н. Комковой, что такое квотирование целесообразно как временная и переходная к дей-

¹⁵⁸ Архив Алтайской краевой избирательной комиссии за 1996–2002 гг.

¹⁵⁹ СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1429.

ствительному равноправию мера, позволяющая вовлечь женщин в политическую деятельность.¹⁶⁰

Таким образом, как федеральное, так и республиканское законодательство о выборах, ограничиваясь провозглашением принципа равного избирательного права, не обеспечивает кандидатам равные юридические возможности для участия в предвыборной кампании. Это противоречит правовой норме, изложенной в постановлении Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. о необходимости предоставления кандидатам равных юридических возможностей для участия в предвыборной кампании, а также использования иных правовых, организационных, информационных средств и способов.¹⁶¹

Депутаты избираются прямым волеизъявлением избирателей. Голосование избирателей по кандидатурам кандидатов в депутаты является тайным, исключаящим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

Законы о выборах депутатов законодательных органов государственной власти большинства субъектов Российской Федерации закрепляют свободное и добровольное участие гражданина Российской Федерации в выборах.

Свободное избрание представителей и свободное волеизъявление избирателей закреплено в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Суть свободы волеизъявления гражданина на выборах депутатов законодательных органов государственной власти состоит в том, что никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению. Избиратели вправе голосовать как «за», так и «против всех кандидатов».

Добровольность участия в выборах предполагает недопустимость принудительного осуществления как активного, так и пассивного избирательного права. Законодательство Российской Федерации не предусматривает активного избирательного права как обязанности. Интересно отметить, что такая обязанность существует в ряде зарубежных государств (Италия, Бельгия, Бразилия и др.) и не противоречит международным документам. В соответствии с положениями ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «свободные выборы» не означают выборы, участие в которых носит добровольный характер. Свободными являются выборы, в которых акт голосования дает возможность свободного выбора.¹⁶²

Хотя Федеральный закон от 22 мая 2002 г. не закрепляет в качестве принципа избирательного права состязательность выборов, однако представляется необходимым это сделать. Ибо согласно ст. 37 названного Закона, если ко дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему, либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов, проведение голосования в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. Альтернативность как необходимое условие свободных выборов относится к самому существу избирательного права. Без проведения голосования по нескольким кандидатурам сущность свободных выборов теряет свое реальное содержание. Необходимость проведения выборов

¹⁶⁰ Комкова Г. Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина в России: понятие, содержание, механизм защиты: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2003. С.29.

¹⁶¹ СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1429.

¹⁶² Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и европейская социальная хартия: право и политика. М., 1998. С. 435.

на основе альтернативного голосования отмечалась в ряде постановлений Конституционного Суда Российской Федерации.¹⁶³

Демократический порядок приобретения депутатского мандата обеспечивается также тем, что непосредственное руководство организацией и проведением выборов осуществляют сами граждане – члены гражданского общества – через специально созданные избирательные комиссии. Избирательные комиссии – коллегиальные органы, созданные в установленном законом порядке, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов. Главным принципом деятельности избирательных комиссий является их независимость от органов государственной власти и местного самоуправления. С целью обеспечения реализации этого принципа Федеральный закон, во-первых, предусматривает, что государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии. Во-вторых, в избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения, от каждого избирательного блока. В-третьих, если Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. предусматривал, что не менее чем одна треть состава избирательных комиссий должна быть сформирована из представителей избирательных объединений (блоков), имеющих фракции в Государственной Думе, парламенте субъекта РФ, то аналогичный закон от 22 мая 2002 г. изменил это правило. В соответствии с п. 7 ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 22 мая 2002 г. избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формируется законодательным органом государственной власти субъекта Федерации и высшим должностным лицом субъекта Федерации, которые обязаны назначить не менее одной второй от числа членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации на основе поступивших предложений:

- политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

- политических партий, избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

В-четвертых, одной из гарантий независимости и объективности избирательных комиссий является порядок формирования их состава. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г. (в ред. от 30.03.1999 г.) закреплял, что членами избирательных комиссий с правом решающего голоса не могут быть депутаты законодательных органов государственной власти и органов местного самоуправления, выборные должностные лица; судьи, прокуроры; кандидаты в депутаты парламента субъекта Российской Федерации, их уполномоченные представители и доверенные лица избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших кандидатов; супруги и близкие родственники кандидатов, зарегистрированных кандидатов или лица, находящиеся в непосредственном подчинении у кандидатов, зарегистрированных кандидатов (ч. 1 ст. 24). Аналогичный Федеральный закон от 22 мая 2002 г. дополняет этот список членами комиссии с правом совещательного голоса; лицами, выведенными из состава комиссий по решению суда; лицами, имеющие неснятую или непогашенную судимость, а также лицами, подвергнутыми в судебном порядке административному взысканию за нарушение законодательства о выборах – в течение одного

¹⁶³ ВКС РФ. 2002. № 5. С. 60.

года со дня вступления в законную силу решения (постановления) суда о назначении административного наказания (ч. 1 ст. 29).

На практике широко распространены нарушения данной нормы Федерального закона. Так, в ходе выборов Алтайского краевого Совета 26 марта 2000 г. в избирательном округе № 28 прокуратурой было установлено, что в непосредственном подчинении у кандидата в депутаты законодательного органа государственной власти края В. Н. Рахманова, являющегося генеральным директором ОАО «Барнаульский аппаратурно-механический завод», находился один член окружной избирательной комиссии и 13 из 15 членов участковой избирательной комиссии избирательного участка № 1. Для устранения нарушений закона прокурор Железнодорожного района города Барнаула направил в суд заявления о прекращении полномочий указанных членов избирательных комиссий. Заявления прокурора были удовлетворены судом в полном объеме.

Несмотря на вышеперечисленные нормы законодательства, анализ работы избирательных комиссий Алтайского края в период предвыборной кампании 2000 г. свидетельствует о зависимости избирательных комиссий от органов государственной власти и органов местного самоуправления. По словам К. Н. Емешина, в работе избирательных комиссий преобладала традиционная чиновничья технология работы комиссий: возникает проблема – комиссия «советуется» с районной администрацией, та в свою очередь – с чиновниками городской администрации, которые по телефону сообщают решение. Комиссия же должна претворить это «телефонное» политическое решение и придумать мотивировку. Причем комиссии не утруждали себя формулировками хоть сколько-нибудь здравых мотивировок, основанных на законе. Так, представители объединения «Демократический выбор России» на выборах в Алтайский краевой Совет 26 марта 2000 г., обнаружив расхождение в цифрах протоколов, заверенных наблюдателями в день выборов, и окончательной сводной таблицей по округу, потребовали перерасчета голосов избирателей по трем избирательным участкам. Окружная комиссия, получив указание от чиновников, приняла решение «отказать в перерасчете, так как комиссиям надо доверять». Краевая избирательная комиссия восстановила законность по двум избирательным участкам. Однако по участку № 229 перерасчет не производился, поскольку была «получена удовлетворительная объяснительная от председателя участковой избирательной комиссии», которую представителям объединения «Демократический выбор России» так и не показали.¹⁶⁴

Правовая регламентация выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации

Важной стадией избирательного процесса является выдвижение и регистрация кандидатов. Именно на этой стадии происходит первоначальный отбор тех людей, из числа которых в дальнейшем будут выбраны депутаты законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Кандидат – это лицо, выдвинутое в установленном законом порядке в качестве претендента на депутатское место в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Граждане России, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов. Выдвижение кандидатов непосредственно избирателями проводится путем самовыдвижения, а также по инициативе группы избирателей с уведомлением об этом избирательных комиссий, в которых

¹⁶⁴ Емешин К. Н. Государственные и муниципальные служащие как основные нарушители избирательных прав граждан // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах Российской Федерации. Барнаул, 2000. С. 125–126.

будет осуществляться регистрация кандидатов и последующим сбором подписей в поддержку кандидатов или внесением избирательного залога. Численный состав избирателей, выдвигающих кандидатов, обязательность проведения для этой цели собраний, как правило, законодательством не регулируются.

Выдвижение списка кандидатов может быть осуществлено избирательным объединением, избирательным блоком. На выборах в парламенты 32 субъектов Российской Федерации, проведенных в 2001 г., из всех общероссийских политических общественных объединений, которые обладали правом участия в выборах, этим правом воспользовались 8,2 % – меньше, чем в 2000 г. (11,3 %), однако количество выдвинутых ими кандидатов в 2001 г. увеличилось. В 2000 г. избирательными объединениями, избирательными блоками было выдвинуто 15,7 % от общего количества зарегистрированных кандидатов, а в 2001 г. – 17,9 %. В то время как в 2000 г. от избирательных объединений, избирательных блоков было избрано 12,7 % депутатов, в 2001 г. данный показатель возрос до 14,4 %. Сопоставление этих цифр говорит о некотором увеличении активности политических общественных объединений в избирательном процессе на выборах в региональные законодательные органы государственной власти.¹⁶⁵

Тенденцией правового регулирования порядка выдвижения кандидатов является ограничение Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 22 мая 2002 г. видов избирательных объединений, имеющих право выдвигать кандидатов. Если по аналогичному Федеральному закону от 19 сентября 1997 г. это право имели политические партии, политические организации и политические движения, то по Федеральному закону от 22 мая 2002 г. таким правом обладают только политические партии, а также региональные или иные структурные подразделения политических партий, имеющие в соответствии с Федеральным законом право участвовать в выборах (п. 25 ст. 2).

На региональных выборах в парламенты субъектов Российской Федерации, проходивших в первой половине 2001 г., из 19 объединений, выдвигавших своих кандидатов, 12 являлись региональными отделениями общероссийских политических общественных объединений, а 7 – региональными политическими объединениями. При этом первые выдвинули 100 кандидатов, а вторые – 41. В числе избранных депутатов 22 представляют три общероссийских объединения, 6 – два региональных объединения.¹⁶⁶ Приведенные данные свидетельствуют о более высокой активности в выборах парламентов субъектов Российской Федерации общероссийских объединений, а также о том, что избиратели отдают предпочтение именно их кандидатам.

Федеральный закон от 22 мая 2002 г. существенно уточнил понятие избирательного блока по сравнению с ранее действовавшим аналогичным законом. Если по Федеральному закону от 19 сентября 1997 г. избирательный блок – это «добровольное объединение двух и более избирательных объединений для совместного участия в выборах», то согласно п. 29 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 22 мая 2002 г. избирательный блок – это не только добровольный союз двух и более избирательных объединений, но и добровольный союз одной или нескольких политических партий, являющихся избирательными объединениями, с одним или несколькими отвечающими требованиям данного Федерального закона общероссийскими общественными объединениями. При этом Федеральный закон ограни-

¹⁶⁵ Тур А. И., Головина Т. Ю., Новиков А. С. Об участии политических общественных объединений в региональных избирательных кампаниях в 2001 году // Вестник ЦИК РФ. М., 2002. № 2. С. 54.

¹⁶⁶ См.: Там же. С. 61.

чивает количество избирательных объединений и общероссийских общественных объединений в составе избирательного блока тремя субъектами избирательной кампании.

К числу признаков общероссийского общественного объединения, являющегося субъектом избирательного процесса на региональных (республиканских) выборах, относятся:

- организационно-правовая форма избирательного общественного объединения в виде общественной организации или общественного движения, уставом которых предусматривается участие в выборах. Это исключает возможность участия в выборах общественных объединений в форме общественных фондов, общественных учреждений;

- регистрация общественного объединения в соответствии с федеральным законом не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган государственной власти в связи с досрочным прекращением полномочий органа государственной власти – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования.

Федеральный закон от 22 мая 2002 г. устанавливает запрет на вхождение общественных организаций и общественных движений, зарегистрированных в качестве профессионального союза; религиозной, благотворительной организации; национально-культурной автономии; объединения, уставом которого предусматривается членство в нем или принадлежность к нему граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому и (или) конфессиональному признаку (признакам); объединения, неполитический характер которого специально оговорен в федеральном законе; международного общественного объединения.

Перечисленные изменения в правовой регламентации круга субъектов права выдвижения кандидатов в депутаты парламента субъекта Российской Федерации ограничивают возможности участия в выборах, в том числе получения финансовой поддержки, общественных объединений не политического характера, что, на наш взгляд, является нарушением принципа равенства участников избирательного процесса. В результате в 2001 г. наметилась тенденция к увеличению числа кандидатов, пожелавших обозначить принадлежность к тому или иному общественному объединению свою «партийность». Так, в 2000 г. указали принадлежность к общественным объединениям 7,6 % кандидатов, а в 2001 г. – 15,8 %. В составе депутатского корпуса в 2000 г. «уровень партийности составил 5,3 %, а в 2001 г. – 12,4 %».¹⁶⁷

Приведенные статистические данные позволяют сделать вывод, что вступивший в силу 14 июля 2001 г. Федеральный закон «О политических партиях» способствовал увеличению представительства политических партий в составе парламентов субъектов Российской Федерации. С одной стороны, – это положительная тенденция формирования в России стабильной многопартийной системы. Но, с другой стороны, избирателям предлагается делать выбор между всеохватными программами политических партий, которые часто являются «смутными и путанными и ... не исполняются партиями, пришедшими к власти».¹⁶⁸

Можно прогнозировать, что интересы избирателей не будут в достаточной степени представлены в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации в силу того, что политику выбирают политические партии, утверждающие свою монополию на политическом рынке.

В одномандатном избирательном округе избирательное объединение, избирательный блок вправе выдвинуть одного кандидата. В многомандатном избирательном округе избирательное объединение, избирательный блок вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях». Выдвижение кан-

¹⁶⁷ Там же. С. 55.

¹⁶⁸ *Leadbeater Ch., Mulgan C. Lean Democracy and the Leadership Vacuum // Demos. 1994. Issue 3. P. 14–15.*

дидатов, списков кандидатов иными общественными объединениями осуществляется на съездах (конференциях, собраниях) указанных общественных объединений, их региональных отделений тайным голосованием.

Региональные отделения политических партий вправе участвовать в региональных выборах при наличии следующих условий:

- политическая партия, региональным отделением которого является данное отделение, прошла государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации;
- региональное отделение само зарегистрировано в управлении Министерства юстиции России в субъекте Российской Федерации;
- политическая партия до назначения выборов представила в Минюст России документы, подтверждающие государственную регистрацию не менее 45 региональных отделений и наличие 10 тысяч членов;
- региональное отделение наделено правом участия в выборах либо уставом партии, либо руководящим органом политической партии, уполномоченным на то уставом партии.

Кандидат в депутаты парламента субъекта Российской Федерации не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением, избирательным блоком одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному или многомандатному избирательному округу и в составе списка кандидатов. Кандидат в депутаты не может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах более чем одному инициатору выдвижения.

О выдвижении кандидата в депутаты парламента субъекта РФ, списка кандидатов в соответствующую избирательную комиссию представляется письменное уведомление. Кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата после поступления в соответствующую избирательную комиссию уведомления и заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу. В этом заявлении указываются сведения биографического характера (фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий), адрес места жительства, вид, серия и номер документа, удостоверяющего личность, наименование или код органа, выдавшего данный документ, и дата его выдачи, гражданство, в том числе гражданство иностранного государства с указанием даты и основания его приобретения) и дается обязательство в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата. Законодатель, с целью выработать правомерные способы противодействия проникновению криминальных элементов в ряды депутатов, требует указания в уведомлении сведений о наличии у кандидата судимостей и представления в избирательную комиссию сведений о размере, источниках доходов кандидата и об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. Сведения о размере и источниках доходов представляются в виде копии налоговой декларации гражданина, являющегося кандидатом, за год, предшествующий году назначения выборов (с отметкой налоговых органов).

Если в соответствии с законодательством Российской Федерации гражданин, являющийся кандидатом, не обязан представлять налоговую декларацию, он представляет справку (справки) о величине своих доходов (включая пенсии, пособия, иные выплаты) за год, предшествующий году назначения выборов, от юридических и (или) физических лиц, являющихся налоговыми агентами в соответствии с федеральным законом, организаций, осуществляющих соответствующие выплаты. Если кандидат в течение года, предшествующего

году назначения выборов, не получал доходов и (или) не имеет имущества, принадлежащего ему на праве собственности, сведения о которых должны представляться, сведения об этом указываются в заявлении кандидата о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу.

Кандидат вправе заявить о своей принадлежности не более чем к одному общественному объединению, зарегистрированному в установленном законом порядке, и о своем статусе в этом общественном объединении при условии представления вместе с уведомлением документа, подтверждающего указанные сведения и заверенного постоянно действующим руководящим органом общественного объединения.

Вышеперечисленные документы кандидат (кроме кандидата, выдвинутого в списке кандидатов) обязан представить лично. Если кандидат содержится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, то по его просьбе документы могут быть представлены иными лицами. При этом подлинность подписи кандидата на заявлении в письменной форме должна быть удостоверена нотариально либо администрацией учреждения, в котором содержатся под стражей подозреваемые и обвиняемые. Вряд ли на практике осуществимо высказанное в юридической литературе предложение об установлении правила, в соответствии с которым избирателю должно быть предоставлено право поставить подпись в поддержку только одного кандидата (списка кандидатов).¹⁶⁹

Список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, избирательным блоком, представляется в избирательную комиссию, организующую выборы, вместе с вышеперечисленными документами. Избирательная комиссия в трехдневный срок заверяет список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, избирательным блоком. После представления списка кандидатов в избирательную комиссию его состав и порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены, за исключением изменений, вызванных выбытием (в том числе исключением) кандидатов. В случаях, предусмотренных законом, указанное правило не применяется при проведении выборов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам.

В поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов могут собираться подписи избирателей, количество которых не должно превышать 2 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. В многомандатном избирательном округе количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов не может превышать 2 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов. Новеллой Федерального закона от 22 мая 2002 г. является норма, что количество представляемых для регистрации кандидата (списка кандидатов) подписей может превышать количество подписей, необходимое для регистрации, не более чем на 25 %.

Принципиальное значение для обеспечения демократичности приобретения депутатского мандата имеет регламентация процедуры проверки достоверности подписей избирателей, собранных в поддержку кандидатов (списка кандидатов). Это одна из форм контроля за соблюдением законности при сборе подписей избирателей в поддержку кандидатов. Согласно п. 3 ст. 38 Федерального закона от 22 мая 2002 г. проверке могут подлежать либо все представленные подписи, либо часть этих подписей, но не менее 20 % от установленного законом количества необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жеребья).

Избирательная комиссия обязана обратиться в соответствующие органы с представлением о проверке достоверности сведений, представленных кандидатом. Соответствующие

¹⁶⁹ Основные направления совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 6. С. 43.

органы обязаны по представлению избирательной комиссии проверить достоверность указанных сведений и в десятидневный срок сообщить о результатах проверки избирательной комиссии. Избирательная комиссия доводит до сведения избирателей сведения о кандидатах, представленные при их выдвижении и направляет в средства массовой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений.

Регистрация кандидата, списка кандидатов в депутаты при наличии заявления (заявлений) о его (их) согласии баллотироваться по данному избирательному округу в парламент субъекта Российской Федерации, предоставлении предусмотренных законом сведений, а также при наличии необходимого количества собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов подписей избирателей или внесенного избирательного залога, осуществляется окружной избирательной комиссией.

Законодательство отдельных субъектов Российской Федерации содержит нормы, не соответствующие федеральному законодательству. Например, Кодекс Алтайского края «О выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц» от 5 ноября 1999 г. определял в качестве оснований для отказа в регистрации кандидата в депутаты распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов доверенными лицами, инициаторами голосования, их уполномоченными представителями с нарушением правил, предусмотренных данным кодексом (п. 1 ст. 40).

Алтайский краевой суд, рассмотрев исковое заявление Прокурора Алтайского края о признании данной нормы кодекса неконституционной, пришел к правильному выводу о том, что основания для отказа в регистрации кандидата могут быть установлены только федеральным законом. Вместе с тем ни одно из 14 оснований для отказа в регистрации кандидата Кодекса Алтайского края не воспроизводит соответствующие положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». То есть субъект Российской Федерации в соответствии с п. 9 ст. 32 указанного Федерального закона должен был указать в кодексе либо избирательная комиссия вправе отказать в регистрации кандидата по основаниям, названным в Федеральном законе, либо воспроизвести применительно к основаниям для отказа в регистрации кандидата положения Федерального закона.

Поскольку в п. 1 ст. 40 Кодекса Алтайского края не содержалось отсылочной нормы к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ее положения не воспроизводят нормы данного Федерального закона, краевой суд правильно признал п. 1 ст. 40 в части установления оснований к отказу в регистрации кандидата на выборную должность в Алтайский краевой Совет, противоречащим федеральному законодательству.¹⁷⁰

Представляется сомнительной, влекущей коммерциализацию выборов, нарушающей принцип равенства участников избирательной кампании, норма Федерального закона, допускающая регистрацию кандидата, партийного списка при условии внесения избирательного залога. Размер избирательного залога составляет 15 % от устанавливаемого законами субъектов Российской Федерации предельного размера расходования средств избирательного фонда соответственно кандидата, избирательного объединения, избирательного блока.

Новой в регламентации порядка выдвижения кандидатов в депутаты является норма п. 16 ст. 37 Федерального закона субъекта РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 22 мая 2002 г. о том, что регистрация кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками, осуществляется без сбора подписей избирателей и внесе-

¹⁷⁰ Определение Верховного Суда Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 11.

ния избирательного залога при условии, что по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания России федеральные списки кандидатов, выдвинутые этими политическими партиями, избирательными блоками, были допущены к распределению депутатских мандатов. Основанием для регистрации кандидатов в этом случае является решение о его выдвижении, принятое политической партией, избирательным блоком в установленном Федеральным законом порядке. Представляется, что приведенная норма является еще одним шагом к установлению преимуществ для крупных партий, правового закрепления неравенства участников избирательного процесса.

Достоинством Федерального закона от 22 мая 2002 г. является исчерпывающий перечень оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов. Из тринадцати оснований для такого отказа можно выделить следующие:

- использование кандидатом, его доверенными лицами преимуществ должностного или служебного положения;
- наличие факта регистрации кандидата в другом избирательном округе на данных выборах, за исключением случая выдвижения кандидата избирательным объединением, избирательным блоком одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов;
- недостоверность сведений, представленных кандидатом;
- грубое или неоднократное нарушение запрета сбора подписей в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если представленные для регистрации кандидата, списка кандидатов, подписи были собраны с нарушением этого запрета;
- недостаточное количество представленных достоверных и действительных подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, списка кандидатов;
- установленный решением суда факт злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока.

Об активной реализации гражданами Российской Федерации субъективного права быть избранным свидетельствуют результаты прошедших выборов в парламенты субъектов Российской Федерации. В среднем на один депутатский мандат претендовало от 2–3 (Республика Калмыкия, Кабардино-Балкарская Республика, Орловская область, Корякский автономный округ) до 10–12 (Москва и Санкт-Петербург) соискателей при соответствующем среднем по Российской Федерации числе кандидатов в депутаты, равном 5.¹⁷¹

Конституционно-правовой статус кандидатов в депутаты законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации

Демократичность выборов законодательного органа государственной власти субъекта РФ в значительной мере гарантируется равным статусом кандидатов в депутаты. С целью обеспечения равного правового статуса кандидатов в депутаты Федеральный закон от 22 мая 2002 г. предусматривает, что кандидаты, замещающие государственные или муниципальные должности, находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, либо работающие в таких организациях, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

¹⁷¹ Из опыта работы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. С. 2.

Под использованием преимуществ должностного или служебного положения следует понимать:

- привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, иных государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидатов;
- использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидатов, если иным кандидатам не будет гарантировано использование указанных помещений на таких же условиях;
- использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных органов, государственных и муниципальных учреждений или органов местного самоуправления, для проведения предвыборной агитации;
- использование на безвозмездной основе или использование на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидатов. Данное правило не распространяется на лиц, пользующихся указанными транспортными средствами в соответствии с федеральным законодательством о государственной охране;
- проведение сбора подписей, предвыборной агитации лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, в том числе государственными или муниципальными служащими, в ходе служебных (оплачиваемых за счет государственных или муниципальных средств) командировок;
- преимущественный (по сравнению с другими кандидатами) доступ к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях проведения сбора подписей или предвыборной агитации;
- агитационное выступление в период избирательной кампании при проведении массовых мероприятий, организуемых государственными и муниципальными органами и организациями при условии, что об этом мероприятии были извещены все зарегистрированные кандидаты по данному избирательному округу и им была предоставлена возможность выступить на этом мероприятии.

Кандидатам в депутаты, доверенным лицам кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, являющимся должностными лицами, журналистами и иными творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрещается участвовать в освещении избирательной кампании в средствах массовой информации. Исключение из этого правила составляют редакции периодических печатных изданий, учрежденные кандидатами, избирательными объединениями.

К числу гарантий деятельности зарегистрированных кандидатов относятся:

- администрация организации, командир воинской части, руководитель органа внутренних дел Российской Федерации, в которых работает, служит, проходит военные сборы, учится кандидат со дня регистрации до дня официального опубликования результатов выборов, обязаны по заявлению, рапорту зарегистрированного кандидата освободить его от работы, исполнения служебных обязанностей, учебных занятий в любой день и на любое время в течение этого срока;
- во время проведения выборов зарегистрированный кандидат не может быть по инициативе администрации (работодателя) уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, а также направлен в командировку, призван на военную службу, на военные сборы или направлен на альтернативную гражданскую службу;

– зарегистрированный кандидат имеет право на сохранение общего трудового стажа по той специальности, по которой он работал до регистрации в качестве кандидата на время участия в выборах парламента субъекта Российской Федерации;

– запрещено привлекать зарегистрированного кандидата без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, наложению ареста или административного наказания в судебном порядке. При даче согласия на привлечение зарегистрированного кандидата к уголовной ответственности, на его арест прокурор обязан известить об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата;

– кандидат утрачивает права и освобождается от обязанностей, которые связаны со статусом кандидата, с момента официального опубликования (обнародования) общих данных о результатах выборов, а при досрочном выбытии – с даты выбытия. Если соответствующая избирательная комиссия назначит на основании закона повторное голосование, кандидаты, по кандидатурам которых не проводится повторное голосование, утрачивают свой статус со дня назначения избирательной комиссией повторного голосования. Кандидат обязан представить в соответствующую избирательную комиссию не менее двух финансовых отчетов (один – не позднее чем за 10 дней до дня голосования на выборах, а итоговый – не позднее 30 дней после опубликования результатов выборов) о размерах своего избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств соответствующего фонда;

– кандидат, а также избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие кандидата, список кандидатов, имеют право назначить доверенных лиц. Регистрация доверенных лиц осуществляется незамедлительно избирательной комиссией на основании письменного заявления кандидата (представления избирательного объединения, избирательного блока) и заявления самого гражданина о согласии стать доверенным лицом.

Обеспечению равенства правового статуса кандидатов способствует правило, в соответствии с которым доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков не могут быть кандидаты, лица, замещающие государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности. Государственные и муниципальные служащие могут быть назначены доверенными лицами при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период исполнения полномочий доверенного лица. Регистрация доверенного лица, являющегося государственным или муниципальным служащим, осуществляется при условии представления в соответствующую избирательную комиссию приказа об освобождении его от исполнения служебных обязанностей (в том числе, на период отпуска).

Кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, назначившие доверенных лиц, вправе в любое время отозвать их, уведомив об этом избирательную комиссию, которая аннулирует выданные этим доверенным лицам удостоверения. Число доверенных лиц кандидата, избирательного объединения, избирательного блока устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Проблемы правовой регламентации предвыборной агитации и финансирования выборов

Выбор избирателей точнее, если он осознан. Этому способствует информационное обеспечение выборов и предвыборная агитация. Шагом вперед в правовой регламентации выборов является разграничение Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 22 мая 2002 г. понятий «информационное обеспечение выборов» и «предвыборная агитация». Информационное обеспечение выборов – более широкое понятие. Оно включает в

себя информирование избирателей, предвыборную агитацию и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов. Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти и местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица. При этом органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.