

Т. В. Калугина\*

## КОНСТИТУИРОВАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье дается определение понятию «конституирование», а также рассматриваются предусмотренные нормами действующего конституционно-правового законодательства формы самоорганизации Государственной Думы Федерального Собрания РФ, региональных законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований. Кроме того, в статье уделяется особое внимание таким конституирующим процедурам, как проверка и подтверждение полномочий избранных депутатов, которые широко применялись советскими представительными органами и, по мнению Е. И. Козловой, напрасно не используются в настоящее время.

Автором анализируется и сравнивается содержание нормативных правовых актов советского и постсоветского периодов в части регламентации указанных процедур, устанавливается, когда и при каких обстоятельствах в современной России произошел отказ от проверки и подтверждения депутатских полномочий российскими представительными органами, а также предпринимается попытка дать ответ на следующие вопросы: целесообразна и эффективна ли проверка депутатских полномочий, осуществляемая в постсоветское время избирательными комиссиями? Не лучше ли вернуть представительным органам осуществление данной процедуры, которая на протяжении более 70 лет являлась неотъемлемым элементом их конституирования?

На основе анализа положений действующего федерального законодательства в статье сделан вывод о том, что проверка полномочий депутата, осуществляемая в настоящее время избирательными комиссиями, недостаточно эффективна. Для решения выявленной проблемы предлагается: во-первых, отнести процедуры по проверке и подтверждению депутатских полномочий к компетенции соответствующих представительных органов; во-вторых, законодательно прописать механизм взаимодействия избирательных комиссий и представительных органов в части проверки депутатских полномочий; в-третьих, дополнить соответствующие нормативные правовые акты нормой, лишающей избранного депутата права решающего голоса до тех пор, пока он документально не подтвердит фактическое прекращение полномочий, несовместимых с депутатским статусом.

**Ключевые слова:** конституирование, элементы конституирования, конституирующие процедуры, вновь избранный депутат, подтверждение полномочий, мандатная комиссия, органы народного представительства, советские представительные органы, представительные органы РФ, Государственная Дума, законодательные (представительные) органы

© Калугина Т. В., 2016

\* Калугина Татьяна Валерьевна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Магаданского филиала Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

kalugina.tatiana2009@yandex.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

*государственной власти субъектов РФ, представительные органы муниципальных образований, избирательная комиссия, депутат представительного органа, полномочия депутата, депутатский мандат.*

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.053-068**

**Я** была последней аспиранткой, защитившей диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук под научным руководством Екатерины Ивановны Козловой в сентябре 2012 года. Екатерина Ивановна была моим Учителем, Наставником и Другом. Часто вспоминаю ее мудрые и добрые советы, бережно храню в сердце светлую память о ней.

На лекциях по конституционному праву, а также в наших беседах Екатерина Ивановна с сожалением упоминала об утрате современными российскими представительными органами некоторых важных элементов конституирования, которые были характерны для российских представительных органов советского типа.

В широком смысле термин «конституирование» (от лат. *constituere* — устанавливать, упорядочивать, организовывать) означает «составление, установление, определение состава, содержания чего-либо»<sup>1</sup>. В юридической науке под конституированием понимаются «предпринимаемые государственным органом или органом местного самоуправления шаги по внутренней самоорганизации». Например, в парламенте конституированием является избрание председателя парламента и его заместителей, формирование комитетов и комиссий парламента, фракций и депутатских групп и т.д. Как правило, конституирование происходит в первые недели после избрания (образования) органа<sup>2</sup>.

В рамках данной статьи мы рассмотрим процедуры самоорганизации (конституирования) органов народного представительства, предусмотренные нормами действующего конституционно-правового законодательства, а также уделим внимание одной из конституирующих (организационных) процедур, которая применялась советскими представительными

органами и, по мнению Е. И. Козловой, напрасно не используется в настоящее время. Речь пойдет о процедуре проверки и подтверждения полномочий вновь избранных депутатов представительного органа.

Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятым 22 января 1998 г.<sup>3</sup> (далее — Регламент Государственной Думы 1998 г.), предусмотрены следующие организационные мероприятия, которые охватываются термином «конституирование»: формирование временной депутатской рабочей группы по подготовке первого заседания Государственной Думы нового созыва (ч. 1 ст. 32.1); избрание на первом заседании Государственной Думы Счетной комиссии Государственной Думы, Временной комиссии Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы и Временного секретариата Государственной Думы (ч. 1 ст. 34); *проведение на первом заседании Государственной Думы выборов Председателя Государственной Думы и его заместителей (ч. 1 ст. 36); образование Комитета Государственной Думы по регламенту и организации работы Государственной Думы (п. «у» ч. 1 ст. 20, ч. 6 ст. 35) и иных комитетов, избрание их председателей, первых заместителей и заместителей (ст. 19–22); регистрация фракций (ч. 1 ст. 17); образование Комиссии Государственной Думы по вопросам депутатской этики (ст. 31), Комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами (ст. 31.1), и др.*

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

<sup>1</sup> Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. М. : Инфра-М, 2003.

<sup>2</sup> Авакьян С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М. : Норма, 2001. С. 296.

<sup>3</sup> Принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-III ГД.

субъектов Российской Федерации»<sup>4</sup> предусматривает лишь две формы конституирования региональных законодательных (представительных) органов государственной власти: формирование фракций и других депутатских объединений (п. 4 ст. 4), а также создание комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами (п. 3.1 ст. 12). При этом в п. 8 ст. 4 названного Закона подчеркивается, что указанные органы вправе самостоятельно решать вопросы организационного обеспечения своей деятельности.

К примеру, законами субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, предусматриваются достаточно разнообразные конституирующие процедуры, характерные для их законодательных (представительных) органов государственной власти. В их числе — утверждение структуры указанных органов; утверждение персонального состава депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе; утверждение регламента законодательного (представительного) органа государственной власти, а также положений о его постоянных комитетах (комиссиях); образование и упразднение комитетов и комиссий, утверждение и изменение их состава, определение полномочий и порядка их деятельности; избрание и освобождение от должности председателя законодательного (представительного) органа государственной власти и его заместителей, а также председателей и заместителей председателей постоянных комитетов, комиссий и т.д.<sup>5</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>6</sup> закрепил следующие формы конституирования представительных органов муниципальных образований: избрание председателя соответствующего представительного органа (п. 14 ст. 35) и формирование фракций (ст. 35.1).

Анализ действующего федерального законодательства позволяет сделать вывод о том, что такие конституирующие процедуры, как проверка и подтверждение полномочий вновь избранных депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а также представительных органов муниципальных образований, в России на федеральном уровне нормативно не предусмотрены.

Вместе с тем проверке и подтверждению депутатских полномочий уделялось значительное внимание в целом ряде нормативных правовых актов советского периода. О принципиальной важности указанных процедур в то время свидетельствует тот факт, что их правовая регламентация осуществлялась на высшем конституционном уровне, поскольку нормы, закрепляющие необходимость проверки и подтверждения полномочий народных избранников, содержались во всех советских конституциях России.

Помимо российских конституций 1918, 1925, 1937 и 1978 гг., необходимость осуществления данных процедур предусматривалась и регламентировалась в целом ряде законов как союзного, так и республиканского уровня.

Обычно процедура проверки и подтверждения депутатских полномочий рассматривается в рамках организационной деятельности представительных органов и включает в себя работу мандатной комиссии, которая проверяет полномочия вновь избранных депутатов, принятие решения соответствующим представительным органом о признании депутатских полномочий либо о признании выборов отдельных депутатов недействительными, а также выдачу депутатских удостоверений. Мы же рассмотрим данную процедуру более комплексно и широко, охватив своим вниманием и те процедуры, которые предшествуют работе мандатной комиссии, а именно — работу избирательных комиссий в период избирательной кампании по выборам депутатов, вклю-

<sup>4</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (ред. от 13.07.2015) // Российская газета. 1999. 19 октяб.

<sup>5</sup> Более подробно об этом см.: Калугина Т. В. Конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: на примере Дальневосточного федерального округа : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 149–151.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.06.2015) // Российская газета. 2003. 8 октяб.

чающую в себя среди прочего установление итогов голосования, регистрацию избранных депутатов, выдачу им свидетельств об избрании, а также передачу в мандатную комиссию документов, необходимых для проверки депутатских полномочий. Комплексное рассмотрение исследуемой процедуры поможет уяснить роль каждого из названных органов, а также более четко разграничить компетенцию каждого из них в рамках ее реализации.

Согласно положениям Конституции РСФСР 1918 г. выборы в представительные органы (Советы) производились в присутствии избирательной комиссии и представителя местного Совета (ст. 67). Весь материал по производству выборов поступал в соответствующий Совет, который для проверки выборов назначал мандатную комиссию (ст. 71, 72). Мандатная комиссия проводила проверку, о результатах которой докладывала Совету. Совет решал вопросы об утверждении спорных кандидатов. В случае неутверждения того или иного кандидата Совет назначал новые выборы (ст. 73–75).

В Инструкции о порядке перевыборов волостных и сельских Советов, утвержденной постановлением Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) от 2 декабря 1918 г.<sup>7</sup> (далее — Инструкция 1918 г.) предусматривалось, что сельские Советы созывались и открывались председателем соответствующей сельской избирательной комиссии на другой день после окончания выборов (ст. 13 раздела IV). Председатель сельской избирательной комиссии предлагал Совету избрать из своей среды председателя, после чего передавал ему избирательный протокол о ходе выборов вместе с жалобами и заявлениями граждан (ст. 9 раздела III, ст. 14 раздела IV). Сельский Совет рассматривал заявления и жалобы и если находил, что кто-либо из делегатов избран неправильно, то лишал его полномочий и либо постановлял произвести перевыборы делегата, либо замещал его первым по порядку кандидатом (ст. 15 раздела IV). Согласно ст. 17, 18 раздела IV Инструкции 1918 г. волостные съезды Советов созывались и открывались председателем соответствующей волостной избирательной комиссии. Волост-

ной съезд избирал мандатную комиссию для проверки полномочий своих членов. Аналогичное правило содержалось и в параграфе 6 Положения о губернских съездах Советов и губернских исполнительных комитетах, утвержденного постановлением ВЦИК от 31 октября 1922 г.<sup>8</sup>, в соответствии с которым губернский съезд Советов на своем открытии через специально избранную мандатную комиссию проверял полномочия своих членов.

В соответствии со ст. 33, 34 Инструкции о перевыборах городских и сельских Советов и о созыве волостных (районных), уездных (окружных) и губернских (областных) съездов Советов, утвержденной Декретом ВЦИК от 11 августа 1924 г.<sup>9</sup>, для проверки правильности выборов депутатов и их полномочий съездами Советов избирались мандатные комиссии. Съезды Советов по докладам мандатных комиссий выносили постановления о правильности произведенных выборов на съезды и о правомочности делегатов. Аналогичные по смыслу нормы содержались и в ст. 40, 41 Инструкции о перевыборах в Советы, утвержденной постановлением Президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 16 января 1925 г.<sup>10</sup> Таким образом, в период действия Конституции РСФСР 1918 г. избирательные комиссии проводили выборы в Советы и передавали материалы по производству выборов в соответствующий Совет; мандатные комиссии осуществляли проверку выборов, а также докладывали о результатах проверки соответствующему Совету; Совет по докладу мандатной комиссии принимал решение об утверждении кандидатов, а в случае неутверждения какого-либо кандидата назначал новые выборы. В соответствии с нормативными правовыми актами 1918 и 1922 гг. на съездах Советов проверялись полномочия делегатов, избранных на съезд, а в соответствии с нормативными правовыми документами, принятыми в 1924 и 1925 гг., на съездах осуществлялась и проверка правильности выборов депутатов, и проверка их полномочий.

Конституция РСФСР 1925 г. содержала норму, в соответствии с которой проверка правильности выборов в Советы производилась избирательными комиссиями, а проверка пра-

<sup>7</sup> СУ РСФСР. 1918. № 86. Ст. 901.

<sup>8</sup> СУ РСФСР. 1922. № 72–73. Ст. 907.

<sup>9</sup> СУ РСФСР. 1924. № 71. Ст. 695.

<sup>10</sup> СЗ СССР. 1925. № 6. Ст. 55.



вильности полномочий делегатов, избираемых на съезды Советов, — мандатными комиссиями (ст. 73).

В инструкциях о выборах, которые утверждались актами ВЦИК в 1925, 1926, 1930 и 1934 гг., были закреплены схожие по смыслу нормы, предусматривавшие избрание съездами всех уровней мандатных комиссий для проверки полномочий избранных делегатов и заслушивание их докладов<sup>11</sup>.

В соответствии с положениями, закрепленными в Конституции РСФСР 1937 г., Верховный Совет РСФСР избирал Мандатную комиссию, которая проверяла полномочия его депутатов. По представлению Мандатной комиссии Верховный Совет РСФСР принимал решение либо признать полномочия, либо кассировать выборы отдельных депутатов (ст. 34).

Согласно ст. 36 и 40 Положения о выборах в Верховный Совет РСФСР, утвержденного постановлением ВЦИК от 16 февраля 1938 г.<sup>12</sup> (далее — Положение от 16 февраля 1938 г.), соответствующие окружные избирательные комиссии устанавливали результаты выборов по округам (п. «е» ст. 40) и выдавали избранным депутатам удостоверения об избрании (п. «з» ст. 40), а Центральная избирательная комиссия регистрировала депутатов, избранных в Верховный Совет РСФСР (п. «г» ст. 36), и сдавала Мандатной комиссии Верховного Совета РСФСР делопроизводство по выборам (п. «д» ст. 36). Нужно отметить, что в Положении о выборах в Верховный Совет РСФСР, утвержденном Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 ноября 1946 г.<sup>13</sup>, в части регламентации рассматриваемых нами процедур содержались правила, полностью аналогичные тем, что были закреплены в ранее действовавшем Положении от 16 февраля 1938 г.

На Мандатную комиссию Верховного Совета РСФСР возлагалась проверка полномочий его депутатов и представление на его рассмотрение предложений о признании полномочий депутатов, а в случае нарушения законодательства о выборах — о признании выборов отдельных депутатов недействительными<sup>14</sup>.

В соответствии с правилами, закрепленными в Положении о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР, утвержденном постановлением Верховного Совета РСФСР 29 июля 1939 г.<sup>15</sup> (далее — Положение от 29 июля 1939 г.), на выборах в краевые и областные Советы окружные избирательные комиссии устанавливали результаты выборов по соответствующему округу (п. «г» ст. 33) и выдавали избранным депутатам удостоверения об избрании (п. «д» ст. 33), а краевая, областная избирательная комиссия регистрировала избранных депутатов в краевой, областной Совет депутатов трудящихся (п. «г» ст. 30) и сдавала мандатной комиссии краевого, областного Совета депутатов трудящихся делопроизводство по выборам (п. «д» ст. 30).

Регулирование исследуемых нами процедур при проведении выборов в окружные Советы депутатов трудящихся национальных и административных округов, в районные, городские и районные в городах, а также сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся осуществлялось в соответствии с аналогичными по содержанию правилами.

Положение о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 октября 1947 г.<sup>16</sup>, а также Положение о выборах в краевые, областные,

<sup>11</sup> См.: ст. 54, 55 Декрета ВЦИК от 13 октября 1925 г. «Об утверждении Инструкции о выборах городских и сельских Советов и о созыве съездов Советов» // СУ РСФСР. 1925. № 79. Ст. 603 ; ст. 51, 52 Декрета ВЦИК от 4 ноября 1926 г. «Об утверждении Инструкции о выборах городских и сельских Советов и о созыве съездов Советов» // СУ РСФСР. 1926. № 75. Ст. 577 ; ст. 67 постановления ВЦИК от 20 октября 1930 г. «Об утверждении Инструкции о выборах в Советы и на съезды Советов» // СУ РСФСР. 1930. № 4. Ст. 654 ; ст. 65 постановления ВЦИК от 1 октября 1934 г. «Об утверждении Инструкции о выборах в Советы и на съезды Советов РСФСР» // СУ РСФСР. 1934. № 36. Ст. 226.

<sup>12</sup> СУ РСФСР. 1938. № 4 ст. 47.

<sup>13</sup> Известия СДТ СССР. 1946. № 278.

<sup>14</sup> См.: п. 1 ст. 9 Положение о постоянных комиссиях Верховного Совета РСФСР, утвержденного Законом РСФСР от 19 июля 1968 г. (ред. от 01.07.1987) // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 142.

<sup>15</sup> Известия СДТ СССР. 1939. № 178.

<sup>16</sup> Ведомости ВС СССР. 1947. № 36.

окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 2 октября 1950 г.<sup>17</sup>, в части правового регулирования проверки и подтверждения депутатских полномочий закрепляли нормы, совпадавшие по содержанию с теми, что были закреплены в действовавшем ранее Положении от 29 июля 1939 г.

На мандатные комиссии Советов всех уровней (поселковых, сельских, районных, городских, краевых и областных) возлагалась проверка депутатских полномочий и представление на рассмотрение соответствующего Совета предложений о признании полномочий депутатов, а в случае нарушения законодательства о выборах — о признании выборов отдельных депутатов недействительными<sup>18</sup>.

В статье 4 Закона СССР от 20 сентября 1972 г. «О статусе народных депутатов в СССР»<sup>19</sup> содержалась норма, в соответствии с которой Советы всех уровней избирали мандатные комиссии для проверки полномочий народных депутатов. По представлению мандатной комиссии Совет принимал решение о признании полномочий депутатов, а в случае выявленных комиссией нарушений законодательства о выборах — решение о признании выборов отдельных депутатов недействительными.

Депутаты Советов имели депутатские удостоверения и нагрудные знаки, которые выдавались им после признания соответствующим Советом полномочий депутатов<sup>20</sup>.

Таким образом, в период действия Конституции РСФСР 1937 г., а также в течение всего

последующего времени вплоть до принятия Конституции РФ 1993 г. полномочия между органами, участвующими в реализации рассматриваемых нами процедур, распределялись следующим образом:

- окружные комиссии на выборах депутатов представительных органов соответствующего уровня устанавливали результаты выборов по округам и выдавали избранным депутатам удостоверения об избрании;
- избирательная комиссия, организующая выборы соответствующего уровня, регистрировала избранных депутатов и сдавала мандатной комиссии соответствующего представительного органа делопроизводство по выборам;
- мандатная комиссия осуществляла проверку полномочий избранных депутатов и представляла на рассмотрение соответствующего представительного органа предложения о признании полномочий депутатов, а в случае нарушения законодательства о выборах — о признании выборов отдельных депутатов недействительными;
- представительный орган на основании представления мандатной комиссии принимал соответствующие решения, после чего депутатам, в отношении которых было принято решение о признании их полномочий, выдавалось депутатское удостоверение.

Конституция 1978 г. (в ред. от 10.12.1992) содержала норму, в соответствии с которой Съезд народных депутатов РФ по представлению избираемой им мандатной комиссии принимал решение о признании полномочий депутатов,

<sup>17</sup> Указ. соч. 1950. № 30.

<sup>18</sup> См.: п. 1 ст. 54 Закона РСФСР от 19 июля 1968 г. «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР» (ред. от 21.02.1985) ; п. 1 ст. 67 Закона РСФСР от 29 июля 1971 г. «О районном Совете народных депутатов РСФСР» (в ред. от 28.05.1986) // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 31. Ст. 653 ; п. 1 ст. 76 Закона РСФСР от 29 июля 1971 г. «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР» (в ред. от 29.01.1986) // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 31. Ст. 654 ; ст. 49, 51 Закона РСФСР от 20 ноября 1980 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» (в ред. от 01.07.1987) // Ведомости ВС РСФСР. 1980. № 48. Ст. 1593 ; п. 1 ст. 9 Положения о постоянных комиссиях местных Советов народных депутатов РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1983 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1983. № 10. Ст. 318.

<sup>19</sup> Закон СССР от 20 сентября 1972 г. «О статусе народных депутатов в СССР» (ред. от 19.04.1979) // Ведомости ВС СССР. 1972. № 39. Ст. 347; 1979. № 17. Ст. 277.

<sup>20</sup> См.: ст. 1, 2 Положения о нагрудном знаке депутата Верховного Совета РСФСР, утвержденного постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 сентября 1979 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1979. № 37. Ст. 940 ; ст. 1, 2 Положения о нагрудном знаке депутата местного Совета народных депутатов РСФСР, утвержденного постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 сентября 1979 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1979. № 37. Ст. 941.

а в случае нарушения законодательства о выборах — о признании выборов отдельных депутатов недействительными (ст. 106).

Законом РСФСР от 8 августа 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР» (в ред. от 18.01.1985)<sup>21</sup> предусматривалось, что Центральная избирательная комиссия на основании протоколов окружных избирательных комиссий подводила итоги выборов в Верховный Совет РСФСР в целом по республике, а также производила регистрацию депутатов, избранных по каждому избирательному округу (п. «и» ст. 29, ст. 55). При этом Центральная избирательная комиссия могла отказать в регистрации депутата и признать выборы недействительными, если в ходе выборов или при подсчете голосов либо определении результатов выборов по округу имелись нарушения указанного Закона (ст. 55). Кроме того, в полномочия Центральной избирательной комиссии входила передача Мандатной комиссии Верховного Совета РСФСР документации, необходимой для проверки полномочий депутатов указанного органа по каждому избирательному округу (п. «к» ст. 29). Каждая из окружных избирательных комиссий после опубликования в печати списка депутатов Верховного Совета РСФСР, зарегистрированных Центральной избирательной комиссией, выдавала избранному по соответствующему округу депутату удостоверение о его избрании, которое заменялось депутатским удостоверением после утверждения Верховным Советом РСФСР его полномочий (ст. 58).

В статье 29 (п. «ж», «з», «и»), ст. 52 и 56 Закона от 3 августа 1979 г. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР»<sup>22</sup> содержались нормы, аналогичные тем, что были закреплены в Законе РСФСР от 8 августа 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР»: комиссия, организующая выборы соответствующего уровня (краевая, областная, Московская, Ленинградская городская, окружная (автономного округа), районная, городская, районная в городе, поселковая или сельская) подводила итоги выборов в соответствующий Совет народных депутатов (п. «ж» ст. 29), регистрировала депутатов, избранных в соответствующий Со-

вет народных депутатов (п. «з» ст. 29), а также передавала мандатной комиссии соответствующего Совета народных депутатов документацию, необходимую для проверки полномочий депутатов по каждому избирательному округу (п. «и» ст. 29). Кроме того, комиссия, организующая выборы, могла отказать в регистрации депутата и признать выборы недействительными, если в ходе выборов или при подсчете голосов либо определении результатов выборов по округу имелись нарушения Закона (ст. 52). Каждая из окружных избирательных комиссий после опубликования списка депутатов, зарегистрированных соответствующей избирательной комиссией, выдавала избранному по округу депутату удостоверение о его избрании. После утверждения Советом народных депутатов полномочий депутата выданное ему удостоверение об избрании депутатом заменялось депутатским удостоверением (ст. 56).

Регламент Верховного Совета РСФСР, принятый 26 марта 1980 г.<sup>23</sup>, предусматривал, что на первой сессии вновь избранный Верховный Совет РСФСР избирал Мандатную комиссию и по ее представлению принимал решение о признании полномочий депутатов, а в случае нарушения законодательства о выборах — о признании выборов отдельных депутатов недействительными (ст. 9, 27).

Оценивая содержание Законов РСФСР от 8 августа 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР» и от 3 августа 1979 г. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» в сравнении с рассмотренными ранее положениями о выборах в Советы различных уровней от 16 февраля 1938 г., 29 июля 1939 г., 26 ноября 1946 г., 8 октября 1947 г. и от 2 октября 1950 г., можно отметить тенденцию к расширению полномочий избирательных комиссий, участвующих в организации и проведении выборов депутатов: согласно положениям о выборах, принятым в 1938–1950 гг., в компетенцию избирательных комиссий входила регистрация избранных депутатов, а также выдача им удостоверений об избрании; согласно законам о выборах, принятым в 1978–1979 гг., к полномочиям избирательных комиссий стало

<sup>21</sup> Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 32. Ст. 845.

<sup>22</sup> Закон РСФСР от 3 августа 1979 г. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» (в ред. от 20.03.1987) // Ведомости ВС РСФСР. 1979. № 32. Ст. 784.

<sup>23</sup> Регламент Верховного Совета РСФСР от 26 марта 1980 г. (в ред. от 01.07.1987) // Ведомости ВС РСФСР. 1980. № 14. Ст. 350.

относиться еще и признание выборов отдельных депутатов недействительными в случае нарушений избирательного законодательства, допущенных в период избирательной кампании (до 1978 г. решение о признании выборов отдельных депутатов недействительными мог принимать только представительный орган на основании результатов проверки, осуществляемой его мандатной комиссией).

Таким образом, благодаря расширению полномочий избирательных комиссий правильность выборов депутатов стала подвергаться двойной проверке, т.к. стало возможным признавать выборы отдельных депутатов недействительными и по решению избирательной комиссии (в результате первичной проверки), и по решению Совета (в результате вторичной проверки).

В 1989 г. в России произошло обновление избирательного законодательства в связи с принятием законов от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РСФСР» и «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» (в более поздних редакциях указанных законов наименование государства «РСФСР» было заменено на «РФ»).

Законом РФ от 27 октября 1989 г. (в ред. от 03.11.1992) «О выборах народных депутатов РФ»<sup>24</sup> предусматривалось, что Центральная избирательная комиссия регистрировала избранных депутатов, подводила итоги выборов в целом по республике, публиковала в печати список избранных народных депутатов РФ, а также передавала мандатной комиссии Съезда народных депутатов РФ документацию, необходимую для проверки полномочий депутатов (п. 7, 8 ст. 21, ст. 49). Центральная избирательная комиссия могла признать выборы недействительными, если в ходе выборов или при подсчете голосов либо определении результатов выборов имели место нарушения данного Закона, и отказать в регистрации народного депутата РФ (ст. 49). Каждая из окружных избирательных комиссий после опубликования в печати списка народных депутатов РФ, зарегистрированных Центральной избирательной комиссией, выдавала

каждому избранному депутату удостоверение о его избрании (п. 9 ст. 23). При наличии всех документов, удостоверяющих избрание и регистрацию народного депутата РФ, ему взамен удостоверения, выданного окружной избирательной комиссией, выдавалось удостоверение народного депутата РФ и нагрудный знак народного депутата РФ (ст. 51).

Закон РФ от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РФ»<sup>25</sup>, распространявший свое действие на порядок подготовки и проведения выборов депутатов не только местных Советов (районных, городских, районных в городах, поселковых и сельских), но и краевых, областных Советов народных депутатов, а также Советов народных депутатов городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов, в части регламентации порядка проверки и подтверждения депутатских полномочий содержал нормы, аналогичные тем, что были закреплены в Законе РФ от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РФ».

В соответствии с положениями Закона СССР от 21 декабря 1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР» избираемая Съездом народных депутатов, Верховным Советом союзной, автономной республики, где создание Съезда не предусматривалось, местным Советом народных депутатов мандатная комиссия проверяла полномочия депутатов, после чего соответствующий представительный орган по представлению мандатной комиссии принимал решение о признании полномочий депутатов, а в случае нарушения законодательства о выборах — решение о признании выборов отдельных депутатов недействительными (ст. 3). Депутаты имели депутатские удостоверения и нагрудные знаки депутата, которые выдавались им после признания Советом депутатских полномочий (ст. 40). В законах РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР»<sup>26</sup> (ст. 3, 4) и от 15 ноября 1990 г. «О статусе народного депутата РСФСР»<sup>27</sup> (ст. 3, 4) содержались близкие по смыслу положения.

<sup>24</sup> Закон РФ от 27 октября 1989 г. (в ред. от 03.11.1992) «О выборах народных депутатов РФ» // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1305.

<sup>25</sup> Закон РФ от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РФ» (в ред. от 03.07.1992) // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1306.

<sup>26</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 23. Ст. 279.

<sup>27</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 25. Ст. 312.



Таким образом, на основании результатов проверки правильности выборов, которая осуществлялась соответствующей избирательной комиссией (первичная проверка), избранному депутату выдавалось удостоверение об избрании, а на основании результатов проверки полномочий избранного депутата, которая проводилась мандатной комиссией соответствующего представительного органа (вторичная проверка), избранному депутату выдавались депутатское удостоверение (взамен удостоверения об избрании), а также нагрудный знак. Кроме того, и соответствующая избирательная комиссия, и соответствующий представительный орган могли принять решение о признании выборов отдельных депутатов недействительными в случае выявленных нарушений избирательного законодательства, что являлось дополнительным свидетельством двойного контроля за чистотой полномочий народных избранников.

Согласно Временному регламенту Съезда народных депутатов РСФСР от 7 июня 1990 г.<sup>28</sup> первое после выборов заседание Съезда народных депутатов РСФСР открывал и вел Председатель Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов РСФСР, а после избрания Председателя Верховного Совета РСФСР и его заместителей заседания Съезда начинал вести Председатель Верховного Совета РСФСР или его заместитель (ст. 10). Для проверки полномочий депутатов на первом после выборов заседании Съезд избирал из числа народных депутатов РСФСР Мандатную комиссию и по ее представлению принимал постановление о признании полномочий народных депутатов РСФСР, а в случае нарушения законодательства о выборах — о признании выборов отдельных депутатов недействительными (ст. 11).

Принципиально важной по содержанию являлась ст. 12 Временного регламента, согласно которой до признания полномочий депутатов Съезд народных депутатов РСФСР принимал

решения только по повестке дня Съезда, по составам Секретариата, Мандатной и Редакционной комиссий Съезда (т.е. по организационным вопросам). Другие вопросы Съезд мог обсуждать, не принимая по ним решения до признания полномочий депутатов.

Ознакомившись с содержанием законов от 8 августа 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР» и от 3 августа 1979 г. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР», а также законов от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РФ» и «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РФ», можно сделать вывод о том, что указанные законодательные акты регламентировали порядок проверки и подтверждения полномочий народных избранников в целом одинаково. Вместе с тем существенным отличием законов, принятых в 1989 г., является появление норм, предусматривающих несовместимость статуса народного депутата с его должностным положением<sup>29</sup>.

Закрепление на законодательном уровне правила о несовместимости депутатского мандата и должностного положения повлекло за собой усложнение процедуры регистрации кандидатов в депутаты, выражающееся в том, что лица, замещающие должности, несовместимые с депутатским статусом, а также лица, являющиеся депутатами двух Советов, при выдвижении их кандидатами в депутаты в своих заявлениях должны были сообщить о намерении освободить занимаемые должности либо указать, в каком из Советов их депутатские полномочия будут прекращены досрочно в случае избрания их депутатами, либо сообщить о снятии своих кандидатур<sup>30</sup>.

В соответствии с Положением о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, утвержденным Указом Президента РФ от 1 октября 1993 г.<sup>31</sup>, Центральная избирательная комиссия РФ устанавливала лиц, избранных

<sup>28</sup> Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 7 июня 1990 г. (ред. от 25.10.1991) «О Временном регламенте Съезда народных депутатов РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 18; 1991. № 44. Ст. 1438.

<sup>29</sup> См.: ст. 12, 32 Закона РФ 1989 г. «О выборах народных депутатов РФ», ст. 12, 34 Закона РФ 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РФ».

<sup>30</sup> См.: ст. 33 Закона РФ от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РФ», ст. 35 Закона РФ от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РФ».

<sup>31</sup> Указ Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» // САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3907.

депутатами Государственной Думы по общефедеральному избирательному округу, выдавала им удостоверения об избрании (п. «н» ст. 17), определяла и опубликовывала общие итоги выборов (п. «м» ст. 17, ч. 1 ст. 40), а также составляла списки лиц, избранных депутатами Государственной Думы, и передавала их Мандатной комиссии Государственной Думы вместе с документацией, необходимой для проверки полномочий депутатов (п. «о» ст. 17). Кроме того, Центральная избирательная комиссия была вправе признать выборы по отдельным одномандатным избирательным округам, а также по общефедеральному избирательному округу недействительными, если допущенные при их проведении нарушения не позволяли с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей (ч. 6 ст. 38, ч. 2 ст. 40). Окружные избирательные комиссии после опубликования общих итогов выборов производили регистрацию и выдавали удостоверения об избрании депутатам, избранным по соответствующим одномандатным избирательным округам (ч. 2 ст. 41).

Статья 22 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, а также ст. 4 Положения о федеральных органах власти на переходный период, утвержденного Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г.<sup>32</sup>, предусматривали несовместимость статуса депутата Государственной Думы с должностным положением или деятельностью в государственных и иных органах. Депутат Государственной Думы не мог быть одновременно депутатом Совета Федерации, депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, не мог находиться на государственной службе, а также заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Лица, у которых должность, мандат или занятия были несовместимы с мандатом депутата Государственной Думы, на стадии выдвижения своей кандидатуры в период избирательной кампании брали на себя письменное обяза-

тельство о прекращении соответствующей деятельности в случае избрания. Несоблюдение вышеперечисленных ограничений влекло за собой признание избрания соответствующих лиц недействительным.

Регистрация избранного депутата, а также выдача ему удостоверения об избрании осуществлялась только в том случае, если депутат в 3-дневный срок после извещения о его избрании сообщал в письменном виде в соответствующую избирательную комиссию о сложении с себя полномочий, несовместимых со статусом депутата Государственной Думы (ст. 41 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году). Процитированная норма, обязывающая избранного депутата сложить полномочия, несовместимые со статусом народного избранника, являлась новеллой российского избирательного законодательства и имела важное практическое значение, поскольку гарантировала, что удостоверение об избрании сможет получить только тот, кто предоставил в соответствующую избирательную комиссию документированные доказательства фактического прекращения деятельности, несовместимой со статусом депутата Государственной Думы. Иначе говоря, письменное сообщение о фактическом сложении с себя полномочий, несовместимых со статусом депутата, стало необходимым условием для выдачи лицу удостоверения об избрании.

Ныне действующая Конституция РФ 1993 г. не содержит норм, предусматривающих необходимость проверки и подтверждения депутатских полномочий на заседании представительного органа. Не предусматриваются указанные процедуры и постсоветским федеральным законодательством России. Что же послужило причиной для отказа от этих процедур? Попробуем разобраться.

Начало деятельности Государственной Думы 1-го созыва регулировалось Положениями ее Временного регламента<sup>33</sup>, которые принимались отдельными блоками в период с 11 по 21 января 1994 г. Позже, 25 марта 1994 г., был принят постоянный Регламент Государ-

<sup>32</sup> Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» (ред. от 10.01.2003) // САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

<sup>33</sup> См.: постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 января 1994 г. № 5-1 ГД, от 13 января 1994 г. № 6-1 ГД, от 13 января 1994 г. № 7-1 ГД, от 17 января 1994 г. № 11-1 ГД, от 17 января 1994 г. № 12-1 ГД, от 18 января 1994 г. № 15-1 ГД, от 21 января 1994 г. № 42-1 ГД // Ведомости ФС РФ. 1994. № 1. Ст. 36, 37, 38, 42, 43, 46, 73.

ственной Думы 1-го созыва<sup>34</sup>. В отличие от Регламента Съезда народных депутатов РСФСР 1990 г., подробно регулировавшего процедуры проверки и подтверждения полномочий вновь избранных депутатов, ни Положения Временного регламента Государственной Думы 1-го созыва, ни ее постоянный Регламент не содержали норм, предусматривавших необходимость применения данных процедур. В ст. 31 постоянного Регламента Государственной Думы 1-го созыва говорилось лишь о том, что на ее первом заседании председательствующий сообщал палате фамилии избранных депутатов согласно списку, составленному на день открытия первого заседания Государственной Думы и официально переданному ей Центральной избирательной комиссией. Вместе с тем Положение о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году все же предусматривало проверку полномочий народных избранников на заседании Государственной Думы 1-го созыва, поскольку в п. «о» ст. 17 Положения была закреплена норма, согласно которой Центральная избирательная комиссия передавала Мандатной комиссии Государственной Думы избирательную документацию для проверки полномочий избранных депутатов.

В Государственной Думе 1-го созыва функционировала Мандатная комиссия, избранная 14 января 1994 г. По результатам ее работы полномочия 444 депутатов, выборы которых состоялись 12 декабря 1993 г., были признаны только 6 апреля 1994 г. Кроме того, в январе 1995 г. возникли сложности с признанием полномочий одного из депутатов (С. П. Мавроди), т.к. Государственная Дума многократно не набирала голосов для этого решения. В конце концов Председатель Государственной Думы И. П. Рыбкин констатировал, что «процедура признания депутатских полномочий является не более чем традицией, не имеющей правового основания ни в одном законе», и выписал С. П. Мавроди депутатское удостоверение без

голосования<sup>35</sup>. После данного инцидента механизм признания полномочий депутатов в Государственной Думе более не применялся<sup>36</sup> и не применяется по сей день.

Подтверждением этому может служить последовательное сокращение числа полномочий Мандатной комиссии Государственной Думы, которая в настоящее время преобразована в Комиссию по вопросам депутатской этики. В Регламенте Государственной Думы 1998 г. отсутствует даже упоминание о проверке данной комиссией полномочий избранных депутатов. Не относится проверка депутатских полномочий и к компетенции Комитета Государственной Думы по регламенту и организации ее работы, который занимается подготовкой к рассмотрению палатой вопросов о лишении депутата неприкосновенности (ст. 185.3–185.5 Регламента) и о досрочном прекращении полномочий депутата (ст. 18 Регламента). Кроме того, об отказе от применения Государственной Думой 2-го и всех последующих созывов процедуры проверки и подтверждения полномочий избранных депутатов свидетельствует исключение из числа полномочий Центральной избирательной комиссии РФ передачи избирательной документации в Государственную Думу. Единственное нормативно закреплённое упоминание о том, что Центральная избирательная комиссия РФ передавала документацию, необходимую для проверки полномочий депутатов, Мандатной комиссии Государственной Думы 1-го созыва, содержалось в п. «о» ст. 17 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году. В федеральных законах, регулировавших порядок организации и проведения выборов депутатов Государственной Думы последующих созывов, данное полномочие больше ни разу не упоминалось. При проведении выборов депутатов Государственной Думы 2-го созыва к полномочиям Центральной избирательной комиссии РФ стало относиться

<sup>34</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25 марта 1994 г. № 80-1 ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания — Парламента РФ» // Ведомости ФС РФ. 1994. № 3. Ст. 160.

<sup>35</sup> Состав Государственной Думы первого созыва (1994–1995). Динамика численного состава // Электронное периодическое издание «Политика». URL: <http://www.politika.su/fs/gd1so.html> (дата обращения: 10 августа 2015 г.).

<sup>36</sup> Состав Государственной Думы второго созыва (1996–1999). Изменения в составе депутатов // Электронное периодическое издание «Политика». URL: <http://www.politika.su/fs/gd2so.html> (дата обращения: 10 августа 2015 г.).

обеспечение передачи документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, в архив<sup>37</sup>, а при проведении выборов депутатов Государственной Думы 3-го, 4-го, 5-го и 6-го созывов хранение и передача в архив избирательной документации стали осуществляться в соответствии с порядком, утверждаемым Центральной избирательной комиссией РФ по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере архивного дела, а также в соответствии с требованиями федерального законодательства<sup>38</sup>. Передача избирательной документации в архив предусмотрена и Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который будет применяться на выборах депутатов Государственной Думы 7-го созыва<sup>39</sup>.

В соответствии с п. 11 ст. 21, п. 17 ст. 22 Закона РФ от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов» избирательная документация, необходимая для проверки депутатских полномочий, передавалась организующими выборы избирательными комиссиями мандатным комиссиям соответствующих Советов (районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских, краевых, областных, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов). Согласно Основным положениям о выборах в представительные органы

государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, утвержденным Указом Президента РФ от 27 октября 1993 г.<sup>40</sup>, документация, связанная с проведением и организацией выборов регионального уровня, стала передаваться в архив (п. «и» ч. 1 ст. 16, п. «е» ч. 1 ст. 17, п. «ж» ч. 1 ст. 18). Что же касается муниципальных выборов, то в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>41</sup> передача в муниципальный архив документации, связанной с проведением и организацией выборов депутатов местных представительных органов, стала обеспечиваться избирательной комиссией муниципального образования.

О процедурах проверки и подтверждения полномочий депутатов региональных и местных представительных органов последний раз упоминалось в ст. 3 Закона СССР от 21 декабря 1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР». Указами Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1765 и от 29 октября 1993 г. № 1797<sup>42</sup>, регламентировавшими порядок выборов депутатов указанных органов, а также иными нормативными правовыми актами постсоветского периода эти процедуры больше не предусматривались.

Важно отметить, что в настоящее время Государственная Дума и иные представительные органы не обладают правом признавать выбо-

<sup>37</sup> См.: ст. 23 Федерального закона от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2398.

<sup>38</sup> См.: ст. 23 Федерального закона от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»; п. «ф» ч. 1 ст. 24, ст. 87 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (в ред. от 21.03.2002) // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3178; п. 21 ст. 26, ст. 91 Федерального закона от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (в ред. от 25.07.2006) // Российская газета. 2002. 25 декаб.; п. 18 ст. 25, ст. 88 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (в ред. от 16.12.2014) // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

<sup>39</sup> См.: п. 22 ст. 27, ст. 95 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. (ред. от 14.07.2015) № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

<sup>40</sup> Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» (в ред. от 06.11.1993) // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4189; № 45. Ст. 4331.

<sup>41</sup> СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 2014. № 23. Ст. 2931.

<sup>42</sup> Указ Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1797 (в ред. от 10.01.2003) «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» // Российские вести. 1993. 3 ноября. № 205; Собрание законодательства. 2003. № 3. Ст. 206.



ры отдельных депутатов недействительными в случае выявленных в период избирательной кампании нарушений. Последними нормативными актами, в которых упоминалось указанное правомочие представительных органов, были Закон СССР от 21 декабря 1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР» (ст. 3) и Регламент Съезда народных депутатов РСФСР 1990 г. (ст. 11). Согласно положениям действующего федерального законодательства принятие решений о признании выборов депутатов недействительными является прерогативой соответствующих избирательных комиссий в зависимости от вида выборов (Центральной избирательной комиссии РФ, избирательной комиссии субъекта РФ, окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципальной образования)<sup>43</sup>.

Таким образом, вместо практиковавшейся в советское время двойной проверки — проверки правильности выборов, которую осуществляла соответствующая избирательная комиссия (первичная проверка), и проверки депутатских полномочий, которую осуществляла мандатная комиссия соответствующего представительного органа (вторичная проверка), — в постсоветское время стала проводиться проверка лишь соответствующей избирательной комиссией. От проверки и подтверждения полномочий избранных депутатов Государственная Дума добровольно отказалась в 1995 г., а из компетенции региональных и местных представительных органов данные конституирующие процедуры были исключены еще раньше — в 1993 г.

Отказ от проверки полномочий вновь избранных депутатов мандатными комиссиями представительных органов привел к тому, что

эту процедуру пришлось возложить на соответствующие избирательные комиссии, которые перед тем, как выдать депутату удостоверение об избрании, стали не только проверять правильность выборов, но еще и следить за тем, чтобы избранный депутат сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом народного избранника<sup>44</sup>.

Является ли целесообразной и эффективной проверка депутатских полномочий, проводимая в настоящее время избирательными комиссиями? Не лучше ли вернуть представительным органам осуществление данной процедуры, которая на протяжении более 70 лет являлась неотъемлемым элементом их конституирования? Попробуем ответить на эти вопросы при помощи анализа правовых норм.

В период с 1993 г. по сентябрь 1997 г. порядок проверки полномочий избранных депутатов был следующим: соответствующая избирательная комиссия, установив результаты выборов, признавала депутата избранным и извещала его о своем решении; депутат в установленный срок был обязан сложить с себя полномочия, несовместимые со статусом народного избранника, и в письменном виде сообщить об этом в избирательную комиссию; избирательная комиссия после опубликования общих итогов выборов и при условии выполнения избранным депутатом указанных требований регистрировала депутата и выдавала ему удостоверение об избрании. Если депутат не выполнял предусмотренные законом требования, его избрание признавалось недействительным<sup>45</sup>. Таким образом, избирательная комиссия в рассматриваемый период осуществляла, во-первых, проверку

<sup>43</sup> См.: ч. 5 ст. 82 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» ; ч. 8 ст. 87, ч. 5 ст. 88 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» ; ч. 9 ст. 70 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (ред. от 06.04.2015) // Российская газета. 2002. 15 июня.

<sup>44</sup> О полном перечне запретов и ограничений, несовместимых со статусом депутата, см.: ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (в ред. от 29.06.2015) // Российская газета. 1994. 12 мая ; ст. 12 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» ; ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

<sup>45</sup> См.: ст. 41 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году ; ст. 64 Федерального закона от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» ; ст. 40 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

правильности выборов и, во-вторых, проверку депутатских полномочий на их совместимость со статусом депутата.

С принятием Федерального закона от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>46</sup> порядок проверки полномочий избранных депутатов несколько изменился. В ч. 4 ст. 58 указанного Закона содержалось правило, согласно которому соответствующая избирательная комиссия отменяет свое решение о признании депутата избранным, если он в установленный срок не представил в избирательную комиссию копию приказа (распоряжения) об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, либо копию документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей. Аналогичный порядок проверки депутатских полномочий предусмотрен и п. 6 ст. 70 действующего в настоящее время одноименного Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

Оценивая содержание нынешнего порядка проверки полномочий избранных депутатов в сравнении с тем, что применялся в период с 1993 по 1997 гг., можно прийти к следующим выводам. Если ранее действовавший порядок предусматривал *одно необходимое условие* для выдачи избранному депутату удостоверения об избрании, а именно — представление в избирательную комиссию письменного подтверждения сложения с себя полномочий, несовместимых со статусом депутата, то действующий в настоящее время порядок предусматривает уже *два альтернативных условия*: либо представление в избирательную комиссию копии приказа (иного документа), свидетельствующего о *фактическом* освобождении от обязанностей, несовместимых с депутатским статусом, либо представление копии документов, удостоверяющих подачу заявления об освобождении от указанных обязанностей, что свидетельствует не о фактическом сложении, а лишь о *намерении* депутата сложить с себя полномочия, несовместимые со статусом народного избранника.

В случае если избранный депутат выбирает первый из допустимых в настоящее время вариантов, т.е. представляет в избирательную комиссию копию документа, свидетельствующего о *фактическом* освобождении от обя-

зующего о *фактическом* освобождении от обязанностей, несовместимых с депутатским статусом, то избирательная комиссия имеет все основания для регистрации депутата и выдачи ему удостоверения об избрании, поскольку совместимость его полномочий со статусом народного избранника подтверждена документально и не вызывает сомнений. Если же избранный депутат выбирает второй вариант, т.е. представляет в избирательную комиссию копию документов, удостоверяющих подачу заявления об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, то избирательная комиссия по закону должна зарегистрировать депутата и выдать ему удостоверение об избрании, основываясь лишь на документальном подтверждении *намерения* освободиться от указанных обязанностей.

Таким образом, во втором случае избирательная комиссия не в состоянии осуществить полноценную проверку полномочий избранного депутата. Гипотетически возможна ситуация, когда депутат, представивший в избирательную комиссию копию заявления об увольнении с должности, несовместимой с депутатским статусом, и получивший в связи с этим удостоверение об избрании, может впоследствии отозвать свое заявление об увольнении в сроки, установленные трудовым законодательством, и тем самым фактически сохранить за собой и эту должность, и депутатский мандат.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что проверка полномочий депутата, осуществляемая в настоящее время избирательными комиссиями, не является достаточно эффективной. За рамками деятельности избирательных комиссий во втором из допускаемых законом случаев остается вторичная проверка полномочий депутата, а именно проверка совместности депутатских полномочий со статусом народного избранника, а также контроль за тем, чтобы полномочия, несовместимые с депутатским статусом, были фактически прекращены до того, как депутат приступит к работе в соответствующем представительном органе.

Одним из вариантов решения обозначенной проблемы может стать отнесение процедур по проверке и подтверждению депутатских полномочий к компетенции соответствующих представительных органов, а также законодательное закрепление следующих правил:

<sup>46</sup> СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

1. Избирательная комиссия после установления результатов выборов вместе со списком избранных и зарегистрированных депутатов должна передавать в представительный орган для «вторичной» проверки копии документов, подтверждающих, что тот или иной депутат *фактически* сложил с себя несовместимые с его статусом полномочия, а также копии документов тех депутатов, которые на стадии получения удостоверения об избрании заявили лишь о *намерении* освободиться от обязанностей, несовместимых с их статусом, или прекратить несовместимую с их статусом деятельность. Всю остальную документацию о выборах, как и прежде, избирательная комиссия должна хранить в течение определенного законом срока, после чего сдавать в архив.

2. Депутатское удостоверение должно выдаваться депутату только после того, как представительный орган на основании письменных

документов, представленных депутатом или переданных избирательной комиссией, удостоверится в *фактическом* освобождении депутата от обязанностей, несовместимых с его статусом, и примет решение о подтверждении депутатских полномочий.

Кроме того, на законодательном уровне можно закрепить норму, согласно которой до тех пор, пока депутат не представит в соответствующий представительный орган письменные документы, подтверждающие фактическое прекращение полномочий, несовместимых с депутатским статусом, он будет лишен права решающего голоса на заседаниях представительного органа и его комитетов (комиссий). Думается, что такая норма поможет исключить (или свести к минимуму) возможность для конкретного лица одновременно осуществлять и депутатскую деятельность, и деятельность, несовместимую со статусом народного избранника.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. — М. : Норма, 2001. — 688 с.
2. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. — М. : Норма, 2008. — 448 с.
3. Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР. — М., 1974. — 83 с.

*Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.*

## INSTITUTIONALIZATION OF REPRESENTATIVE BODIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

**KALUGINA Tatiana Valerevna** — Ph.D. in Law, Senior Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Magadan Branch of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
[kalugina.tatiana2009@yandex.ru]  
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

**Review.** *The article provides the definition of the concept «institutionalization»; it also considers the forms of self-organization of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, regional legislative (representative) bodies of state power and representative bodies of municipalities provided for by the current constitutional law legislation. In addition, the article pays particular attention to such constituting procedures as verification and validation of the powers of elected deputies that were widely used by the Soviet representative bodies and, according to Professor Kozlova's opinion, is not currently in use.*

*The author analyzes and compares the content of the legal acts of the Soviet and post-Soviet period in terms of regulation of the procedures named above, determines when and under what circumstances in modern Russia there was a refusal to verify and validate deputy powers of Russian representative bodies, and makes the attempt to answer the following questions: Was the verification of deputy powers carried out in the post-Soviet time by election commissions appropriate and effective? Shouldn't we return to representative agencies the procedure that was an integral part of their constitution for over 70 years? On the basis of the analysis of current federal legislation the author concludes that the verification of the powers of the deputy that are currently carried out by the election commissions is not efficient enough. To solve the problems identified in the article the author suggests that, first, the procedures of verification and confirmation of deputy powers should be referred to the jurisdiction of relevant representative bodies; second, the mechanism of interaction of election commissions and rep-*

*representative organs in terms of checking deputy powers should be set forth in the law; third, existing regulatory acts should be supplemented with the norm that deprives an elected deputy of the right to vote until he produces documentary evidence that he terminated all powers incompatible with the status of a deputy.*

**Keywords:** *institutionalization, elements of institutionalization, institutionalizing procedures, newly elected deputy, confirmation of powers, mandates commission, organs of representation of the people, Soviet representative organs, representative organs of the RF, State Duma, legislative (representative) public authorities of the subjects of the RF, representative organs of municipalities, election commission, deputy of a representative body, deputy powers, deputy mandate.*

## BIBLIOGRAPHY

1. *Avakyan S. A. Constitutional Law. Авакьян С.А. Конституционное право. Encyclopedic Dictionary.* – М.: Norma, 2001. P. – 688.
2. *Deputy Mandate In the Russian Federation: constitutional law foundations / Fadeev, V.I., Varlen, M.V.– М.: Norma, 2008. P. – 448.*
3. *Kozlova E. I. Representative organs of the government in the USSR.* – М., 1974. P. – 83.