

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ

***Аннотация.** В статье исследуются некоторые проблемы реализации представительной природы законодательных органов субъектов РФ в порядке формирования и функционирования этих органов, статусе депутата, характере депутатского мандата. Автор считает, что сочетание единства и многообразия моделей организации законодательной власти в субъектах РФ обусловлено как особенностями федеративной природы Российского государства, так и задачами эффективного осуществления государственной власти. Предлагается анализ отдельных элементов правового регулирования порядка формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. По мнению автора, федеральный законодатель не должен допускать возможности проведения выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ исключительно по пропорциональной избирательной системе, поскольку в таком случае могут возникнуть непреодолимые трудности в реализации пассивного избирательного права граждан. Выявляется положительная тенденция к расширению региональной свободы усмотрения в выборе способов формирования органов государственной власти субъектов РФ. Показаны различные подходы регионального законодателя к правовому регулированию структуры и компетенции законодательных (представительных) органов. Отмечается положительный опыт принятия региональных законов о комитетах (комиссиях) палат, что способствует повышению авторитета этих органов, стабилизации их статуса, усилению парламентского контроля. Анализу подвергаются некоторые элементы статуса депутата, правовое регулирование отзыва депутатов. Показаны различные теоретические подходы к понятиям императивного и свободного депутатского мандата, особенности статуса депутата, избранного в составе партийного списка. Автор приходит к выводу, что присутствие элементов императивного мандата в региональном законодательстве, в отличие от федерального, представляется вполне логичным и не нарушающим представительной природы законодательных органов субъектов РФ.*

© Садовникова Г. Д., 2017

* Садовникова Галина Дмитриевна, доктор юридических наук, профессор Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

sadovnikovag@inbox.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: Федеративное устройство, субъекты РФ, законодательные органы, формирование, выборы, статус депутата, императивный мандат, свободный мандат, конституции, уставы, государственность, представительный характер, законодательная функция.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.062-077

Сочетание единства и многообразия моделей организации законодательной власти в 85 субъектах РФ обусловлено как особенностями федеративной природы Российского государства, так и задачами эффективного осуществления государственной власти¹.

Правовые основы формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ заложены в Конституции РФ, федеральном законодательстве, и прежде всего в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ), Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»³ (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ), конституциях (уставах), законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ.

Представительная природа региональных парламентов в первую очередь находит отражение в порядке их формирования. Поскольку ч. 4 ст. 15 Конституции РФ закрепляет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы, немалое влияние на законодательство о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ оказывают международно-правовые нормы. Фундаментальными междуна-

но-правовыми актами в сфере избирательного права, устанавливающими обязательность проведения периодических и нефальсифицированных выборов, общие принципы избирательного права и основные гарантии избирательных прав граждан, являются Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. и др.

Конституция РФ, провозглашая Россию федеративным государством и устанавливая в качестве основ конституционного строя принципы федерализма, создает условия для закрепления на федеральном уровне общих для всех субъектов РФ базовых правовых норм и более детального регулирования региональным законодательством особенностей проведения выборов с учетом специфики каждого субъекта РФ. Так, ст. 5 Конституции РФ предусматривает наличие конституций, уставов и собственного законодательства субъектов РФ. Часть 2 ст. 11 Конституции указывает, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Это, безусловно, означает наличие широкого круга полномочий субъектов РФ по правовому регулированию порядка формирования региональных органов публичной власти, при этом такое регулирование должно осуществляться на основе общих принципов, определенных федеральным законодательством.

¹ Творческое наследие Н. А. Михалёвой во многом состоит из научных трудов, посвященных проблемам федерализма, в том числе организации государственной власти в субъектах РФ, тенденциям развития федерализма, институтам парламента и гражданства. В работах присутствует глубокий анализ различных концепций государственного территориального устройства, проблем суверенитета, механизмов взаимодействия федерации и ее субъектов. Это обуславливает непреходящую ценность и вневременную актуальность трудов выдающегося ученого. Многие из них стали классическими еще при жизни Н. А. Михалёвой. Заложенные в них идеи будут питать отечественную конституционно-правовую науку бесконечно долго, и хочется надеяться, что молодая поросль современных ученых станет развивать эти идеи во благо российской государственности.

² URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Как утверждала Н. А. Михалёва, «в формировании системы органов публичной власти субъектов Федерации, закреплении принципов их организации и деятельности, определении пределов полномочий и форм конституционной ответственности регионы ограничены Конституцией России и федеральным законодательством. Именно федеральное законодательство устанавливает основополагающие начала, т.е. принципы построения системы региональных и муниципальных органов публичной власти. Это:

- 1) неизбежность государственной и территориальной целостности России и ее субъектов;
- 2) распространение государственного суверенитета России на всю страну, в том числе территорию ее субъектов;
- 3) законность, т.е. безусловное соблюдение федерального и регионального законодательства;
- 4) диалектическое сочетание единства системы органов государственной власти при одновременном ее разделении на законодательную, исполнительную, следственную и судебную-прокурорскую ветви⁴;
- 5) разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами публичной власти;
- 6) инициативное и эффективное осуществление региональными органами государственной власти своих конституционных (уставных) и делегированных полномочий;
- 7) конституционная ответственность региональных органов государственной власти;
- 8) гласность и информатизация региональных государственных структур, общественный контроль»⁵.

Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает основные рамочные нормы для проведения выборов депутатов региональных представительных органов: не менее 25 % должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями, кроме городов федерального значения, самостоятельно определяющих типы избирательных систем, применимые на

выборах своих законодательных органов). Тем самым Федеральный закон фактически установил в качестве общего принципа организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ обязательность применения пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов указанных органов за исключением городов федерального значения. При этом Законом не установлен верхний предел доли депутатов, избираемых по партийным спискам, т.е. он допускает, что в любом субъекте РФ все депутаты регионального представительного органа могут избираться по пропорциональной системе. Данная норма, с одной стороны, призвана стимулировать активность политических партий и иных общественных объединений на выборах, дает возможность региональному законодателю установить оптимальное соотношение депутатов, избранных с применением мажоритарной и пропорциональной избирательных систем с учетом специфики, политических реалий и традиций того или иного субъекта Федерации. Но с другой стороны — она может создать ситуацию, когда при отсутствии мажоритарного элемента выборов беспартийному гражданину, желающему реализовать свое пассивное избирательное право, сделать это будет весьма сложно. Об этом писали многие авторы в период перехода на пропорциональную систему выборов всех 450 депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. А гражданину — члену политической партии, не выдвинувшей список кандидатов на региональных выборах, или члену политической партии, которая не включила данного гражданина в свой список, выдвинуть свою кандидатуру на таких выборах будет просто невозможно.

В связи с этим будет целесообразно установить в Федеральном законе № 184-ФЗ в качестве общего принципа формирования представительных органов субъектов РФ применение мажоритарной или смешанной избирательной системы с определением их соотношения региональным законодателем.

Эволюция законодательства последних лет показывает очевидную тенденцию к расширению свободы усмотрения регионов в вы-

⁴ Автор, в целом поддерживая Н. А. Михалёву в отношении формулировок приведенных принципов, отрицает наличие в системе разделения властей так называемой следственной ветви.

⁵ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2013. С. 311—312.

боре способов формирования органов государственной власти субъектов РФ. Об этом же свидетельствует отсутствие в Федеральном законе № 184-ФЗ единого жесткого способа наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ: если в предыдущей редакции Закона предусматривался один способ — наделение полномочиями законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ под угрозой роспуска данного органа в случае отказа, то теперь региональный законодатель может выбрать из двух способов: избрание народом или представительным органом субъекта РФ.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П отмечается, что право граждан на участие в свободных периодических выборах, которое закреплено в ст. 25 (п. «б») Международного пакта о гражданских и политических правах, в целях выявления его конституционного смысла необходимо рассматривать в соотношении с правом субъектов РФ самостоятельно устанавливать систему своих органов государственной власти, руководствуясь общими принципами их организации, определяемыми федеральным законом или вытекающими непосредственно из конституционных положений, прежде всего из основ конституционного строя. Провозглашая среди этих основ принцип народовластия, Конституция РФ не закрепляет ни определенной избирательной системы, ни конкретных избирательных процедур применительно к выборам в субъектах РФ. Это — предмет их уставов либо избирательных законов, в которых решаются вопросы о сроках полномочий выборных органов, порядке назначения и переноса выборов. Такое регулирование в субъектах РФ должно соответствовать вытекающим из Конституции РФ принципам организации представительных органов государственной власти, а также учитывать предусмотренные на федеральном уровне гарантии избирательных прав граждан⁶.

Представляется, что гарантии пассивного избирательного права граждан РФ при проведении выборов представительного органа субъекта РФ могут быть в полной мере гарантированы только в случае, если закон не будет допускать возможности применения на этих выборах исключительно пропорциональной избирательной системы.

Проведение выборов в законодательные органы субъектов РФ осуществляют избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные и участковые избирательные комиссии. Их статус и полномочия определяются Федеральным законом № 67-ФЗ, конституциями, уставами, законами субъектов РФ. Организующей выборы комиссией является избирательная комиссия субъекта РФ, формируемая на паритетных началах законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ на пять лет.

По мнению Р. Т. Биктагирова, следовало бы поддержать выдвинутое в специальной литературе предложение об увеличении срока полномочий избирательных комиссий в целом как минимум на двойной срок обычной легислатуры законодательных (представительных) органов государственной власти с тем, чтобы избежать практики подбора состава комиссий по соображениям политического характера⁷. В настоящее время фактически смена состава комиссии происходит перед каждым циклом выборов.

Структура законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ — обусловленное представительной природой и выполняемыми функциями внутреннее строение органа, закрепленное на основе федерального законодательства конституцией (уставом) и законодательством субъекта РФ. Элементами структуры указанных органов считаются: палаты (в двухпалат-

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 “О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации”», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года “О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области” и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года “О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Биктагиров Р. Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика : в 3 т. Казань, 2013. Т. 1. С. 301.

ных представительных органах⁸); внутренние руководящие органы (единоличные и коллегиальные); комитеты, комиссии; депутатские объединения (фракции и депутатские группы); аппарат, включая его структурные подразделения (управления, отделы, секретариат, канцелярия, архив и др.).

Федеральное законодательство в отношении правового регулирования структуры представительных органов субъектов РФ большую часть вопросов отдает на усмотрение регионов. Федеральный закон № 184-ФЗ лишь устанавливает возможность наличия второй палаты и обязательность создания фракций депутатами, избранными по пропорциональной избирательной системе. В остальном субъекты РФ имеют значительную свободу усмотрения. В большей или меньшей степени вопросы структуры регулируют конституции (уставы) субъектов РФ, но основную роль играют регламенты, принимаемые самими законодательными органами.

В ряде субъектов РФ конституции (уставы) достаточно подробно регламентируют полномочия председателя, в других — определяют лишь главные функции, в некоторых — только указывают на необходимость его избрания на первой сессии из состава депутатов. Так, по Конституции Республики Адыгея Государственный Совет — Хасэ Республики Адыгея избирает из своего состава Председателя Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея и его заместителей. Председатель представляет Республику Адыгея в федеральных органах власти, координирует межпарламентскую деятельность Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея, ведет его заседания, ведает внутренним распорядком его работы, осуществляет руководство подготовкой и рассмотрением вопросов, подлежащих обсуждению Государственным Советом — Хасэ Республики Адыгея, осуществляет иные полномочия, предусмотренные законами Республики и Регламентом Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея.

По Конституции Республики Алтай Председатель Государственного Собрания — Эл Курултай:

- 1) представляет Государственное Собрание — Эл Курултай Республики Алтай в отношениях с республиканскими, федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий и по его поручению координирует межпарламентскую деятельность Государственного Собрания — Эл Курултай;
- 2) осуществляет общее руководство деятельностью Государственного Собрания — Эл Курултай, ведет его заседания, ведает его внутренним распорядком;
- 3) подписывает законы Республики Алтай и правовые акты, принятые Государственным Собранием — Эл Курултай Республики Алтай, удостоверяя подлинность текста и свидетельствуя принятие их законодательным органом Республики, после чего направляет законы Главе Республики Алтай, Председателю Правительства Республики Алтай для подписания и обнародования;
- 4) представляет Государственному Собранию — Эл Курултай кандидатуры для избрания заместителями Председателя и председателями комитетов Государственного Собрания — Эл Курултай;
- 5) представляет Государственному Собранию — Эл Курултай Республики Алтай кандидатуры для назначения на должности председателя, заместителя председателя и аудитора Контрольно-счетной палаты Республики Алтай;
- 6) координирует деятельность комитетов Государственного Собрания — Эл Курултай, дает им поручения по исполнению решений Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай;
- 7) осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственного Собрания — Эл Курултай, выполняет функции представителя нанимателя (работодателя) для работников Аппарата Государственного Собрания — Эл Курултай, утверждает структуру и штатное расписание Аппарата Государственного Собрания — Эл Курултай;
- 8) является распорядителем финансово-материальных средств Государственного Собрания — Эл Курултай;

⁸ Двухпалатная структура ранее была присуща законодательным органам Адыгеи, Башкортостана, Кабардино-Балкарской Республики, Карелии, Тывы, Чеченской Республики, а также Свердловской области. По состоянию на 1 декабря 2015 г. законодательные (представительные) органы государственной власти всех 85 субъектов РФ являются однопалатными.

9) решает иные вопросы, которые могут быть поручены ему Государственным Собранием — Эл Курултай или возложены на него в соответствии с федеральными законами, Конституцией и законами Республики Алтай. По вопросам своей компетенции Председатель Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай издает распоряжения. В случае нарушения Председателем Государственного Собрания — Эл Курултай Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Конституции Республики Алтай и законов Республики Алтай Государственное Собрание — Эл Курултай Республики Алтай вправе поставить вопрос и принять решение о его освобождении от должности, если такое решение будет принято не менее чем 2/3 голосов от установленного числа депутатов Республики Алтай. Председатель Государственного Собрания — Эл Курултай может объявить о своей отставке.

Для сравнения: Устав г. Севастополя содержит лишь норму о том, что Законодательное Собрание Севастополя избирает из своего состава Председателя Законодательного Собрания города Севастополя, двух его заместителей. Статус и полномочия указанных лиц регулируются Регламентом Законодательного Собрания.

В Республике Татарстан Конституция закрепляет главные элементы статуса и основные полномочия не только Председателя, заместителей Председателя Государственного Совета, но и Президиума Государственного Совета — коллегиального руководящего органа парламента, Секретаря Государственного Совета.

Коллегиальные руководящие органы (президиумы, советы) образованы также в парламентах Башкортостана, Бурятии, Дагестана, Забайкальского края, Коми, Мордовии, Удмуртии.

Значительную роль в отправлении функций представительных органов, включая законодательные органы субъектов РФ, играют комитеты и комиссии.

Каждый комитет и комиссия как структурные единицы взаимодействуют с другими структурными единицами в рамках единой целостной системы — органа народного представительства и придают присущие данному органу качественные особенности, выражающие его представительный характер.

Комитеты и комиссии создаются, как правило, по основным направлениям законодательной и иной деятельности региональных парламентов. Перечень комитетов, их статус и полномочия определяет сам законодательный орган в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Комитеты (комиссии) парламентов (их палат) обычно определяют как вспомогательные органы (учреждения), которые состоят из парламентариев и содействуют палатам в осуществлении их полномочий⁹. Употребление термина «комитет» или «комиссия» зависит от принятой в стране терминологии (в венгерском языке применяется единый термин «bizottsag», которым можно обозначать и комиссию, и комитет). В отношении региональных парламентов Н. А. Михалёва отмечает, что комитеты и комиссии являются элементами их внутренней структуры. Это, по ее мнению, депутатские органы, осуществляющие контрольные и законодательные полномочия парламента¹⁰.

Парламентские комитеты и комиссии Лукьянов А. И. назвал «мотором парламента», обратив внимание на необходимость оптимального сочетания в их работе профессионализма и политических пристрастий: «Они работают тем лучше, чем чаще профессионализм в них побеждает политические пристрастия. Профессионализм в комитетах, конечно, важен, но без пристрастий работа комитетов бывает нудной и бесцветной»¹¹.

В отношении статуса и полномочий комитетов и комиссий законодательных органов субъектов РФ, как и в отношении руководящих органов, региональный законодатель сам определяет соотношение конституционного (уставного), законодательного и регламентного регулирования. В некоторых субъектах РФ

⁹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1996. Т. 1—2. С. 454—455.

¹⁰ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 290.

¹¹ Лукьянов А. И. Заметки старого спикера // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 17—20.

представительные органы своими постановлениями утверждают общие Положения о постоянных комитетах, комиссиях и (или) Положения об отдельных комитетах, комиссиях¹².

Субъекты РФ сами решают вопрос о необходимости принятия законов, регулирующих статус и полномочия комитетов и комиссий. В настоящее время такие законы действуют в Республике Мордовия, Республике Хакасия, Омской области. Так, ст. 1 Закона Республики Мордовия от 10 марта 1995 г. № 62-1 «О комитетах и комиссиях Государственного Собрания Республики Мордовия» устанавливает: «В соответствии с Конституцией Республики Мордовия Государственное Собрание Республики Мордовия из числа депутатов образует комитеты и комиссии для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки к рассмотрению Государственным Собранием вопросов, относящихся к его ведению, а также для обеспечения осуществления Государственным Собранием контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Мордовия»¹³.

Как видим, на комитеты и комиссии в данном случае, кроме традиционных, характерных для комитетов и комиссий полномочий, возлагаются и полномочия контроля за соблюдением и исполнением региональных законов. Статья 7 Закона Республики Хакасия от 7 мая 2008 г. № 16-ЗРХ «О комитетах (комиссиях) Верховного Совета Республики Хакасия» к полномочиям комитетов и комиссий в числе прочего относит «направление материалов о нарушениях действующего законодательства в органы надзора и контроля»¹⁴. Контрольную деятельность комитетов и комиссий предусматривает и Закон Омской области от 21 июля 1994 г. № 5-ОЗ «О комитетах (комиссиях) Законодательного Собрания Омской области», устанавливающий в ст. 1: «В соответствии

с Законом Омской области «О Законодательном Собрании Омской области» из числа депутатов Законодательного Собрания Омской области формируются комитеты (комиссии) для ведения законопроектной работы, подготовки и рассмотрения вопросов, отнесенных к компетенции Законодательного Собрания Омской области, а также для осуществления Законодательным Собранием Омской области контрольной деятельности». Статья 17 данного Закона под названием «Контрольные функции комитетов (комиссий)» предусматривает: комитеты (комиссии) в пределах их компетенции осуществляют контроль за исполнением областных законов и постановлений Законодательного Собрания Омской области¹⁵.

Принятие региональных законов о комитетах (комиссиях) палат способствует повышению авторитета этих органов, стабилизации их статуса, усилению парламентского контроля. Опыт принятия таких законов, очевидно, следует признать положительным.

Роль комитетов и комиссий в реализации полномочий представительных органов трудно преувеличить. Законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ приходится решать огромное количество вопросов, связанных с реализацией предметов ведения палат, и в законодательном процессе. Если каждый такой вопрос без предварительной проработки и подготовки, изучения поступивших предложений (что происходит в комитетах и комиссиях) выносить на обсуждение депутатского корпуса, это приведет к чрезмерному затягиванию решения вопроса и к снижению профессионализма.

Депутатскими объединениями в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ являются также фракции и депутатские группы. Если в основе формирования комитетов и комиссий лежат

¹² См.: постановление Московской городской Думы от 10 марта 2010 г. № 68 «Об утверждении Положения о комиссиях Московской городской Думы»; постановление Московской областной Думы от 23 апреля 2009 г. № 12/77-П «О Положении о комитетах Московской областной Думы»; постановление Московской областной Думы от 2 февраля 2012 г. № 23/5-П «О Положении о Комитете по вопросам аграрной политики и потребительского рынка»; постановление Московской областной Думы от 2 февраля 2012 г. № 22/5-П «О Положении о Комитете по вопросам имущественных отношений, землепользования, природных ресурсов и экологии».

¹³ Ведомости Государственного Совета Республики Мордовия. 1995. № 1—2. Ст. 25; Известия Мордовии. 2011. № 192.

¹⁴ Вестник Хакасии. 2008. № 26; 2010. № 95.

¹⁵ Омский вестник. 1994. № 145; 2012. № 16.

профессиональные интересы, то в основе формирования фракций и депутатских групп — интересы политические.

Фракции — это депутатские объединения, сформированные по принципу партийной принадлежности; группы — объединения депутатов по интересам¹⁶.

По логике, к депутатским объединениям (или органам) должны относиться также комитеты и комиссии, поскольку они имеют общую с ними организационно-правовую природу. Принципиальное же отличие фракций и депутатских групп состоит в их политической направленности: и по способу формирования, и по характеру деятельности они призваны реализовывать аккумулированную политическую волю поддерживающих их избирателей¹⁷.

Фракция включает в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты, избранные в составе списков кандидатов политических партий, прекративших свою деятельность. Депутаты, избранные не в составе партийного списка, а также избранные в составе списков партий, прекративших свою деятельность, вправе образовывать депутатские объединения, не являющиеся фракциями.

Порядок деятельности фракций и порядок формирования и деятельности других депутатских объединений устанавливаются законом субъекта РФ и (или) регламентом либо иным актом законодательного органа субъекта РФ. В случае прекращения деятельности политической партии в связи с ее ликвидацией или реорганизацией деятельность ее фракции, а также членство депутатов в этой фракции прекращается со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи.

Необходимым структурным элементом любого законодательного (представительного) органа, осуществляющим организационно-техническое обеспечение его нормального функционирования, является аппарат. В соот-

ветствии с Федеральным законом № 184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Соответственно, структура и организация работы аппарата осуществляется самим представительным органом субъекта РФ в регламентах и положениях об аппарате.

А. С. Автономов справедливо отмечает, что в целом структуры аппаратов парламентов (палат парламентов) различных субъектов РФ сходны между собой и со структурами аппаратов палат Федерального Собрания. Обычно структура утверждается парламентом и ее составляют секретариаты председателя парламента и его заместителей, аппараты комитетов (комиссий), управления (отделы), причем в обязательном порядке — правовое, организационное, информационное¹⁸.

По мнению П. А. Астафичева, определение структуры аппарата представительного органа власти традиционно относится к «внутренним» вопросам его деятельности. В федеральных законодательных актах мы не найдем предписаний, каким-либо образом ограничивающих структурирование аппаратов представительных органов субъектов Федерации и муниципальных образований. Эти правоотношения не принято регулировать также в законах — предпочтение отдается подзаконным нормативным правовым актам или даже актам правоприменения. Отмеченная традиция имеет не только достоинства, но и недостатки. Есть высокая степень опасности, что новый состав депутатского корпуса будет проводить чрезмерно радикальную кадровую политику, меняя структуру и персональный состав сотрудников аппарата по своему произвольному усмотрению, нарушая преемственность и игнорируя накопленный опыт деятельности аппарата предыдущего созыва¹⁹.

От организации работы аппарата (в немалой степени — юридической службы) и профессионализма служащих во многом зависит эффективность работы самих представительных органов по реализации своих полномочий.

¹⁶ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 338.

¹⁷ Астафичев П. А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / под ред. Г. Н. Комковой. Орел, 2004. С. 243.

¹⁸ Автономов А. С. Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2003. С. 398.

¹⁹ Астафичев П. А. Указ. соч. С. 256.

Реализация основного предназначения представительных органов, в том числе региональных, в немалой степени зависит от законодательно установленных и практически реализуемых элементов статуса депутата.

Статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ — совокупность регулируемых конституцией и законодательством РФ, конституциями, уставами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, правовыми обычаями и нормами этики отношений, связанных с условиями и гарантиями депутатской деятельности, реализацией полномочий и ответственностью депутата.

Основные элементы статуса депутата регионального представительного органа проистекают из норм Конституции РФ о федеративном характере государства, об осуществлении государственной власти в субъектах РФ образуемыми ими органами государственной власти; о собственном правовом регулировании субъектов РФ, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, осуществляемом вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Главные условия и гарантии депутатской деятельности для региональных парламентариев устанавливает Федеральный закон № 184-ФЗ. Немаловажное значение имеют и нормы конституций, уставов, законов субъектов РФ, в которых отражаются специфические черты депутатского мандата, характерные для того или иного субъекта РФ.

Как отмечает Н. А. Михалёва, для характеристики конституционно-правового статуса депутата регионального парламента необходимо знать:

- 1) правовую природу депутатского мандата;
- 2) содержание принципа несовместимости депутатского мандата;
- 3) категории «депутатский иммунитет» и «индемнитет»²⁰.

В науке конституционного права присутствуют разные подходы к понятию депутатского мандата и предпочтения относительно императивного и свободного мандата. Н. А. Ваганова понимает под мандатом «элемент статуса депутата, выражающийся в его полномочиях, полученных в результате волеизъявления граждан»²¹. И. П. Ильинский, Б. А. Страшун и В. И. Ястребов определяют мандат как «поручение представителю органа выполнять функции, вытекающие из самоуправления народа на данном уровне, включая осуществление высшей на данном уровне государственной власти, а депутату — участвовать в этом процессе и служить каналом прямой и обратной связи между избирателями и представительным органом»²².

Очень точно взаимосвязь правового статуса депутата и депутатского мандата выразила Л. А. Нудненко: «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, составляющая часть конституционно-правового статуса депутата»²³.

По мнению М. В. Варлен, представляется возможным понимать под мандатом депутата элемент правового статуса депутата, обозначающий опосредованный правом характер взаимоотношений депутата с избирателями, обусловленный фактом уполномочивания депутата избирателями на осуществление воли народа в законодательном органе. Мандат депутата в этом значении может иметь различный характер, а потому подразделяется на виды (императивный, свободный, партийный императивный и смешанный)²⁴.

Сторонниками свободного мандата депутата были французский конституционалист

²⁰ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 297.

²¹ Ваганова Н. А. Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2004. С. 12.

²² Ильинский И. П., Страшун Б. А., Ястребов В. И. Политическая система зарубежных стран социализма. М., 1981. С. 245.

²³ Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России. М., 2000. С. 22.

²⁴ Варлен М. В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 14—15.

А. Эсмен²⁵, русские дореволюционные авторы Н. А. Лазаревский²⁶, В. А. Дьяконов²⁷, Г. Ф. Шершеневич²⁸ и др. Однако считается, что первое комплексное обоснование концепция свободного мандата нашла в трудах М. Прело. Он следующим образом обобщил содержание свободного мандата:

- 1) мандат является общим;
- 2) мандат — не императивный;
- 3) мандат не подлежит отъёму;
- 4) мандат при своем осуществлении не требует одобрения действий мандатария (презумпция соответствия воли депутатов воле народа не подлежит оспариванию)²⁹.

Отсутствие императивного мандата и права отъёма не делает депутата парламента полностью независимым. Прежде всего это касается депутатов, выдвинутых политическими партиями, и депутатов, избранных в составе партийных списков, — в таком случае депутат как правило подчиняется партийной дисциплине. Кроме того, депутат нередко зависит от тех организаций, которые финансировали его избирательную кампанию. И, наконец, депутат в немалой степени зависит и от своего избирательного округа (даже если законодательством субъекта РФ не предусмотрен институт отъёма), поскольку судьба мандата решается голосованием.

Характер депутатского мандата в советский период, хотя и включавший классическую триаду элементов императивного мандата (наказы, отчеты и отъём), вряд ли можно однозначно трактовать как императивный. Среди советских ученых-государствоведов не было единого мнения по этому поводу³⁰.

Рассматривая характер депутатского мандата советского периода с современных позиций, следует согласиться с мнением В. И. Фадеева о том, что мандат народного депутата в СССР и РСФСР, конечно, не являлся свободным, но не был и императивным в том смысле, что депу-

тат являлся лишь поверенным в делах своих избирателей, связанным целиком и полностью в своей деятельности наказами и инструкциями своих избирателей. Советское законодательство, закрепляя различные формы взаимосвязи депутата с избирателями, его ответственность перед ними, вместе с тем ориентировало депутатов всех уровней прежде всего исходить в своей деятельности из общегосударственных интересов³¹. В. И. Фадеев полагает, что идея общенародного наказа парламенту в целом могла бы быть использована и в современных российских условиях, и предлагает продумать конкретный механизм реализации этой идеи³².

Идею общенародного наказа парламенту России, парламентам субъектов РФ, безусловно, следует поддержать. Сложность выработки конкретного механизма ее реализации не вызывает сомнений в силу поляризации общества, сложности социальной стратификации, включающей множество социальных групп, различающихся по территориальному, экономическому, этническому, религиозному и множеству других признаков, разобщенности их интересов. Реформа законодательства о политических партиях способствует не столько агрегированию социальных интересов в рамках общественно-политических формирований, сколько их разобщению. Но и в этих условиях существуют определенные ценности, разделяемые сознательной частью общества независимо от социальных статусов и ролей отдельных личностей и групп (страт). Это прежде всего ценности конституционализма, правового государства, гуманизма, справедливости. Так или иначе они закреплены в Конституции РФ, принятой в результате всенародного голосования, конституциях и уставах субъектов РФ. По большому счету конституционные нормы-принципы, нормы-цели можно считать общеполитическим или общим наказом, поскольку отдавая свои голоса за депутатов, избиратели

²⁵ Эсмен А. Общие основания конституционного права / под ред. Н. О. Бер. СПб., 1909. С. 61.

²⁶ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1908. Т. 1. Конституционное право. С. 329.

²⁷ Дьяконов В. А. Теория права и государства : Учебник законовещения. СПб., 1914. С. 146.

²⁸ Шершеневич Г. Ф. Народные представители. Казань, 1905. С. 7.

²⁹ Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957. С. 437.

³⁰ Обзор точек зрения см.: Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 2008. С. 185—187.

³¹ Фадеев В. И., Варлен М. В. Указ. соч. С. 187—188.

³² Указ. соч. С. 189.

справедливо полагают, что депутаты, в свою очередь, обязаны в своих решениях воплощать конституционные ценности

Характер современного депутатского мандата в ретроспективном рассмотрении его конституционно-правовой природы, как отмечает М. В. Варлен, можно охарактеризовать как новейший вид — опосредованный политической партией, что отражается в его представительной природе и создает угрозу замены представительства депутатом интересов народа представительством в первую очередь партийных интересов³³.

Опасность такой подмены отмечает и Алебастрова И. А., подвергая справедливой критике нормы законодательства, устанавливающие, во-первых, возможность отказа от мандатов избранных депутатов, а во-вторых, лишение мандата депутата при выходе его из фракции партии, по списку которой он был избран. «Если уж продвижение народных интересов, предполагающее независимость депутатов, потребовало отказа от императивного мандата, т.е. их зависимости от избирателей, то тем более нельзя мириться и законодательно поощрять установление зависимости депутатов от партий и партийных фракций в парламенте, чему способствует запрет выхода депутата из фракции под угрозой прекращения мандата»³⁴.

Видный французский юрист Ж. Ведель назвал зависимость депутатов от политических партий, т.е. от организованных меньшинств, «великим извращением демократии»³⁵.

Современная конституционно-правовая (государственно-правовая) доктрина рассматривает депутата парламента как представителя всей нации, а не соответствующего избирательного округа. Логическим следствием этой концепции является запрещение императивного мандата и права отъезда в конституциях многих зарубежных стран. Так, ст. 67 Конституции Италии гласит: «Каждый член парламента представляет всю нацию и выполняет свои функции без обязательного мандата». С не меньшей категоричностью говорит об этом ст. 38 (1) Конституции ФРГ: «Депутаты германского Бундестага... являются представителями всего народа, не связаны наказами и поручениями и подчинены лишь сво-

ей совести». Статья 27 Конституции Франции 1958 г. включает положение: «Всякий императивный мандат является недействительным».

В России, согласно Федеральному закону № 184-ФЗ, депутатом может быть избран гражданин РФ, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ пассивным избирательным правом. Число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ.

С целью наиболее эффективного представительства политических партий в законодательном органе субъекта РФ Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает: если конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ предусмотрено осуществление депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе, то не менее чем одному депутату, избранному в составе каждого списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов, должно быть предоставлено право осуществлять депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе.

Депутат, избранный в составе списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, не вправе выйти из фракции, в которой он состоит. Указанный депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран, либо беспартийным. Несоблюдение указанных требований влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий.

В случае добровольного выхода или исключения депутата из политической партии, в составе списка которой депутат был избран, депутат не может быть исключен из фракции и лишен мандата. Он продолжает депутатскую деятельность как беспартийный, но войти в состав другой фракции не может.

Принятое 28 февраля 2012 г. постановление Конституционного Суда РФ № 4-П по делу о проверке конституционности п. 1.1 ст. 12 Фе-

³³ Варлен М. В. Указ. соч. С. 14—15.

³⁴ Алебастрова И. А. Фракционная организация парламента в свете демократических стандартов выборов // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6 (91). С. 81.

³⁵ Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 51—52.

дерального закона № 184-ФЗ в связи с жалобой гражданки Т. И. Романовой³⁶ подтвердило, что выход из политической партии не является основанием исключения лица из фракции, а следовательно, и досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа субъекта Федерации. Вместе с тем Суд признал норму законодательства о выходе депутата из состава фракции как основание принудительного досрочного прекращения депутатских полномочий не противоречащей Конституции РФ. Тем самым Конституционный Суд РФ подверг граждан — носителей статуса депутата серьезному испытанию. Несогласные с политикой фракции депутаты, в том числе исключенные из партии, обязаны под угрозой утраты депутатского мандата оставаться и продолжать работать в ней. Это, по мнению И. А. Алебастровой, противоречит положению ст. 30 Конституции РФ о праве граждан на объединение³⁷.

Большое значение в деле обеспечения независимости парламентариев имеет институт депутатского (парламентского) иммунитета, ограждающий их прежде всего от возбуждения уголовного дела и уголовного преследования (задержания и ареста) без получения на то согласия парламента или его соответствующей палаты. Исключение обычно составляют случаи, когда депутат был застигнут на месте совершения преступления. С целью поддержания стабильности статуса и независимости депутатов законодательных органов субъектов РФ Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает общие гарантии депутатской деятельности и неприкосновенности депутата. Конкретизируются такие гарантии нормами конституций (уставов) и законов субъектов РФ.

Федеральный закон № 184-ФЗ содержит целый ряд серьезных положений, гарантирующих свободное и независимое осуществление

депутатами своего основного предназначения — представительства интересов населения в законодательном органе субъекта РФ. Тем не менее многие весьма важные элементы статуса депутата отданы федеральным законодателем на усмотрение субъектов РФ. В их числе — институт отзыва депутата, конституционность которого оценивал Конституционный Суд РФ. В постановлении от 24 декабря 1996 г. по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. № 21-П «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» и Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» Конституционный Суд РФ пришел к выводу о соответствии законов субъектов РФ, предусматривающих отзыв депутатов представительных органов субъектов РФ, Конституции РФ, тем самым признав конституционность института отзыва — одного из элементов императивного мандата. В то же время суд отметил, что облегченная процедура отзыва, которая может приводить к злоупотреблению его использованием, недопустима, в том числе с точки зрения необходимости обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти.

На практике ряд субъектов РФ закрепил основные составляющие императивного мандата, не характерные для депутатов федерального уровня, в региональных нормативных правовых актах. В некоторых субъектах РФ приняты специальные законы, регулирующие основания и порядок отзыва депутатов региональных представительных органов³⁸. В Алтайском крае действует Кодекс Алтайского края

³⁶ СЗ РФ. 2012. № 11. Ст. 1365.

³⁷ Алебастрова И. А. Указ. соч. С. 80.

³⁸ Закон Республики Алтай от 1 февраля 1995 г. № 7-5 «О порядке отзыва депутата Республики Алтай» // Ведомости Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай. 1995. № 7 ; Закон Республики Северная Осетия — Алания от 27 апреля 1998 г. № 4-3 «О порядке отзыва депутата Парламента Республики Северная Осетия — Алания» // Северная Осетия. 1998. № 5. Спец. вып. ; Закон Волгоградской области от 3 июля 2000 г. № 425-ОД «Об отзыве депутата Волгоградской областной Думы» // Волгоградская правда. 2000. № 129 ; Закон Кемеровской области от 4 октября 1999 г. № 61-ОЗ «О порядке отзыва депутата Совета народных депутатов Кемеровской области» // Кузбасс. 1999. № 204 ; Закон Тверской области от 18 января 1996 г. № 14 «О порядке отзыва депутата Законодательного Собрания Тверской области» // Тверские ведомости. 1996. № 11.

о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС³⁹. Отметим, что в ряде субъектов РФ действие соответствующих законов приостановлено. Так, Закон Краснодарского края от 2 апреля 2001 № 352-КЗ «О приостановлении действия Закона Краснодарского края “О порядке отзыва депутата Законодательного Собрания Краснодарского края”» в связи с признанием постановлением Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П не соответствующими Конституции РФ норм федеральных законов, предусматривающих право отзыва выборного должностного лица без установления четких правовых оснований и процедуры отзыва, и требованием исключения из всех других нормативных актов в Российской Федерации норм, воспроизводящих или содержащих такие же положения, приостановил действие Закона Краснодарского края «О порядке отзыва депутата Законодательного Собрания Краснодарского края» до внесения изменений в соответствующие федеральные законы⁴⁰. Соответственно, реализация права отзыва региональных депутатов в Краснодарском крае, как и в Тюменской области, Ямало-Ненецком автономном округе, ряде других субъектов РФ приостановлена на неопределенное время.

В Республике Тыва, Удмуртской республике, Приморском крае, Хабаровском крае, Амурской, Иркутской, Калининградской, Кировской, Курганской, Оренбургской, Орловской, Псковской, Саратовской, Сахалинской, Смоленской, Тамбовской областях⁴¹ соответствующие законы утратили силу, следовательно, право граждан на отзыв депутатов законодательных органов субъектов РФ не реализуется.

Это указывает на необходимость установления в Федеральном законе № 184-ФЗ условий, сформулированных Конституционным Судом РФ в указанных постановлениях, при которых

возможен отзыв региональных парламентариев, включая установление четких правовых оснований отзыва и общих требований к его процедуре, которая должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее равное прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. Это не означает, что во всех субъектах РФ должны быть приняты законы об отзыве, но их принятие будет способствовать созданию условий для закрепления в региональном законодательстве такой важной формы непосредственной демократии, как отзыв депутата представительного органа субъекта Российской Федерации.

Иные характерные для императивного мандата элементы — указы избирателей и отчеты депутатов — не нашли широкого распространения в законодательстве субъектов Федерации. По мнению Конституционного Суда РФ, мандат депутата не может носить императивный характер, т.е. быть подчиненным воле и оценкам избравших его граждан, их наказам и собственным предвыборным обещаниям⁴². Тем не менее в соответствии с Законом Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 81-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Новосибирской области»⁴³ депутат информирует избирателей о своей деятельности, в том числе о выполнении наказов избирателей, во время встреч с ними, а также через средства массовой информации. Закон Тюменской области от 27 июня 1994 г. № 1 «О статусе депутата Тюменской областной Думы» (ст. 9, п. «е»)⁴⁴ к формам депутатской деятельности относит выполнение наказов и обращений избирателей (непонятно, что может означать выполнение обращений, но такова редакция Закона).

Присутствие элементов императивного мандата в региональном законодательстве, в отличие от федерального, представляется вполне

³⁹ Алтайская правда. 2014. 26 мая (спец. вып.).

⁴⁰ Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2001. № 22 (2).

⁴¹ СПС «КонсультантПлюс. Сводное региональное законодательство».

⁴² Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года “О порядке отзыва депутата Московской областной Думы” в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.

⁴³ Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2007. № 1 ; Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2012. № 17.

⁴⁴ Тюменские известия (Документы). 2012. № 98.

логичным и не нарушающим представительную природу законодательных органов субъектов Российской Федерации по следующим причинам:

- а) связь депутата с избирателями региона является гораздо более тесной, чем подобная связь федерального парламентария;
- б) разброс интересов избирателей региона гораздо меньше выражен, чем разброс интересов избирателей всей страны;

в) депутаты региональных органов народного представительства (особенно избираемые по мажоритарной системе), как правило, — известные люди, их конкретная деятельность в субъекте РФ в интересах избирателей или вопреки им более заметна и подконтрольна, поэтому даже в отсутствие закрепленных в законодательстве элементов императивного мандата воля избирателей округа не может не приниматься во внимание депутатом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Автономов А. С. Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. — М., 2003.
2. Алебастрова И. А. Фракционная организация парламента в свете демократических стандартов выборов // Сравнительное конституционное обозрение. — 2012. — № 6 (91).
3. Астафичев П. А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / под ред. Г. Н. Комковой. — Орел, 2004.
4. Биктагиров Р. Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика : в 3 т. — Казань, 2013. — Т. 1.
5. Ведель Ж. Административное право Франции. — М., 1973.
6. Дьяконов В. А. Теория права и государства. — СПб., 1914.
7. Ильинский И. П., Страшун Б. А., Ястребов В. И. Политическая система зарубежных стран социализма. — М., 1981.
8. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. — М., 1996. — Т. 1—2.
9. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву.— СПб., 1908. — Т. 1. Конституционное право.
10. Лукьянов А. И. Заметки старого спикера // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 1.
11. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2010.
12. Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России. — М., 2000.
13. Прело М. Конституционное право Франции. — М., 1957.
14. Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. — М., 2008.
15. Шершеневич Г. Ф. Народные представители. — Казань, 1905.
16. Эсмен А. Общие основания конституционного права / под ред. Н. О. Бер. — СПб., 1909.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2015 г.

THE LEGISLATIVE BODIES OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF REPRESENTATIVE FUNCTIONS

SADOVNIKOVA Galina Dmitrievna — Doctor of Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
sadvnikovag@inbox.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The article deals with some problems of a representative nature of legislative organs of the RF constituent entities arising during these organs formation and functioning, a deputy status, and a nature of a deputy mandate. The author believes that the combination of unity and diversity of organization models of the legislative power in constituent entities of the Russian Federation derives from both the peculiarities of the federal nature of the Russian State and the effective implementation of the state power. The author proposes to analyze individual elements of legal regulation of the procedure of formation of legislative (representative) organs of the RF constituent entities state power. According to the author, the federal legislator should not permit the possibility of holding elections of deputies to the legislative (representative) organs of the state power of the constituent entities of the Russian Federation exclusively by means of the proportional electoral system, because in that case we may encounter insurmountable difficulties in implementation of the passive electoral rights of citizens. The author identifies a positive trend towards widening regional discretion in choosing the ways of formation of state power authorities in the RF constituent entities. Also, she shows different approaches of the regional legislator to the legal regulation of the structure and competence of the legislative (representative) bodies. The paper notes the positive experience of passing regional laws with regard to Houses committees (commissions), thereby increasing the credibility of these bodies, stabilizing their status and strengthening parliamentary review. The paper also deals with some elements of the status of an MP and legal regulation of withdrawal of MPs. The author considers different theoretical approaches to notions of an imperative and free parliamentary mandates, especially the status of an MP elected within a party list. The author concludes that the existence of elements of an imperative mandate in regional legislation, unlike federal one, seems quite logical and does not violate the representative nature of the legislative bodies of the RF constituent entities.*

Keywords: *federal structure, constituent entities of the Russian Federation, legislative organs, the formation, elections, MP status, imperative mandate, free mandate, Constitutions, charters, statehood, representative nature, legislative function.*

BIBLIOGRAPHY

1. Avtonomov, A.S. Parliamentary Law of Russia / Ed. by T.Ya. Habrieva. — M., 2003.
2. Alebastrova, I.A. Factional organization of Parliament in the light of democratic standards of elections // Comparative Constitutional Review. — 2012. -№ 6 (91).
3. Astafichev, P.A. Popular representation and parliamentarism: constitutional problems / Ed. by G.N. Komkova. — Oryol, 2004.
4. Biktagirov, R.T. A full course of electoral and referendum law of Russia: Theory, legislation, practice. In 3 volumes. — Kazan, 2013. Vol. 1.
5. Wedel, G. Administrative law in France. — M., 1973.
6. Dyakonova, V.A. The Theory of Law and the State. — St. Petersburg, 1914.
7. Ilyinsky I.P., Strashun, B.A., Yastrebov, V.I. The political system of socialist foreign countries. — M., 1981.
8. Constitutional (State) law of foreign countries. In 4 volumes. Vol. 1-2 / Ed. by B. A. Strashun. — M., 1996.
9. Lazarevskiy, N.I. Lectures on Russian State law. Vol. 1. Constitutional law. — SPb., 1908.
10. Lukyanov, A.I. Notes of a veteran Speaker of Parliament // Constitutional and Municipal Law. — 2012. — № 1.
11. Mikhaleva N.A. The Constitutions and Charters of the constituent entities of the Russian Federation (comparative-juridical research). -M., 2010.
12. Nudnenko, L.A. Institutions of direct democracy in the system of local self-government of Russia. — M., 2000.
13. Prelo, M. Constitutional Law of France. — M., 1957.



14. *Fadeev, V.I., Varlen, M.V.* Parliamentary mandate in the Russian Federation: a constitutional law framework. — М., 2008.
15. *Shershenevich, G.F.* The representatives of the people. — Kazan, 1905.
16. *Esmen, A.* Common grounds of constitutional law / ed. by N.O.Behr. — St. Petersburg, 1909.