

КОНСТИТУЦИОННОЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ
И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Л. А. Нудненко

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



Конституционное, муниципальное
и административное право

Лидия Нудненко

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

«Юридический центр»

2004

УДК 342
ББК 67.400

Нудненко Л. А.

Конституционно-правовой статус депутата законодательного
органа государственной власти в Российской Федерации
/ Л. А. Нудненко — «Юридический центр»,
2004 — (Конституционное, муниципальное и административное
право)

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.

УДК 342
ББК 67.400

© Нудненко Л. А., 2004
© Юридический центр, 2004

Содержание

Введение	7
Глава 1	9
§ 1. Депутат законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в системе народного представительства	9
Роль депутата в системе народного представительства субъекта Российской Федерации	9
Теоретические проблемы народного представительства в субъектах Российской Федерации	13
§ 2. Формы взаимодействия депутата и гражданского общества субъектов Российской Федерации	18
Характеристика гражданского общества субъектов Российской Федерации	18
Легитимация полномочий депутата как представителя гражданского общества в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации	20
Проблемы представительного характера состава законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации	22
§ 3. Понятие конституционно-правового статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации	29
Структура и виды конституционно-правового статуса депутата	29
Конец ознакомительного фрагмента.	37

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. Эсмана. 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 нуждаются в анализе. Углублен-

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

ный 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

Совершенно прав С. А. Авакьян, который отмечает, что если только часть депутатов освобождается от основной работы, а остальные продолжают сочетать депутатские и производ-

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.

ственные 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 называть 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.

1) законы о статусе депутатов парламентов Саратовской области, города Санкт-Петербурга, называя депутата представителем, умалчивают, чьи же интересы он представляет;

⁵ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 24–29.

⁶ Российская газета. 2002. 15 июня.

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 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

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

⁸ Тахтарев К. Указ. соч. С. 31.

«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

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

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.

(населения)? Это: «общая воля» (Ж.-Ж. Руссо)¹³ или «общественное мнение» (С. Котляревский)?¹⁴ И женеvский 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 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

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.

¹⁷ Котляревский С. Указ. соч. С. 136.

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 несвободны 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

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.

²³ Там же. С. 170.

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 правопорядок, 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 правовой 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

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.

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 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» –

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

²⁷ СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

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.

§ 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 воздействовать на власть и других людей, искажать самовыражение внутренней энергии».³¹ Представляется, что энергич-

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.

³¹ Законодательная и представительная власть: история и современность // Материалы научно-практической конференции

ность 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, наказания, 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.

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 мани-

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

фестаций) 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 удовлетворяла бы всех. В этом состоит взаимосвязь и взаимообусловленность представительной демократии и легитимности.

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.

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. 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;

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

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

– 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

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 каче-

³⁹ Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. М., 2001. С. 140.

стве 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, исполнять 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

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

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

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

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

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 слу-

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.

жебная 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

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,

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.

⁵¹ Там же. С. 8.

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.

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.

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.

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.

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 осуществлять 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 безнадежной. 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.

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.

§ 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 и экономической ситуации на реализацию конституционно-правовых норм, определяющих статус депутата, имеет теоре-

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.

тическое 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 законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наличие специальных конституционно-правовых статусов отдельных категорий депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, конституци-

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.

онно-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. Полагаем, 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

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;

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.

- 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 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

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.

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 наказания 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 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

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.

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, конституционно-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 орга-

нов 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.

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.