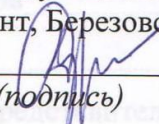


**Министерство образования и науки РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
(АНО ВО Университет «МИР»)**

**Отделение магистратуры и аспирантуры
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового обеспечения государственной службы»
Программа высшего образования
Направление подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»
Профиль «Технологии и механизмы государственного и муниципального управления»**

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

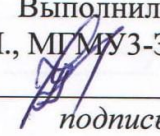
Заведующий кафедрой:
к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.


(подпись)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА МАГИСТРА

**«СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ФОРМИРОВАНИЯ
И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА
ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ
(НА ПРИМЕРЕ САМАРСКОЙ ГУБЕРНСКОЙ ДУМЫ)»**

Выполнил:
Глубокова У.И., МГМУЗ-3


подпись

Научный руководитель:
к.полит.н., доцент
Товченко Р.Б.


подпись

Самара
2018

РЕЦЕНЗИЯ НА ВЫПУСКНУЮ КВАЛИФИКАЦИОННУЮ РАБОТУ

Ф.И.О. студента: Глубокова Ульяна Иосифовна

Название работы: Совершенствование механизмов формирования и организации деятельности законодательного органа власти субъекта РФ (на примере Самарской Губернской Думы)

Рецензент (Ф.И.О.): Заместитель председателя Самарской Губернской Думы, руководитель фракции КПРФ Самарской Губернской Думы Лескин А. В.

Выбранная тема автором является весьма актуальной, более того в преддверии президентских выборов, а также выборов на всех уровнях власти РФ. Безусловно, данный процесс сопровождается изменением федерального и регионального законодательства, реформированием органов всех ветвей власти, в том числе и Самарской Губернской Думы.

В процессе написания данной работы Глубоковой У.И., в соответствии с поставленной целью, удалось решить все поставленные задачи. Работа опирается на широкую источниковую и теоретическую базу, удачно раскрывает объект и предмет исследования. Ценным результатом работы представляются разработанные автором предложения по совершенствованию механизмов формирования законодательного органа власти субъекта РФ, реализация которых позволит закрепить новую для российских регионов, в том числе и для Самарской области, систему выборов депутатов законодательных органов власти субъектов РФ. В то же время представляется возможным более подробное раскрытие автором работы информации по внесению поправок в законодательные акты, а именно указание пунктов, статей НПА, в которые планируется внести поправки или которыми следует по мнению автора добавить в НПА.

В целом, общая методология, структура работы, проведенный в ней анализ и сделанные выводы свидетельствуют о достаточно высокой степени проработанности темы. Проявлен широкий научный кругозор, а также Глубокова У.И. проявила себя как вполне самостоятельный исследователь. В работе автор продемонстрировал хорошее знание теории и практики государственного и муниципального управления, глубокое понимание решения проблем формирования и организации деятельности законодательного органа власти субъекта РФ.

Выпускная работа Глубоковой У.И. выполнена согласно установленным срокам, на достаточно высоком общетеоретическом и практическом уровне, работа соответствует требованиям, предъявляемым к выпускным квалификационным работам по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», как по оформлению, так и по содержанию, а также заслуживает высокой положительной оценки.

ОБЩАЯ ОЦЕНКА ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЫ

100 (отлично)

РЕЦЕНЗЕНТ:

Фамилия, имя, отчество: Лескин Алексей Владимирович

Дата: 01.09.2018

Подпись: _____

Печать _____



Отзыв научного руководителя
о выпускной квалификационной работе

Ф.И.О. магистра: Глубокова У.И., гр. МГМУЗ-3.

Название работы: «Совершенствование механизмов формирования и организации деятельности законодательного органа власти субъекта РФ (на примере Самарской Губернской Думы)».

Научный руководитель: к.полит.н. Товченко Р.Б.

Обращение автора к выбранной теме оправдано и актуально. Отсутствие прочного юридически оформленного правового статуса законодательного органа приведет к нарушению принципа разделения властей с его «сдержками и противовесами» и, как следствие, установлению единовластия. Если правовой статус Федерального Собрания и в законодательстве, и в теории разработан весьма хорошо, то этого нельзя сказать о региональных парламентах. Поэтому задача определения правового статуса и организационных основ этих органов сейчас весьма актуальна.

В процессе написания исследования Глубоковой У.И., в соответствии с заявленной целью, удалось решить все поставленные задачи. Работа опирается на широкую источниковую и теоретическую базу, удачно раскрывает объект и предмет исследования. Ценным результатом работы представляются предложенные автором рекомендации по совершенствованию механизмов формирования и организации деятельности Самарской Губернской Думы.

Общая методология, структура работы, проведенный в ней анализ и сделанные выводы свидетельствуют о достаточно высокой степени проработанности темы. В работе автор продемонстрировала хорошее знание теории и практики государственного и регионального управления, глубокое понимание решения проблем формирования и деятельности законодательных органов государственной власти субъектов РФ, широкий научный кругозор, а также проявила себя как вполне самостоятельный исследователь.

В целом выпускная работа Глубоковой У.И. выполнена в установленные сроки, на достаточном общетеоретическом и практическом уровне, соответствует требованиям, предъявляемым к итоговым квалификационным исследованиям по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», как по оформлению, так и по содержанию, а также заслуживает высокой положительной оценки.

Общая оценка ВКР: 100 (отлично)

Научный руководитель:

Ф.И.О.: Товченко Р.Б.

Дата: 02.02.2018

Подпись: 

Оглавление

Введение	3
1. Историко-теоретические основы организации законодательных (представительных) органов государственной власти	8
1.1. Развитие теоретических взглядов на сущность парламентаризма	8
1.2. Сущность народного представительства в теории и практике государственного управления	14
1.3. История возникновения и эволюция представительных органов государственной власти России	20
2. Организация и функционирование органов законодательной власти в субъектах Российской Федерации (на примере Самарской Губернской Думы)	28
2.1. Правовой статус Самарской Губернской Думы и ее депутатов	28
2.2. Внутренняя организация Самарской Губернской Думы	44
3. Оптимизация порядка формирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ	53
3.1. Достоинства и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем	53
3.2. Предложения по совершенствованию механизмов формирования и организации деятельности Самарской Губернской Думы	59
Заключение	69
Список использованной литературы	72
Приложение	77
Приложение 1. Структура Самарской Губернской Думы	
Приложение 2. Структура аппарата Самарской Губернской Думы	

Введение

Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года, установила ряд новых положений, практически полностью изменивших государственное устройство России. Для нас важно будет отметить следующие принципиальные положения главы 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ: Российская Федерация состоит из равноправных субъектов (ч. 1 ст. 5), которые имеют свои конституции (уставы) и законодательство (ч. 2 ст. 5); государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10); государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11). Таким образом, указанные положения Конституции требуют создания в каждом субъекте федерации органа законодательной власти, действующего от имени государства и в то же время – как орган власти соответствующего субъекта. Эти положения требуют ответа на многие вопросы, такие, как значение, роль и место законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Актуальность темы определяется высоким положением законодательного органа субъекта в системе органов государственной власти. Отсутствие прочного юридически оформленного правового статуса законодательного органа приведет к нарушению принципа разделения властей с его «сдержками и противовесами» и, как следствие, установлению единовластия. Если правовой статус Федерального Собрания и в законодательстве, и в теории разработан весьма хорошо, то этого нельзя сказать о региональных парламентах. Поэтому задача определения правового статуса и организационных основ этих органов сейчас весьма актуальна.

Объект исследования – Самарская Губернская Дума как законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Предмет исследования – механизмы организации деятельности и порядка формирования данного органа.

Цель работы - анализ основных аспектов организации и функционирования законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федера-

ции, а также разработка предложений по совершенствованию механизмов их формирования на примере Самарской Губернской Думы.

Методологическую основу исследования составляют общенаучный метод познания и основанные на нем частно-научные методы, в том числе: нормативно-правовой, системный, метод сравнительного анализа, исторический метод и др.

Структура работы определяется поставленной целью. Работа состоит из трех глав, разделенных на семь параграфов, введения, заключения, списка использованной литературы. Основные выводы проведенного исследования сформулированы по параграфам и обобщены в заключении.

Первый раздел выпускной квалификационной работы (теоретическая часть) посвящён понятийному аппарату, используемому в тексте работы. В числе основных задач, решению которых уделено внимание на данной стадии работы, можно назвать:

- определение понятия законодательной власти, парламента и парламентаризма, выявление различий между общетеоретическими трактовками и законодательной формулой этих понятий;
- определение специфики законодательного (представительного) органа государственной власти, его места в системе разделения властей;
- выявление сущности народного представительства, опираясь на труды классиков и работы современников – философов, социологов, правоведов;
- изучение истории возникновения и эволюции представительных органов государственной власти России.

Во второй (аналитической) части работы детально рассмотрены все основные элементы, слагающие конституционно-правовой статус законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, причём акцент сделан на законодательно закреплённых его особенностях, что отличает его от других органов государственной власти, имеющих иной статус. Проанализированы функции и полномочия представительного органа, организация его работы, основные направления деятельности профильных комитетов и структурных подразделений аппарата Самарской Губернской Думы.

Во второй главе рассмотрены также элементы правового статуса депутатов парламента: права, обязанности, гарантии осуществления ими профессиональной деятельности. Затронуты также проблемы, связанные с неприкосновенностью и типом мандата депутата законодательного органа субъекта РФ.

Согласно общей теории государственного управления правотворческая деятельность является одной из основных форм управленческой деятельности. Поэтому одним из основополагающих способов реализации управленческих решений является их реализация путём разработки и принятия определённых нормативных правовых актов, регулирующих отношения в той или иной сфере (в нашем случае – в сфере организации законодательных органов государственной власти). Этой задаче посвящена третья (проектная) часть работы. В ней подробно проанализированы достоинства и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, и разработаны предложения по совершенствованию механизмов формирования Самарской Губернской Думы. Непосредственной задачей, решаемой в этой главе, является определение оптимальной системы избрания депутатов законодательного органа власти, и юридическое закрепление новых механизмов государственного регулирования сферы деятельности Законодательного Собрания Самарской области.

Для решения названных задач детальному изучению подвергнут целый спектр нормативных правовых актов, центральным из которых является Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ от 06.10.1999 г. Особое внимание уделено регулированию вопросов правового статуса законодательного органа Самарской области и его депутатов, которое осуществляется нормативными правовыми актами области. В их числе:

- Устав (Основной Закон) Самарской области от 18.12.2006 г. (в действ. редакции);
- Закон Самарской области «О Самарской Губернской Думе» № 32-ГД от 10.05.2007 г. (в действ. редакции);
- Закон Самарской области «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы» № 56-ГД от 18.04.2016 г. (в действ. редакции);

- Закон Самарской области «О статусе депутата Самарской Губернской Думы» № 4-ГД от 07.02.2003 г. (в действ. редакции);

- Положение о постоянных комитетах и комиссиях Самарской Губернской Думы, утвержденное постановлением Самарской Губернской Думы № 119 от 28.05.2002 г. (в действ. редакции);

- Регламент Самарской Губернской Думы, утвержденный постановлением Самарской Губернской Думы № 840 от 25.11.2003 г. (в действ. редакции) и др.

Тексты нормативных правовых актов и судебная практика взяты как из официальных источников (Собрание законодательства Российской Федерации, Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации; Вестник Конституционного Суда Российской Федерации; Российская газета, Волжская Коммуна), так и из компьютерной справочной системы (комплекса) «Гарант». Часть материалов почерпнута с официальных сайтов Самарской Губернской Думы (www.samgd.ru), Государственной Думы (www.duma.gov.ru), сайта Фонда поддержки и развития парламентаризма в России (www.legislature.ru), Центральной избирательной комиссии России (www.cikrf.ru) и др.

Что касается литературы, используемой в настоящей работе, то нужно отметить, следующее. На сегодняшний день изучению законодательных органов власти посвящена литература как в нашей стране, так и за рубежом. Наиболее комплексными и системно структурированными из них можно назвать книги «Региональные парламенты в современной России» и «Законодательные органы субъектов Российской Федерации», написанные коллективами учёных, а также «Парламент России» И.В. Гранкина. Кроме этого мы обращаемся к учебному пособию О.М. Ройя «Система государственного и муниципального управления». Соответствующие «сюжеты» добротны раскрыты и проанализированы в учебниках по конституционному и административному праву, государственному управлению, политологии, истории, а также в публицистических статьях, посвященных нашей проблематике, следующих авторов: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, М.В. Баглая, Н.А. Богдановой, М.А. Василика, В.И. Васильева, М.А. Гмырина, В.В. Гошуляк, А.А. Захаровой, А.И. Исаева, И.А. Кравченко, А.В. Кынева, В.В. Лузина, А.Е. Люборева, А.Ф.Малого, А.В. Пав-

лушкина, А.Е. Постникова, В.Б. Рыжкого, Д.Л. Суркова, О. Тихомировой, С.В. Устименко, В.Е. Чиркина, Н.В. Щербаковой и ряда других.

Особо нужно отметить идущий сейчас процесс реформирования органов всех ветвей власти, изменение законодательства и, как следствие, некоторое отставание теоретической мысли от практики. Остается значительный круг вопросов, которые не освещены должным образом в литературе и, как следствие, имеют неоднозначные и не всегда верные решения на практике. Это вопросы, связанные с классификацией полномочий законодательного органа субъекта РФ, а также проблема определения его правового статуса. Требуют более глубокого анализа и вопросы использования различных избирательных систем на региональных выборах, и их регулирование в региональном избирательном законодательстве.

Научная новизна настоящей выпускной квалификационной работы видится в разработке предложений по совершенствованию механизмов формирования законодательного органа субъекта РФ, реализация которых позволит закрепить новую для российских регионов систему выборов депутатов законодательных органов власти субъектов РФ.

Выпускная квалификационная работа может служить практической основой для совершенствования избирательного законодательства на уровне субъектов РФ путем введения пропорциональной системы выборов и совершенствования механизмов формирования законодательных органов власти. Кроме того, материалы работы могут быть использованы для дальнейших научных исследований в данной области.

1. Историко-теоретические основы организации законодательных (представительных) органов государственной власти

1.1. Развитие теоретических взглядов на сущность парламентаризма

Законодательная власть — это право и возможность издавать общеобязательные нормативные акты государственного значения, имеющие наиболее общий характер, т.е. устанавливать правила, определяющие основы общественно значимого поведения и деятельности физических и юридических лиц, граждан, должностных лиц, органов и учреждений государства, общественных объединений [25]. Законодательная власть рассматривается как выражение воли всего народа (хотя на деле это не всегда так), его интересов, народного суверенитета. Поэтому законы имеют высшую юридическую силу и приоритет перед актами исполнительной власти: акты президентов, правительств, решения судов не могут противоречить закону. Лишь органы конституционного контроля могут лишить закон действия (хотя и не отменить его), в случае если они признают, что закон противоречит Конституции.

Законодательная власть осуществляется прежде всего общегосударственным представительным органом, имеющим обобщенное название «парламент». Это собирательное наименование представительных органов в большей степени отражает их природу, поскольку законодательная деятельность не является их единственной функцией. Слово «парламент» происходит от латинского *«parlare»* (говорить) и служит для обозначения органа, где разговаривают, говорят. Хотя предшественником парламента были представительные органы рабовладельцев и других свободных лиц в Древней Греции и Древнем Риме, а также сословно-представительные учреждения в Европе (в том числе Земские соборы в России), происхождение современного парламента связывают с событиями XIII—XIV вв. в Англии, когда власть короля была ограничена собранием крупных феодалов, высшего духовенства, представителями городов и сельской местности (общин).

Современный парламент — это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие об-

ществленные отношения, главным образом, путем принятия законов, образующий полностью или частично некоторые высшие органы государства, осуществляющий контроль за деятельностью высших органов исполнительной власти и высших должностных лиц [27]. Такой контроль осуществляет преимущественно нижняя палата парламента, избираемая непосредственно гражданами (термин «нижняя палата» используется по традиции, он условен и в настоящее время не отражает реальное значение этой палаты в государственном механизме). Кроме того, парламент в ряде стран определяет основы внешней и внутренней политики государства, ратифицирует международные договоры, принимает иные акты.

Государственный строй, основанный на верховенстве парламента в системе органов государства, называют парламентаризмом, в то время как для двух других форм правления этот термин не применяется. Существование парламента в той или иной стране — это еще не установление парламентаризма. Не является государством парламентаризма и современная Россия, этот термин иногда употребляют здесь просто для характеристики всего, что связано с парламентом, т. е. без точного научного смысла [29]. В более узком значении парламентаризм — это формирование правительства парламентом и его ответственность перед ним вплоть до увольнения в отставку [27].

При закреплении наименования законодательных органов субъектов РФ в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» термин «парламент» не используется.

Конституции (Уставы) субъектов свои законодательные органы парламентами не именуют, хотя очевидно, что задачи и функции у них аналогичны парламентским. Основное отличие от общенациональных парламентам заключается в том, что не все депутаты региональных представительных органов работают на постоянной основе. Тем не менее, в отдельных нормативных актах субъектов РФ парламентская терминология используется. Например, «в законе «О статусе депутата Архангельского областного Собрания депутатов» закрепляется право депутата участвовать в «парламентских слушаниях». Принятый Архангельским областным Собранием Рег-

ламент закрепляет порядок проведения депутатских (парламентских) слушаний, несмотря на то, что представительный орган официально парламентом не называется» [36].

Следует отметить, что отсутствие названия «парламент» в уставах субъектов РФ отнюдь не умаляет роль их законодательных органов в регулировании отношений, отнесенных Конституцией РФ к предметам совместного ведения, и отношений, составляющих исключительную компетенцию субъекта РФ. Представительные органы как республик, так и краев и областей решают одинаковые задачи в части законотворческой деятельности, они сходным образом организованы (имеют сходную структуру), состоят из депутатов, работающих в представительном органе как на постоянной профессиональной основе, так и совмещающих работу в выборном органе с другой деятельностью. Поэтому нет видимых правовых препятствий для наименования представительного органа субъекта парламентом и закрепления этого термина в его Конституции (Уставе).

В демократических государствах источником власти является народ. Согласно ст. 1 Конституции РФ, Российская Федерация — демократическое государство, принцип народовластия — основополагающий принцип государственного устройства страны [1]. Истоки формирования государств на основе этого принципа уходят в глубину веков. Он был известен уже в античный период — период расцвета древнегреческих государств. Знали его и в Древней Руси, где принцип народовластия проявлялся в форме вечевых собраний, ограничивающих власть князей.

И сейчас не утратили значения теоретические воззрения по этой проблеме Аристотеля, Джона Локка, Ж. Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Г. Гегеля, К. Маркса, В. И. Ленина и других крупных мыслителей. Большое внимание ей уделяют и современные ученые-политологи, философы, юристы.

Примечательно, что проблема власти исследовалась и исследуется с самых разных позиций. Еще Аристотель заметил многогранность сущности власти, возможность выделения ее направлений, или, как сейчас говорят, ветвей власти. Он различал такие элементы государственного устройства, как власть, обсуждающая государственные вопросы, т.е. власть, близкая к законодательной, правительствен-

ная власть, или та, которую сейчас называют исполнительной властью, и судебная власть. Примерно через два тысячелетия подобные разграничения власти стали проводить Джон Локк, Ж. Ж. Руссо, Ш. Монтескье. Их вполне обоснованно считают основоположниками теории разделения властей. Интерес к ней обусловлен современным государственным устройством Российской Федерации.

Краткий исторический экскурс начнем с книги английского философа Джона Локка «Два трактата о правлении», в которой он разграничивал государственную власть на законодательную и исполнительную. Локк отдавал приоритеты законодательной власти. По его мнению: «...исполнительная власть... является подчиненной и подотчетной законодательной власти и может быть по ее желанию изменена или смешена» [20]. В то же время он предлагал пути ограничения абсолютной власти парламентом, в чем некоторые современные ученые видят особую значимость его труда.

Более заметным произведением, раскрывающим тему разделения властей, является обстоятельный труд Шарля Луи Монтескье «О духе законов» (1748). К тому времени в некоторых государствах уже существовало разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную, что позволило ее автору сделать исторический анализ. Он отмечал, что «если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет», ибо можно опасаться, что монарх или сенат станут создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их.

Одновременно Монтескье отчетливо поставил вопрос о необходимости дополнения принципа разделения властей системой сдержек и противовесов. В качестве таких «противовесов и сдержек» он считал право «вето» монарха, непредоставление парламенту права останавливать действия исполнительной власти.

Важный вклад в развитие теории разделения властей внес Жан Жак Руссо. Он был ярким приверженцем народной власти. Для него народ — это все без исключения население страны, объединенное на основе всеобщего договора. При этом власть народа не ограничена ничем, но в то же время каждый индивид участвует в формировании общей воли, чем обеспечивается его индивидуальная свобода. Столь

возвышенное отношение к народу позволяло Руссо утверждать, что народ является абсолютным властителем, сувереном, а политическим идеалом в этой связи становилась непосредственная демократия. При этом реализация законодательной власти должна, по его мнению, осуществляться народным собранием, состоящим из всех граждан. Но Руссо, как и его предшественники, был противником соединения в одном органе законодательных и исполнительных функций, а без последней невозможно нормальное существование общества. Поэтому исполнительную власть, считал Руссо, должно осуществлять правительство. Однако правительству следует подчиняться законодательной власти, т.е. быть ответственным и сменяемым народом.

Аналогичные суждения по этому вопросу в начале XX в. высказал видный исследователь парламентаризма П. Г. Мижуев. Особая его заслуга в развитии теории парламентаризма видится в том, что он вполне четко определил главный критерий любого политического режима. В этой связи он писал, что влияние народных представителей на высшие органы исполнительной власти дает наилучший критерий, наилучший исходный пункт для общей оценки политического режима разных стран. Данный критерий имеет не только практическое, но и большое методологическое значение для формирования концепции парламентаризма, в особенности при поиске критериев определения парламентской республики [22].

В дореволюционной русской правовой литературе проблемы парламентаризма и разделения властей исследовали Н. И. Лазаревский, Ф. Ф. Кокошин и некоторые другие юристы. При этом в разделении властей, народном представительстве и праве гражданской свободы Лазаревский видел основополагающие принципы конституционного строя, а Кокошин назвал участие народа в законодательстве и разделении властей важнейшими принципами правового государства. Он также предлагал способы сдержек и противовесов в парламентской республике: для исполнительной власти — это контроль представительного органа за бюджетом и армией, ответственность министров, право судебной власти проверять законность правительственных распоряжений; для законодательной власти — участие главы исполнительной власти в законодательном процессе с помощью абсолютного или отлагательного права, наличие двух палат и некоторые другие.

Сторонником представительной формы демократии был ученый начала XX в. Дж. Стюарт Милль. В опубликованном в 1907 г. произведении «Представительное правление» он писал, что идеальным типом формы правления надо признать правление представительное. Таковое, по его мнению, «означает, что весь народ или по меньшей мере значительная его часть пользуется через посредство периодически избираемых депутатов высшей контролируемой властью... Этой высшей властью народ должен обладать во всей ее полноте. Он должен руководить, когда ему захочется, всеми мероприятиями правительства». Конкретизируя предназначение представительного правления, Милль писал: «Настоящая задача законодательного собрания заключается не в управлении, к каковому оно совершенно неспособно, но в наблюдении и контроле над правительством, ... отставлении от должности людей составляющих правительство, если они злоупотребляют своими полномочиями» [28].

В проанализированных трудах теоретиков парламентаризма дооктябрьского (1917) периода, по существу, отсутствует классовый подход. В своих исследованиях они исходят из общегуманитарного понятия «народ», что представляется вполне справедливым и правильным. Аналогичный подход характерен и для многих трудов других исследователей этой проблематики.

С появлением марксистско-ленинского учения о государстве и праве доминирующим для научной мысли социалистических стран стал классовый подход к освещению проблем власти, формированию и деятельности органов государственной власти. Идеи, обосновывающие классовый подход к пониманию общественных процессов, раскрытию сущности государства и его властных структур, высказывали и защищали в своих трудах К. Маркс, Ф. Энгельс, В. И. Ленин. На их основе возникла и оформилась научная социалистическая доктрина советской власти, классового представительства в органах власти, постепенного перехода от государства диктатуры пролетариата к общенародному государству. Важным ее разделом было учение о Советах.

Основополагающими постулатами ленинского учения о Советах являются отказ от парламентаризма и принципа разделения власти на законодательную и ис-

полнительную, неприятие бесклассового парламентаризма, непризнание так называемого свободного мандата, необходимость партийного руководства органами государственной власти. В. И. Ленин был активным сторонником права отзыва депутатов. Он неоднократно обосновывал необходимость такой формы воздействия на депутатов. Это теоретическое обобщение было закреплено в законодательстве Союза ССР, РСФСР и сохранилось в ряде субъектов России до настоящего времени. Однако оно предано забвению в Конституции РФ 1993 года.

Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» Советы народных депутатов как полновластные органы прекратили свое существование [7].

Несмотря на многие недочеты, советские органы активно влияли на жизнь страны и были реальной школой государственного управления граждан Советского Союза.

Таким образом, регулирование важнейших общественных отношений и выражение воли российского народа осуществляет высший орган народного представительства – современный парламент. Систему государственной власти, при которой парламент формирует правительство страны, называют парламентаризмом. Несмотря на то, что данный термин не отражен в федеральных и региональных законодательных актах РФ, его активно применяют на практике. Также нет единства мнений о сущности и разграничении власти, о системе и способах сдержек и противовесов власти среди теоретических воззрений известных философов, ученых и юристов. Изучая и освещая проблемы формирования власти, некоторые теоретики исходят из общегуманитарного понятия «народ», другие применяют классовый подход.

1.2. Сущность народного представительства в теории и практике государственного управления

Выступая органами народного представительства, законодательные органы аккумулируют определенную долю народного суверенитета. Демократические кон-

ституции волю народа, его суверенитет возводят в абсолют. Не исключение в этом смысле и Конституция Российской Федерации 1993 г. Согласно ее третьей статье, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Декларируя абсолютный народный суверенитет, Конституция РФ определяет три формы реализации народом своей власти: непосредственно, через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако как делится между этими формами народный суверенитет, как распределяется между государственными органами власть народа, в этой статье не указывается. Правда, выстроенная в части 1 ст. 11 Конституции РФ череда органов, осуществляющих государственную власть в России, — своеобразный «намек» на их иерархию. Но президенты, а именно Президент Российской Федерации в этой очереди поставлен первым, не олицетворяют народное представительство и суверенитет народа. Для этого предназначены парламенты. Между тем Федеральное Собрание согласно части 1 ст. 11 Конституции РФ осуществляет государственную власть в России лишь после Президента РФ. В этом видится одна из конституционных предпосылок для принижения роли российского парламента как органа народного представительства, определенное отступление от концепции народовластия, с учетом которой разрабатывалась нынешняя Конституция РФ [1].

Отторжение народа от власти, ограничение его права на участие в управлении государством, игнорирование демократии — явления не новые. Не воспринимали народ как устроителя государства и государственных дел, например, Г. Гегель, З. Фрейд, К.Н. Леонтьев. Противниками демократии были Ф. Ницше, Л.Н. Толстой, Н.А. Бердяев. На незрелость народа сетовали В.Г. Белинский и А.И. Герцен. Но все же даже самые ярые сторонники авторитарных режимов вынуждены считаться с идеей народовластия. И дело здесь, конечно, не в популистских лозунгах типа «народ всегда прав». Дело в рациональности коллективного решения, в праве народа, а значит, каждого человека делать политический выбор, в праве участвовать в управлении делами государства. Идеи демократии являются фундаментом подлинного равенства людей, мощным стимулом для их интеллектуального и нравственного развития, создают условия для обеспечения жизнедеятельности общества не на силе

подавления, а на силе разума.

Всевозрастающим значением демократии обусловлена и роль народного представительства. Как утверждает М.В. Баглай, народное представительство выполняет функцию соединения суверенитета народа с государственной властью, что придает всей системе правления демократический характер [17].

Представительство является важным правовым институтом многих отраслей права — гражданского, гражданско-процессуального, уголовно-процессуального, предпринимательского. Его суть в правоотношении, в котором одно лицо (представитель) на основании имеющегося у него полномочия выступает от имени другого лица (представляемого), непосредственно создавая (изменяя, прекращая) для него права и обязанности. Применительно к нашему исследованию имеет отношение норма Гражданского кодекса РФ, устанавливающая, что не являются представителями лица, действующие, хотя и в чужих интересах, но от собственного имени [2].

Следует отметить, что в политологической литературе широко используется термин «политическое представительство», близкий по содержанию с народным представительством [44]. Так, С.В. Устименко утверждает, что «отношения, возникающие между субъектами власти и позволяющие выступать одному из них в качестве представителя другого (других), осуществлять от его (их) имени властные полномочия, иную политическую деятельность, являются отношениями политического представительства» [23]. По нашему мнению, понятие «народное представительство» более точно и конкретно указывает на реальный источник власти. В науке конституционного права категория народного представительства является одной из важных и сложной по своей структуре. В практике государственного строительства отношение к народному представительству — основной критерий существующих политических режимов. Кроме того, от степени развития народного представительства зависит форма государства, иерархия, структура и компетенция органов государственной власти. Наиболее широко проявляется народное представительство в парламентских республиках, ведущей особенностью которых является верховенство парламента в системе государственных органов.

Всем этим обусловлено и внимание ученых-юристов к народному представи-

тельству. Традиционно и вполне обоснованно с этой категорией связывают проявление демократического самоопределения народа, его суверенитета в процессе свободных выборов представительных и законодательных органов. В то же время среди исследователей нет единого мнения в определении этой научной категории. Ряд ученых, например С.А. Авакьян, отмечает, что этим понятием охватываются не только коллегиальные органы, состоящие из избранных народом представителей — депутатов, но и главы исполнительной власти, которые, по его мнению, «производны от народа в силу их выборности и выражают его интересы» [17]. Более широко рассматривает категорию представительства А.С. Автономов, полагая, что Президент РФ осуществляет представительство и является представительным органом государственной власти [18].

Выборные должностные лица на современном этапе государственного устройства России, как правило, представляют собой единоличные исполнительные органы государственной власти либо возглавляют их. И их предназначение — не аккумулировать волю народа в своих решениях, что требуется от депутатов, а проводить в жизнь законы, в которых она традиционно формулируется. Выборные управленцы представляют не народ или часть его, а соответствующий государственный орган внутри страны или за ее пределами. Это представительство можно назвать административным или должностным. Его суть в осуществлении представительства соответствующего органа, а не народа. Такой подход закрепляется и в конституциях. Так, согласно ст. 80 Конституции РФ Президент Российской Федерации представляет Россию внутри страны и в международных отношениях. И это верно. Он является главой государства, что дает ему право представлять государство и внутри страны, и за ее пределами. Если бы его считать представителем народа, а не государства, то совершенно непонятно, кого он представляет внутри страны. Ведь за этим понятием стоит сам народ. Следовательно, в таком случае представитель народа представляет перед народом самого себя, а не народ. Точно так же выборный президент республики или глава администрации субъекта Российской Федерации не осуществляет представительство населения внутри и вне соответствующего субъекта. Каждый из них представляет исполнительный орган. Одно из подтверждений

тому порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ, установленный ст. 95 Конституции РФ. Выборное должностное лицо в ней называется представителем не народа, а исполнительного органа государственной власти. Не возлагает на этих лиц функцию народного представительства законодательство республик и других субъектов Российской Федерации.

Таким образом, административное представительство принципиально отличается от народного представительства. Для депутата фактор избрания народом имеет принципиальное значение. Иным способом он не может стать таковым. Его предназначение в рамках законодательной деятельности — представлять интересы всего народа и максимально выражать его волю или, по меньшей мере, волю своих избирателей [17].

Для народного представительства характерно возникновение определенных правовых отношений между народным представителем и соответствующей группой избирателей. Они отличаются от представительства, регулируемого, нормами гражданского и ряда других отраслей права. Правоотношения народного представительства связаны с государственной властью, формированием государственной воли. Такие правоотношения возникают, естественно, при наличии двух субъектов — избранника народа и избирателей. При этом для народного представителя возникают определенные обязанности перед избирателями, которые, хотя и не оформлены специальным договором, но несут как бы договорный характер [19], на что справедливо обратила внимание Н.В. Щербакова. Ведь до избрания депутатом кандидат в депутаты обнародует свою программу, а избиратели, поддержав его большинством голосов, доверяют ему выступать от их имени. По мнению Н.В. Щербаковой, избранный представитель должен работать на общественных началах. Однако в настоящее время этот признак данного договора утрачен.

В то же время в связи с расширением практики внедрения свободного мандата договорные отношения между избранником и избирателями весьма условные. Это отражается на качестве народного представительства, уровне работы депутатов. После выборов такие отношения основываются не на нормах права, а на моральных обязательствах депутата. Их неисполнение не имеет для депутата никаких последст-

вий.

Внедрение практики избрания выборных должностных лиц, призванных осуществлять исполнительные функции, по нашему мнению, также ослабляет народное представительство. Это ведет к раздроблению, размыванию народного суверенитета, сталкиванию законодательных и исполнительных органов между собой по поводу приоритетов при отражении в своих актах народной воли. Поэтому народное представительство должно осуществляться через представительные и законодательные органы всех уровней. Это обусловлено не только многовековыми традициями, но и тем, что они обладают полным набором признаков, характерных для органов народного представительства: избрание народом на периодически проводимых выборах, коллегиальность, наличие механизма влияния на их деятельность со стороны избирателей.

Мы разделяем мнение Н.А. Богдановой, утверждающей, что только в совокупности все вышеназванные свойства дают качество представительного органа [23], что коллегиальность отличает его от всенародно избранного президента или иного формируемого населением единоличного органа государственной власти. Указанные признаки народного представительства одновременно являются и его принципами. Оттого, насколько глубоко они проникли в жизнь общества и государства, настолько эффективно народное представительство. Уровень развития этого демократического института является одним из главных критериев власти народа. К сожалению, в современной России в полной мере не обеспечивается народное представительство. Конституционная интерпретация принципа разделения властей крайне ограничивает возможности для его эффективного функционирования и дальнейшего развития.

Таким образом, в действительности не весь народ, а весьма незначительные группы населения становятся источником получения властных полномочий для большинства депутатов. Как правило, они являются представителями незначительных групп избирателей. Это обусловлено тем, что свободные выборы, рассматриваемые как высшее непосредственное выражение власти народа, нередко превращаются в систему акций по одурачиванию и подкупу избирателей со стороны наи-

более ретивых претендентов на депутатские мандаты. Такие кандидаты заинтересованы в низкой активности самих избирателей. Подрывает принцип народного представительства и действующее избирательное законодательство, признающее выборы в представительные органы состоявшимися при любой явке избирателей.

Принижает значение народного представительства практика выборов высшего должностного лица РФ – Президента РФ. Опять-таки та же низкая активность избирателей, большой разброс их голосов между многими претендентами на президентское кресло не позволяют считать «победителей» подлинно народными избранниками.

1.3. История возникновения и эволюция представительных органов государственной власти России

Формы народовластия в древнерусском государстве. Понимание роли и места органов народного представительства в политической системе современной России невозможно без всестороннего осмысления многовековой истории законодательных учреждений - от веча и боярской думы до дореволюционных Государственных Дум и Государственного Совета, советского народовластия, современных форм парламентской демократии.

Вече было формой непосредственного участия народа в решении государственных дел. Предметом обсуждения на вече могла стать любая проблема государственной жизни, чаще всего решались вопросы о призвании и изгнании князей, о военных походах и о заключении мирных договоров [39].

Во всех русских землях действовали княжеские думы. Княжеские думы - постоянный совет при князе, в который входили ближайшие его соратники.

Боярская дума явилась продолжением княжеской думы в новых исторических условиях Московского царства. Самостоятельной роли боярская дума не играет, она всегда действовала вместе с царем, составляя совместно с государем единую верховную власть. Боярская дума просуществовала до конца XVII века и позднее была преобразована в сенат.

Земские соборы Московского государства. Одним из крупных явлений политической жизни Московского государства XVI XVII веков были Земские соборы, игравшие важную роль и законотворческой деятельности. В XVII веке Земский собор включал две части: одна состояла из руководителей высшей администрации, церковного руководства, членов боярской думы, начальником приказов, другая составлялась из выборных представителей всех сословий.

Сфера деятельности Земских соборов была чрезвычайно широка и включала выборы царя (в чрезвычайных обстоятельствах), внешние сношения, установление налогов и податей, поддержание порядка внутри государства и даже военные распоряжения в случае неприятельского вторжения [40].

Роль и значение петровского Сената и Госсовета. В царствование Петра I особое значение приобретает Правительствующий Сенат, утвержденный в 1711 году и ставший органом, решавшим все важнейшие дела управления, суда и текущего законодательства. К компетенции Сената относились: судебная и организационно-судебная деятельность, финансовый и налоговый контроль, внешнеторговые и кредитные полномочия [39].

При преемниках Петра роль Сената уменьшается, особенно в сфере законодательства. Александр I в 1802 году окончательно лишает Сенат статуса законосовещательного учреждения, передав эти функции Государственному Совету.

Учрежденный в 1801 году Государственный Совет стал в 1810 году высшим законосовещательным учреждением Российской империи. Все законы, законодательные акты перед утверждением императором должны были обязательно обсуждаться в Государственном Совете.

Государственная Дума дореволюционной России. В 1906 году Николаем II была создана двухпалатная система высших законодательных органов. Нижней палатой первого российского парламента стала Государственная Дума, верхней - Государственный Совет. Государственная Дума и Государственный Совет имели равные законодательные права. На рассмотрение императора представлялись только законопроекты, одобренные обеими палатами парламента.

В отличие от многих европейских стран, где парламентские традиции

складывались веками, в России первое представительное учреждение парламентского типа (в новейшем понимании этого термина) просуществовало около 12 лет, вплоть до падения самодержавия, имея четыре созыва (первая, вторая, третья, четвертая Государственные Думы).

Во всех четырех думах (в разном, конечно, соотношении) преобладающее положение среди депутатов занимали представители поместного дворянства, торгово-промышленной буржуазии, городской интеллигенции и крестьянства. Они принесли в это учреждение свои представления о путях развития России и навыки общественных дискуссий. Особенно показательным было то, что в Думе интеллигенция использовала навыки, приобретенные в университетских аудиториях и судебных прениях, а крестьяне несли с собой в Думу многие демократические традиции общинного самоуправления. В целом работа Государственной Думы являлась в России начала XX века важным фактором политического развития, оказывающим воздействие на многие сферы общественной жизни.

Общее число избранных депутатов Думы в разное время колебалось от 480 до 525 человек. Царь назначал министров, единолично руководил внешней политикой страны, ему подчинялись вооруженные силы, он объявлял войну, заключал мир, мог вводить в любой местности военное или чрезвычайное положение. Более того, в свод Основных государственных законов был внесен специальный параграф 87, который разрешал царю в перерывах между сессиями Думы издавать новые законы только от своего имени. В дальнейшем Николай II использовал этот параграф для того, чтобы проводить законы, которые Дума наверняка не приняла бы [39].

Интересный опыт был накоплен в Думе при обсуждении различных законопроектов. Всего в Думе действовало около 30 комиссий. Большие комиссии, например, бюджетная, состояли из нескольких десятков человек. Выборы членов комиссии производились на общем собрании Думы по предварительному согласованию кандидатур во фракциях. В большинстве комиссий все фракции имели своих представителей.

Законопроекты, поступавшие в Думу из министерств, прежде всего, рас-

сма тривались думским совещанием, состоявшим из председателя Думы, его товарищей, секретаря Думы и его товарища.

Каждый проект рассматривался Думой в трех чтениях. В первом, которое начиналось с выступления докладчика, шло общее обсуждение законопроекта. По завершении прений председатель вносил предложение о переходе к постановочному чтению.

После второго чтения председатель и секретарь Думы делали свод всех принятых по законопроекту постановлений. В это же время, но не позднее определенного срока, разрешалось предлагать новые поправки. Третье чтение являлось, по существу, вторым постановочным чтением. Смысл его состоял в нейтрализации тех поправок, которые могли пройти во втором чтении при помощи случайного большинства и не устраивали влиятельные фракции. По завершении третьего чтения председательствующий ставил на голосование законопроект в целом с принятыми поправками.

Собственный законодательный почин Думы ограничивался требованием, чтобы каждое предложение исходило не менее чем от 30 депутатов.

Считаем, что опыт деятельности Государственной Думы в целом положительен. Несмотря на ограниченность прав, Дума утверждала государственный бюджет, существенно влияя на весь механизм самодержавной власти дома Романовых. Она уделяла огромное внимание разработке мер социальной защиты малоимущих, других слоев населения. Ею, в частности, разработано и принято одно из самых передовых в Европе фабрично-заводское законодательство.

Есть, конечно, и пассив, причем немалый. Несмотря на все старания трудящихся, постоянно будировавших в Думе аграрный вопрос, решить его она оказалась бессильна: слишком велика была помещичья оппозиция, да и среди депутатов присутствовало немало таких, кто, мягко говоря, не был заинтересован в его решении в пользу малоземельного крестьянства.

Советы как органы государственной власти. После Февральской революции 1917 г. в стране появилась и быстро выросла сеть советов рабочих, солдатских, крестьянских депутатов. В мае 1917 г. состоялся I съезд крестьянских

советов, а в июне - рабочих и солдатских. II съезд советов рабочих и солдатских депутатов, открывшийся 25 октября, провозгласил переход всей власти к советам (в декабре крестьянские советы присоединились к рабочим и солдатским). Избранный съездом ВЦИК (Всероссийский Центральный исполнительный комитет) оказался носителем законодательных функций.

III Всероссийский съезд советов в январе 1918 г. принял два акта, имевших конституционное значение: «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа» и постановление «О федеральных учреждениях Российской республики». Здесь было официально оформлено образование Российской Советской Федеративной Социалистической Республики - РСФСР.

В июле 1918 г. V съезд советов принял Конституцию РСФСР. В ней устанавливалось, что именно съезд советов является «высшей властью», компетенция которой никак не ограничивается. Постоянно действующим органом оказался Президиум ВЦИК, состоявший из узкого круга лиц. Председателями ВЦИК являлись Л.Б. Каменев, Я.М. Свердлов, М.И. Калинин. При ВЦИКе сложился рабочий аппарат, включавший несколько отделов, различные комитеты и комиссии.

30 декабря 1922 г. состоялось решение об объединении советских республик в единое федеративное государство - СССР (решение принял I Всесоюзный съезд советов). На II Всесоюзном съезде 31 января 1924 г. была принята первая Конституция СССР. Установленный в ней государственный механизм Союза был вполне аналогичен РСФСР. Высшим органом власти в стране провозглашался всесоюзный съезд советов (созывался один раз в год, а с 1927 г. - один раз в два года), ЦИК (двухпалатный), собиравшийся на сессии три раза в год), Президиум ЦИК (в подчинении которого находилось более 100 учреждений). С начала 30-х годов на сессиях ЦИК установилась специфическая процедура: депутаты утверждали списком (без обсуждения) постановления, принятые Президиумом [22].

Именно Советский Союз стал фактическим наследником дореволюционной российской государственности. Что ж касается РСФСР, то ее правовой ста-

тус в ряде отношений был ниже, чем у других союзных республик, поскольку многие российские вопросы отошли в ведение союзных учреждений.

5 декабря 1936 г. VIII Всесоюзный съезд советов принял новую Конституцию СССР. Она вводила всеобщие, прямые и равные выборы при тайном голосовании. На смену съездам советов и ЦИКу пришел Верховный Совет СССР. Он также собирался на сессии два раза в год, рассматривал законопроекты и утверждал указы своего Президиума.

21 января 1937 г. была принята и новая Конституция РСФСР, также заменившая съезды советов на Верховный Совет республики, депутаты которого избирались на 4 года по норме один депутат от 150 тысяч населения.

В новой Конституции более детально были прописаны структурные, организационные, процедурные и другие вопросы формирования и деятельности Верховного Совета и его руководящих органов. В частности, впервые за годы советской власти депутаты получили право парламентской неприкосновенности, наряду с Председателем Президиума Верховного Совета был введен пост избираемого съездом Председателя Верховного Совета. Первым Председателем Верховного Совета РСФСР в 1938 г. был избран А.И. Жданов.

В последующие годы полномочия и статус высшего органа законодательной власти в Российской Федерации неоднократно пересматривались и уточнялись. Большинство этих изменений и дополнений были связаны с начавшимися в стране глубокими социально-экономическими и политическими преобразованиями и роли в них представительных институтов.

Новый этап в развитии государственной представительной власти России. Существенная активизация деятельности советов всех уровней начинается после отмены статьи 6 Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС. Особенно активно стали работать Съезды народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР. Всего за 1990 год было принято свыше 150 законодательных актов, формирующих основу рыночных реформ, законодательное закрепление принципа частной собственности, расширение форм собственности и хозяйственной деятельности, утверждение их равенства, создание конкурентной

среды. Был введен институт Конституционного Суда.

Самым принципиальным изменением в системе государственной власти этого периода стало введение в 1991 г. поста Президента РСФСР и соответствующее перераспределение властных функций между различными ветвями власти. Съезд народных депутатов, как высший орган государственной власти, и Верховный Совет, состоящий из двух палат - Совета Республики и Совета Национальностей, как его постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган, сохраняли широкие полномочия в области законодательной деятельности, определения внутренней и внешней политики, принятия решений по вопросам государственного устройства и т.д.

Но многие их прежние права, включая подписание и обнародование законодательных актов, формирование правительства и назначение его Председателя, контроль их деятельности, отошли к Президенту РСФСР как высшему должностному лицу и главе исполнительной власти в Российской Федерации.

Подобное перераспределение общественных ролей в условиях отсутствия парламентских традиций, отработанного механизма согласования интересов, а также личные амбиции руководителей с обеих сторон не раз служили причиной острых правовых и политических коллизий во взаимоотношениях законодательной и исполнительной властей. В конце концов, это привело в октябре 1993 г. к их открытому конфликту, завершившемуся роспуском Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета Российской Федерации и ликвидацией системы советов.

21 сентября 1993 г. Президент России Б.Н. Ельцин издал Указ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которым предписывалось «прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов и Верховным Советом Российской Федерации» [32]. Этим Указом вводилось в действие Положение о выборах депутатов Государственной Думы. В соответствии с этим Положением предлагалось провести выборы в Государственную Думу - нижнюю палату Федерального Собрания Российской Федерации. В развитии представительной и законодатель-

ной власти в РФ наступал новый этап. Принятая 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации закрепила статус двухпалатного парламента России, в том числе его верхней палаты - Совета Федерации и нижней - Государственной Думы.

Подводя итоги историко-теоретических основ организации законодательных (представительных) органов государственной власти, необходимо отметить следующее. Проблема сущности власти, выделение ее ветвей исследовалась и исследуется с разных позиций известными философами, учеными, юристами. В современной России основополагающим принципом государственного устройства страны является принцип народовластия. С переходом России от социализма к капитализму в Основном законе страны (Конституция РФ) закреплён ещё один принцип – принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Принцип народовластия реализуется посредством народного представительства, выполняющего функцию соединения суверенитета народа с государственной властью, а именно с ветвями власти.

2. Организация и функционирование органов законодательной власти в субъектах Российской Федерации (на примере Самарской Губернской Думы)

2.1. Правовой статус Самарской Губернской Думы и ее депутатов

Правовой статус есть в общем смысле - совокупность прав и обязанностей. Рассматривая органы государства (или местного самоуправления), можно говорить об идентичности этого понятия с понятием компетенции: и то, и другое – закрепленные в законодательстве полномочия, переданные соответствующим органам народом во исполнение суверенной власти народа. Основой правового статуса государственного органа, следовательно, является его функциональное предназначение. Законом (представительный) орган субъекта федерации определяется как постоянно действующий, высший и единственный орган законодательной власти субъекта Российской Федерации [3].

На практике функции органа законодательной власти субъекта не охватываются лишь одним законотворчеством. Называются четыре группы полномочий:

- законотворческие;
- представительные;
- контрольные;
- учредительские [43].

При этом их можно условно сгруппировать на формальные (процедурные) – законотворческие и учредительные, и материальные (содержательные) – представительные и контрольные.

Законотворческие полномочия состоят в принятии специфических нормативно-правовых актов – законов. Здесь компетенция регионального парламента состоит в праве принятия актов по предметам ведения, не отнесенных к исключительному ведению Российской Федерации и дозволенных Федерацией по предметам совместного ведения, а также по тем из них, что не являются вопросами местного значения. При этом парламент принимает два вида нормативно-правовых актов – законы и постановления. Последние отличаются тем, что, во-первых, это – подзаконные акты, принимаемые непосредственно парламентом, во-вторых, они принимаются только в

случаях, указанных в федеральном законе, в-третьих, это – процедурные акты, с помощью которых оформляются все юридически значимые действия парламента как государственного органа [45].

Согласно Уставу (Основному Закону) Самарской области Дума обладает следующими полномочиями.

Самарская Губернская Дума:

а) принимает Устав Самарской области и законы Самарской области о внесении изменений в Устав Самарской области;

б) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Самарской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и Самарской области в пределах полномочий органов государственной власти Самарской области;

в) заслушивает ежегодные отчеты Губернатора Самарской области о результатах деятельности Правительства Самарской области, в том числе по вопросам, поставленным Самарской Губернской Думой;

г) заслушивает ежегодные отчеты должностных лиц о деятельности полиции на территории Самарской области в порядке, предусмотренном федеральным законодательством;

д) согласовывает представление Генерального прокурора Российской Федерации о назначении прокурора Самарской области;

е) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Самарской области и законами Самарской области.

Законом Самарской области:

а) утверждают бюджет Самарской области и отчет о его исполнении, представленные Губернатором Самарской области;

б) в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливается порядок проведения выборов Губернатора Самарской области и порядок отзыва Губернатора Самарской области, а также порядок проведения выборов в Са-

марскую Губернскую Думу и органы местного самоуправления в Самарской области;

в) утверждаются программы социально-экономического развития Самарской области, представленные Губернатором Самарской области;

г) устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению Самарской области, а также порядок их взимания, льготы по ним;

д) утверждаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов Самарской области и отчеты об их исполнении;

е) устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью Самарской области, в том числе долями (паями, акциями) Самарской области в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

ж) утверждаются заключение и расторжение договоров Самарской области;

з) устанавливается порядок назначения и проведения референдума Самарской области;

и) устанавливается система органов исполнительной власти Самарской области;

к) в случаях и порядке, установленных федеральным законом, распускается представительный орган муниципального образования в Самарской области;

л) устанавливается порядок согласования представления Генерального прокурора Российской Федерации о назначении прокурора Самарской области;

м) регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами Самарской области к ведению и полномочиям Самарской области.

Постановлением Самарской Губернской Думы:

а) принимается Регламент Самарской Губернской Думы, и решаются вопросы внутреннего распорядка деятельности Самарской Губернской Думы;

б) оформляется согласие на назначение на должности вице-губернаторов Самарской области;

- в) назначается половина членов Избирательной комиссии Самарской области;
- г) назначаются выборы в Самарскую Губернскую Думу, выборы Губернатора Самарской области, а также голосование по отзыву Губернатора Самарской области;
- д) назначается референдум Самарской области в случаях, предусмотренных законом Самарской области;
- е) оформляется решение о недоверии (доверии) Губернатору Самарской области;
- ж) утверждается соглашение об изменении границ Самарской области и иных субъектов Российской Федерации;
- з) оформляется решение о принятии закона Самарской области;
- и) назначаются на должность мировые судьи Самарской области;
- к) назначается на должность и освобождается от должности Уполномоченный по правам человека в Самарской области;
- л) одобряется проект договора о разграничении полномочий;
- м) оформляются иные решения по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Самарской области и законами Самарской области к ведению Самарской Губернской Думы [12].

Согласно Закону Самарской области «О Самарской Губернской Думе» Дума обладает следующими полномочиями:

- а) осуществляет законодательную власть Самарской области;
- б) принимает Устав Самарской области и законы Самарской области о внесении изменений в Устав Самарской области;
- в) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Самарской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и Самарской области в пределах полномочий Самарской области;
- г) заслушивает ежегодные отчеты Губернатора Самарской области о результатах деятельности Правительства Самарской области, в том числе по вопросам, поставленным Самарской Губернской Думой;

д) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Самарской области и законами Самарской области [14].

Учредительские (учредительные) полномочия заключаются в создании определенных организационно-правовых форм деятельности, служащих для эффективного выполнения поставленных задач. Учредительские полномочия законодательного органа субъекта федерации можно подразделить на внешние, направленные на создание внешних органов, и внутренние, имеющие целью собственную самоорганизацию. К внутренним, в частности, относится формирование внутренних органов парламента (председатель парламента и его заместители, комитеты, комиссии, иные органы) и установление форм их работы (сессия, депутатские слушания, заседания комитетов и комиссий, фракций и др.). Соответствующие положения устанавливаются как в конституциях (уставах) и законах, так и в специальных подзаконных актах – регламентах, в которых вопросы организации работы парламента регулируются наиболее детально. К внутренним учредительным полномочиям можно отнести также создание собственного аппарата, состоящего из государственных служащих. К внешним учредительным полномочиям относится, например, учреждение средств массовой информации законодательного органа и др.

Близко к законодательным полномочиям находятся полномочия представительские. Всякий парламента, прежде всего – форма народного представительства; именно от лица народа он принимает нормативные правовые акты высшей после конституции юридической силы. Представительность обеспечивается, прежде всего, выборностью депутатов законодательных органов. Кроме того, она подкрепляется правом непосредственной законодательной инициативы граждан [46].

Контрольные функции применимы законодательной властью к исполнительной (прежде всего) и судебной ветвям власти. Притом относительно судебной полномочия парламента не так широки. Последние изменения в законодательстве фактически устраняют контрольные функции региональных парламента применительно к федеральным судам. Однако субъекты федерации могут иметь собственные суды – конституционные (уставные) суды и мировых судей. По отношению же к ис-

полнительной власти субъекта федерации законодательная власть имеет следующие полномочия: финансовые (контроль над исполнением бюджета, а также использованием внебюджетных и валютных фондов); полномочия участия в формировании структуры органов исполнительной власти; возможность выражения недоверия высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ, а также его членам; право требования подотчетности высшего исполнительного органа парламенту; наконец, право парламента отрешать высшее должностное лицо от должности [30].

Немаловажным является также то, что законодательным органом «оформляется решение об избрании высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» [3].

Наряду с указанными юридическими формами контрольных функций Думы важны и различные другие политические акции, оказывающие воздействие на исполнительную власть. Критика правительственной политики с парламентской трибуны, дебаты, пресс-конференции депутатов, расследовательские действия комитетов и комиссий, думские слушания создают определенный климат общественного мнения, заставляя Губернатора и Правительство корректировать свои действия, отстранять от должностей членов Правительства и крупных чиновников, вызвавших общественное негодование.

Можно склониться к мнению, что именно критика исполнительной власти является одной из главных функций контроля Самарской Губернской Думы. Она очень важна и оказывает влияние на формирование и осуществление политики Самарской области.

В итоге, можно говорить о том, что законодательный орган субъекта федерации играет серьезную роль в системе разделения властей, а также является представителем народа.

Состав и срок полномочий Самарской Губернской Думы. Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и ис-

полнительных органов государственной власти в Российской Федерации» решение вопроса о количественном составе парламента субъекта отнесено к ведению самого субъекта РФ и определяется его конституцией (уставом). Законом Самарской области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД «Устав Самарской области» численность депутатов Самарской Губернской Думы определена в количестве 50 человек. «25 избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым в соответствии с федеральными законами и законом Самарской области, а 25 – по общеобластному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями» [12]. До этого численность депутатов была 25 человек, и избирались они только по одномандатным округам. Изменение было связано с приведением регионального законодательства в соответствие с требованием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому половина депутатов законодательного органа должна избираться по пропорциональной системе.

Наблюдается достаточно большой разброс по численному составу депутатов законодательных органов в субъектах Федерации, что свидетельствует об отсутствии сколько-нибудь обоснованного подхода в решении этого вопроса. Вряд ли эффективность работы законодательного органа зависит от числа избранных депутатов. Об этом можно было бы говорить, если бы существовала возможность качественного подбора депутатского корпуса в результате выборов. Прогнозировать профессиональный состав депутатов практически невозможно. В условиях, когда избиратель голосует на выборах, руководствуясь отнюдь не представлениями о профессиональной подготовке кандидатов в депутаты, трудно ожидать качественного состава депутатского корпуса. В этих условиях количественные параметры не могут быть показателем эффективности работы выборного органа.

При определении оптимального числа членов парламента можно было бы взять за основу критерий достаточного представительства населения субъекта в законодательном органе. Однако и здесь отсутствует рациональное зерно, поскольку трудно определить, что целесообразнее: когда депутат представляет интересы, на-

пример, тридцати тысяч или большего количества избирателей. Целесообразность скорее следует искать в том, что эффективнее: сформировать аппарат профессионалов при представительном органе или расширить количество избранных депутатов. В условиях, когда лишь часть депутатов работает на постоянной основе, а остальные занимаются законотворчеством в свободное от основной профессиональной деятельности время, говорить о необходимости расширения количественного состава депутатского корпуса нелогично. Гораздо эффективнее ужесточить требования к аппарату, который, как правило, несет основную нагрузку по подготовке нормативных документов, принимаемых законодателями. Особенно это касается юридического обеспечения подготовки законопроектов и иных нормативных документов.

Не следует опасаться возрастания в этом случае роли аппарата в подготовке решений представительного органа, поскольку важен конечный результат законодательной деятельности, а не условия появления документа. В любом случае депутаты дают окончательную оценку закону, и только они вправе его принять.

Каждый субъект РФ самостоятельно решает вопрос о количестве депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе. Федеральное законодательство не устанавливает какие-либо пределы их численности. В Самарской области (как и большинстве других субъектов) только часть депутатов являются профессиональными парламентариями. На сегодняшний день из 50 фактически избранных депутатов, 14 человек работают в парламенте на профессиональной постоянной основе [13].

Не менее важен вопрос о сроках полномочий отдельных депутатов и в целом парламента. Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999 года своеобразно закрепляет возможный срок полномочий региональных парламентов. Формулировка звучит следующим образом: «Статус депутата, срок его полномочий, порядок подготовки и проведения выборов регулируются настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации» [3]. Согласно Уставу (Основному Закону) Самарской области «депутаты Самарской Губернской Думы избираются сроком на пять лет».

Можно предположить, что и срок полномочий парламента как органа тоже «не может превышать пять лет». Но это лишь предположение. Ведь из буквального толкования данной нормы Закона следует, что депутаты одного созыва не могут находиться в этом качестве более пяти лет. О сроке полномочий законодательного органа в целом Закон молчит. Данная норма предполагает, что парламент может работать непрерывно, а меняться будут только депутаты.

С другой стороны, Федеральный закон предусматривает досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. О досрочном прекращении можно говорить в том случае, если есть установленный официально срок. Однако эта норма может быть истолкована и как установленная Законом возможность прекращения полномочий избранных депутатов ранее определенного срока.

Устав Самарской области повторяет нормы Федерального закона с некоторыми нюансами. Статья 73 предусматривает: «депутаты Самарской Губернской Думы избираются сроком на пять лет». Та же статья фиксирует: «Самарская Губернская Дума (законодательный (представительный) орган государственной власти Самарской области) является однопалатным постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Самарской области». Обе нормы полностью соответствуют Федеральному закону. Но их содержание в совокупности может быть истолковано следующим образом: у Самарской Губернской Думы нет определенного срока полномочий, она работает постоянно, меняется только ее состав каждые пять лет. Если по какому-либо округу выборы не состоялись или депутат не избран и новые выборы пройдут через год, то и срок полномочий депутата закончится на один год позднее, чем у других депутатов, избранных вовремя. Федеральный закон устанавливает, что парламент субъекта «является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов» [3]. Речь не идет о конкретном созыве. Представительный орган работает при наличии 2/3 действующих депутатов, но у каждого начало и окончание срока полномочий могут быть различными.

Федерального законодателя можно понять. Необходимо было так сформулировать норму, чтобы дать возможность субъектам сохранить представительные органы, формируемые с использованием принципа ротации. В целом же такой парламент работает непрерывно.

Но в Самарской области ротация депутатов не предусмотрена. Значит, необходимо в Уставе или законе области закрепить конкретный срок работы областного Собрания одного созыва. В противном случае каждый депутат вправе настаивать, чтобы срок его полномочий продолжался не менее 5 лет и не зависел от срока окончания полномочий основной части депутатов. Ясность в решение этой проблемы внес закон Самарской области «О статусе депутата Самарской Губернской Думы». В частности в нем говорится, что «Срок полномочий депутата Думы начинается со дня его избрания депутатом Думы и прекращается со дня начала работы Думы нового созыва...» [15].

Правовой статус депутатов представительного органа власти субъекта (на примере Самарской Губернской Думы). Правовой статус депутатов Самарской Губернской Думы складывается из прав, обязанностей и ответственности. Он регулируется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Уставом (Основным Законом) Самарской области, законом Самарской области «О статусе депутата Самарской Губернской Думы» и др. нормативными актами. Существенные коррективы в развитие законодательства о статусе депутата внес своими постановлениями Конституционный Суд РФ.

Депутатом Самарской Губернской Думы является «...законно избранный в Думу представитель граждан Российской Федерации, проживающих на территории Самарской области, уполномоченный осуществлять в Думе законодательные и иные полномочия, вытекающие из деятельности Думы как представительного органа законодательной власти Самарской области» [13].

Существенной особенностью статуса является неодинаковое положение депутатов во взаимоотношениях с представительным органом как юридическим ли-

цом. Часть из них работает в парламенте на профессиональной постоянной основе, другая выполняет свои депутатские обязанности, не прерывая с основной работой. Соответственно часть депутатов получает вознаграждение за труд в качестве парламентария в полном объеме, а другая – лишь возмещение депутатских расходов. Неодинаков и вклад депутатов в подготовку документов и материалов, выносимых на обсуждение постоянных комитетов, сессий законодательного органа, в том числе и в силу объективно неодинаковых условий их работы.

Различны и требования, предъявляемые к депутатам в зависимости от их статуса. Федеральным законом они формулируются в виде общего запрета быть депутатом Государственной Думы ФС РФ, судьей, занимать иные государственные должности РФ, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта РФ или государственные должности государственной службы субъекта РФ. Исключение из этого общего правила может быть введено только федеральным законом.

Общие требования могут определяться иными федеральными законами, в частности избирательным законом, ограничивающим пределы установления минимального возраста кандидата в депутаты, а значит, и возрастные критерии будущих депутатов. Конкретизируются эти требования в законах субъектов РФ. В соответствии, например, с законодательством Самарской области «депутатом Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом и законодательством Самарской области пассивным избирательным правом» [13].

Дополнительные специальные ограничения установлены Федеральным законом для депутатов, осуществляющих свою работу в парламенте на профессиональной постоянной основе. Такие депутаты не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Исключение опять же может быть предусмотрено только федеральным законом.

К социальным гарантиям деятельности депутатов Самарской Губернской Думы относятся:

- ежемесячное денежное вознаграждение и иные выплаты;

- ежегодный оплачиваемый отпуск;
- зачисление времени полномочий депутата Самарской Губернской Думы в стаж государственной службы;
- медицинское, санитарно-курортное обслуживание депутата и членов его семьи;
- пенсионное обеспечение, в том числе пенсионное обеспечение членов его семьи в случае смерти депутата Самарской Губернской Думы;
- обязательное государственное страхование депутата на случай причинения вреда его здоровью и имуществу;
- обязательное государственное социальное страхование депутата на случай заболевания или потери трудоспособности в период исполнения своих полномочий;
- жилищно-бытовое обеспечение депутата;
- иные социальные гарантии, предусмотренные федеральным и региональным законодательством.

Срок полномочий депутата Думы начинается со дня его избрания депутатом Думы и прекращается со дня начала работы Думы нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий.

Полномочия депутата Думы прекращаются досрочно по следующим основаниям:

1. письменное заявление депутата Думы о сложении своих полномочий;
2. утрата депутатом Думы гражданства Российской Федерации;
3. вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении гражданина, являющегося депутатом Думы;
4. признание гражданина, являющегося депутатом Думы, ограниченно дееспособным или недееспособным по решению суда, вступившему в законную силу;
5. объявление гражданина, являющегося депутатом Думы, умершим или признание безвестно отсутствующим по решению суда, вступившему в законную силу;
6. смерть депутата Думы;

7. избрание депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации или на выборную муниципальную должность;
8. замещение государственной должности Российской Федерации, государственной должности федеральной государственной службы, государственной должности Самарской области или иного субъекта Российской Федерации, государственной должности государственной службы Самарской области или иного субъекта Российской Федерации, муниципальной должности муниципальной службы;
9. назначение судьей;
10. отзыв избирателями;
11. досрочное прекращение полномочий Думы;
12. непредставление или несвоевременное представление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
13. в случае, установленном федеральным законом [13].

При характеристике правового статуса депутата регионального парламента весьма актуальна проблема его неприкосновенности.

«Неприкосновенность депутата - один из основных элементов статуса парламентария, важнейшая правовая гарантия его деятельности. По своему содержанию это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивать повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности депутата и тем самым - парламента, его самостоятельности и независимости» [26].

Конституционный Суд признал некоторые положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» – «...в той мере, в какой ими устанавливается запрет на привлечение депутата к уго-

ловной и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и на осуществление обусловленных этим мер уголовно-процессуального и административно-процессуального характера без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, - не соответствующими Конституции Российской Федерации...» [10].

Таким образом, неприкосновенность заключается в том, что «депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий» [15]. Но это положение «...не распространяется на те случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом» [3].

Не менее важным является вопрос о мандате депутата. Существует два вида депутатского мандата: свободный и императивный [41]. «Свободный мандат – правило, согласно которому депутат представительного органа власти рассматривается как представитель всей нации, а не избирательного округа, от которого он избран. Он не связан наказами избирателей и не ответственен в своей деятельности перед ними, принимает решения по своему убеждению, руководствуясь законом и своей совестью. Депутат не может быть отозван. Лишить депутатского мандата может только сам парламент» [33]. Противоположным свободному мандату является императивный мандат, «...согласно которому депутат представительного органа власти связан обязательными для него поручениями, наказами избирателей и ответственен в своей работе перед ними. При этом закреплена возможность досрочного отзыва депутата, если он эти поручения, наказы не выполняет» [42].

Важнейшим элементом характеристики мандата депутата Самарской Губернской Думы является закрепленное в Законе «О статусе депутата Самарской Губернской Думы» право избирателей отзывать своих депутатов. В нем это право только обозначено, но сам механизм отзыва не определен. Данная процедура может быть урегулирована только специальным законом области, поскольку, например, на ре-

ферендум эти вопросы вынесены быть не могут. А раз нет закона, значит, данная норма является не работающей.

Институт отзыва депутатов региональных парламентов сохранен во многих других субъектах РФ, в некоторых он реально работает. Достаточно вспомнить Закон Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы», положения которого стали предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. На основании этого Закона была осуществлена процедура отзыва депутата Московской областной Думы [8].

Своим Постановлением Конституционный Суд подтвердил право субъекта РФ вводить институт отзыва депутата законодательного органа, признав подобную практику конституционной «...с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов» [9]. По сути, косвенно он признал конституционным сам институт отзыва. Правда в мотивировочной части Постановления делается оговорка о том, что подобное решение субъект РФ может принимать в отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти.

Федеральный закон не упомянул о возможности отзыва депутата представительного органа. Кроме того, тенденция развития федерального законодательства, касающегося принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ, позволяет сделать вывод о том, что федеральный законодатель пошел по пути признания необходимым введения свободного депутатского мандата и на региональном уровне. Об этом говорят поправки, внесенные в Федеральный закон от 24 июля 2002 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно ним не менее 50 процентов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должна избираться по единому избирательному округу на основе пропорциональной системы [6].

Следует отметить, что «юридическая природа депутатского мандата имеет тесную связь с многопартийностью. В этом случае депутаты выражают интересы не

столько населения, сколько политических партий и блоков. Следовательно, в данном случае депутатский мандат должен быть свободным, поскольку население, непосредственно не избиравшее конкретного депутата, не может быть наделено правом его досрочного отзыва. Поскольку федеральный законодатель ввел обязательность формирования законодательного (представительного) органа субъекта РФ, в том числе по пропорциональной системе, то тем самым он указал на необходимость признания депутатского мандата на уровне субъекта РФ свободным» [37].

Можно согласиться с мнением Баглая, что «отзыв депутата ... в демократических государствах мог бы только вести к нарушению стабильности результатов выборов и служить, при определенных обстоятельствах, инструментом борьбы против политического меньшинства. Несоответствие отдельных избранных депутатов их высокому статусу, конечно, встречается в жизни, но для исправления такого исключительного положения достаточно ввести дисциплинарные меры, вплоть до лишения депутатского мандата, со стороны самого парламента с применением квазисудебной процедуры или даже в судебном порядке, т.е. с соответствующими процессуальными гарантиями защиты. Но возлагать оценку профессиональной депутатской деятельности или поведения депутата на избирателей – это значит открыть возможность для манипулирования ими и наказания невиновных» [21].

Таким образом, Самарская Губернская Дума реализует свои права и обязанности посредством следующих функций: законотворческие, представительные, контрольные, учредительские. Данные полномочия отражены в ряде нормативных правовых документах. Аналогичным образом правовой статус депутатов Областного парламента состоит из прав, обязанностей и ответственности, регулируемые Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Уставом (Основным Законом) Самарской области, законом Самарской области «О статусе депутата Самарской Губернской Думы» и др. нормативными актами.

2.2. Внутренняя организация Самарской Губернской Думы

Самарская Губернская Дума является представительным органом области с июня 1994 года. В настоящее время сформирован и работает шестой созыв областного законодательного органа.

Организация парламентов субъектов РФ не может быть универсальной, поскольку Конституция РФ предоставила им право самостоятельно определять систему и структуру органов государственной власти. Вместе с тем не может быть и существенных различий в силу того, что общие начала взаимоотношений ветвей государственной власти субъектов РФ определены Федеральной Конституцией, решениями Конституционного Суда РФ и Федеральными законами.

В соответствии со статьей 73 главы 9 Закона Самарской области «Устав Самарской области» Самарская Губернская Дума (законодательный (представительный) орган государственной власти Самарской области) является однопалатным постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Самарской области.

Внутренняя структура представительного органа государственной власти Самарской области представлена в Приложении 1.

Деятельность Самарской Губернской Думы основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного, коллективного обсуждения и решения вопросов.

Важным документом, определяющим внутреннюю структуру Самарской Губернской Думы, является ее Регламент. Он принят Постановлением Думы от 25 ноября 2003 г. Регламент для законодательных органов во многом - основополагающий документ, регулирующий практически все сферы внутренней организации. Одновременно он есть своеобразный гарант внутренней свободы парламента. Депутаты принимают его самостоятельно, согласуясь лишь с требованиями закона. Круг рассматриваемых вопросов весьма широк. Регламент имеет четыре раздела: I – Структура Думы; II – Общий порядок работы Думы; III – Порядок рассмотрения проектов нормативных правовых актов; IV – Порядок рассмотрения вопросов, отне-

сенных к ведению Думы. Он предусматривает избрание Председателя Думы и его заместителей, формирование постоянных комитетов и комиссий, формирование временных комиссий, образование депутатских групп и фракций.

Председатель Самарской Губернской Думы и его заместители. Самарская Губернская Дума является коллегиальным органом, поэтому ее успешная деятельность во многом определяется тем, как будет организована работа всех ее подразделений, депутатов, как будет достигаться компромисс между различными позициями и взглядами, выражаемыми членами выборного органа. Фигура председателя очень важна именно с этих позиций. Это должен быть человек с государственным мышлением, работать в интересах всего парламента, он не должен быть приверженцем какой-либо одной группы депутатов.

Председатель избирается тайным голосованием с использованием бюллетеней из числа депутатов Думы каждого нового созыва [48]. Кандидатуры для избрания на должность председателя Думы предлагаются депутатами, депутатскими группами и фракциями. Возможно самовыдвижение. Естественно, что среди депутатов, депутатских объединений идет предварительное обсуждение возможных кандидатов на пост руководителя Думы. Учитываются опыт, личные качества, умение работать в условиях парламентской демократии, «проходимость» при тайном голосовании.

Выдвинутый кандидат должен дать согласие баллотироваться в председатели Думы. Официальное обсуждение происходит на пленарном заседании первой сессии нового созыва. Кандидаты выступают с программной речью, в которой определяют свое видение предстоящей работы парламента, отвечают на вопросы депутатов. Каждое депутатское объединение и депутаты вправе высказать свое мнение по выдвинутым кандидатам, обосновать свою позицию при голосовании «за» или «против».

Кандидат считается избранным, если получил более половины голосов от установленного числа голосов депутатов Думы. Регламентом предусматривается возможность голосования в два тура, если в первом туре результаты голосования не позволили избрать председателя. В бюллетень для голосования включаются два кандидата, набравшие в первом туре наибольшее число голосов. Каждый депутат может

голосовать только за одну кандидатуру. Избранным на должность председателя по итогам голосования во втором туре считается кандидат, который получил большинство голосов от установленного числа депутатов Самарской Губернской Думы. Если и второй тур не дал результата, тогда проводятся повторные выборы с новым выдвижением кандидатов. Избрание председателя законодательного органа оформляется постановлением Самарской Губернской Думы.

Председатель Думы ведет заседания Собрания, ведает внутренним распорядком, строго соблюдая процедуру, установленную Регламентом. На нем лежит обязанность созывать сессии парламента, сообщать депутатам время и место их проведения, содержание повестки дня, информировать население о сроках проведения сессии и обсуждаемых вопросах. Он же осуществляет руководство подготовкой сессий и вопросов, выносимых на их обсуждение.

Важной сферой деятельности председателя является работа с депутатами. Он оказывает содействие депутатам в осуществлении ими своих полномочий, организует обеспечение их необходимой информацией, решает вопросы, связанные с освобождением их от выполнения служебных и производственных обязанностей для работы в областном парламенте, и другие проблемы профессиональной депутатской деятельности. Рассматривает вопросы организации выборов и досрочного прекращения полномочий депутатов.

Председатель должен осуществлять общее руководство обеспечения исполнения решений Думы. Он дает поручения постоянным комиссиям по исполнению решений Самарской Губернской Думы, организует обсуждение важнейших решений законодательного органа.

Председатель представляет Думу в отношениях с другими органами государственной власти области, общественностью, представителями средств массовой информации.

Как руководитель коллегиального органа председатель подписывает решения областного Собрания (по вопросам своей компетенции издает распоряжения). Он является распорядителем кредитов, открывает и закрывает расчетные и текущие счета в банках [48].

Председатель Думы может быть смещен с занимаемой должности квалифицированным большинством в 1/3 голосов от числа депутатов Самарской Губернской Думы.

По решению Думы может быть избран один или несколько заместителей председателя Думы. Порядок избрания, отзыва и добровольного сложения полномочий заместителя (заместителей) председателя Думы определяется действующим законодательством и Регламентом Думы. Заместитель (заместители) председателя Думы выполняет (выполняют) функции в соответствии с распределением обязанностей, установленным Думой, и поручениями председателя Думы, а в случае отсутствия председателя или невозможности выполнения им своих обязанностей один из них выполняет функции председателя Думы [48].

Аппарат Самарской Губернской Думы. В организации работы Самарской Губернской Думы важную роль играет Аппарат, создаваемый Думой и действующий в соответствии с принятым Положением «Об аппарате Самарской Губернской Думы». «Аппарат является постоянно действующим рабочим органом Думы» [16].

Основными задачами Аппарата являются: правовое, документальное, информационное, аналитическое, организационное, материально-техническое и другие виды обеспечения пленарных заседаний и заседаний Совета Думы, ее комитетов, согласительных и иных комиссий [16].

Структура Аппарата Самарской Губернской Думы оптимально соответствует обеспечению всех направлений деятельности областного парламента и представлена в Приложении 2.

В связи с возрастанием роли профильных комитетов Губернской Думы в законотворческой работе возникла необходимость в образовании отделов по обеспечению деятельности каждого из комитетов [47]. В соответствии с постановлением Самарской Губернской Думы «О структуре, штатной численности и расходах на содержание Самарской Губернской Думы» каждый отдел комитета не очень многочислен – 4 человека [49].

Общее руководство деятельностью аппарата осуществляет Председатель Самарской Губернской Думы и его заместители. Возглавляет аппарат и организует его

работу руководитель аппарата, который назначается на должность и освобождается от должности парламентом по представлению Председателя.

Постоянные комитеты и комиссии. Законом Самарской области предусматривается, что Самарская Губернская Дума «для предварительного рассмотрения, подготовки законопроектов и других вопросов, относящихся к ее компетенции, создает из числа депутатов постоянные комитеты и комиссии» [47]. Таким образом, комитеты и комиссии являются вспомогательными органами Думы, которые не обладают самостоятельной компетенцией и правом принимать решения, имеющие правовые последствия. Они лишь способствуют реализации полномочий Самарской Губернской Думы.

Любой парламент образует внутренние органы для наиболее эффективной организации своей работы. Как правило, эти органы именуется комитетами, состоят из депутатов и работают по определенным направлениям (экономика, промышленность, образование, культура, социальная работа и т.д.). Специализация комитетов оправдана, поскольку позволяет сосредоточить внимание депутатов в каком-либо одном направлении и помогает специализироваться даже в том случае, когда до избрания депутат имел смутное представление о характере будущей парламентской деятельности.

Полномочия, направления деятельности, порядок и организация работы постоянных комитетов и комиссий, их права и обязанности определяются Регламентом Думы, Положением о постоянных комитетах и комиссиях, утверждаемыми Думой. В них более детально определены предназначение и предметы ведения комитетов и комиссий. Они осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов, организуют думские слушания, осуществляют контроль за реализацией решений Думы, дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта областного бюджета. Постоянные комиссии участвуют в формировании плана законопроектных работ, в планировании работы парламента, они имеют право вносить предложения по повестке дня сессии Самарской Губернской Думы.

Регламент не содержит перечня постоянных комиссий, которые должны быть образованы представительным органом. Каждый новый созыв формирует постоян-

ные комиссии заново, в том числе определяет их количество и название. Перечень постоянных комиссий предлагается председателем и утверждается решением Думы большинством голосов депутатов на первой сессии. При необходимости в дальнейшем могут быть образованы дополнительные комитеты и комиссии или упразднены ранее созданные.

Постановлением Самарской Губернской Думы от 28 мая 2002 года «О Положении о постоянных комитетах и комиссиях Самарской Губернской Думы» образованы 11 постоянных комитетов:

- по бюджету, финансам, налогам, экономической и инвестиционной политике;
- по жилищно-коммунальному хозяйству, топливно-энергетическому комплексу и охране окружающей среды;
- по законодательству, законности, правопорядку и противодействию коррупции;
- по здравоохранению, демографии и социальной политике;
- по культуре, спорту и молодежной политике;
- по местному самоуправлению;
- по образованию и науке;
- по промышленности, предпринимательству и торговле;
- по сельскому хозяйству и продовольствию;
- по строительству;
- по транспорту, автомобильным дорогам, информационным технологиям и связи.

Помимо одиннадцати постоянных комитетов, образована постоянная комиссия Думы по вопросам депутатской этики и информационной политике.

Кандидатуры для избрания на должность председателя (заместителя председателя) постоянного комитета и комиссии Думы предлагаются членами постоянного комитета и комиссии Думы и рассматриваются на заседании соответствующего комитета или комиссии Думы. По результатам рассмотрения постоянный комитет и комиссия Думы большинством голосов от общего числа членов постоянного коми-

тета и комиссии Думы принимает решение о рекомендации кандидатуры для избрания на должность председателя постоянного комитета и комиссии Думы. Данный порядок определен Регламентом Думы.

Основной формой работы комитетов и комиссий является заседание. Оно правомочно, если на заседании присутствует более половины от общего числа членов комитета и комиссии. Периодичность заседаний установлена Положением о постоянных комитетах и комиссиях Самарской Губернской Думы – они должны проходить не реже одного раза в месяц. Возможны внеочередные заседания, которые может созывать председатель комиссии по своей инициативе или по требованию не менее двух депутатов-членов комиссии, депутатского объединения или по поручению председателя Думы. Заседания постоянной комиссии вопросам депутатской этики и информационной политике проводятся по мере необходимости.

Заседания комитета проводит ее председатель или заместитель председателя, они же обязаны уведомить членов комитета о времени проведения заседания через аппарат Думы не позднее, чем за двое суток. Депутат-член комитета обязан присутствовать на его заседании. О невозможности присутствовать по уважительной причине на заседании комитета депутат заблаговременно информирует его председателя.

В заседании постоянного комитета могут принимать участие с правом совещательного голоса депутаты, не входящие в его состав, а также присутствовать представители субъекта законодательной инициативы, эксперты, представители заинтересованных государственных органов и общественных объединений. Комитеты могут проводить и закрытые заседания, на которых может присутствовать, кроме членов, узкий круг лиц: депутаты Думы, Губернатор области [47].

Решение постоянным комитетом принимается открытым голосованием большинством голосов от общего числа членов, присутствующих на заседании. Формы решений: заключения, рекомендации, предложения. Заключения принимаются комиссией по законопроектам, иным документам, где дается оценка обсуждаемому документу. Рекомендации содержат предложения, направленные на изменение, дополнение текста документа. В форме предложений оформляется мнение

комиссии о необходимости обсуждения вопроса на сессии (включения в повестку дня), принятия документа, разработки проекта нормативного акта.

Для подготовки отдельных вопросов, депутатских слушаний комитет может создавать рабочие группы. В них могут включаться, помимо членов комиссии и других депутатов, представители государственных органов, общественных объединений, научных и учебных учреждений, отдельные специалисты. Возможно направление на заключение экспертов отдельных законопроектов, подготовленных комиссией и выносимых на обсуждение Думы.

К сожалению, Самарская Губернская Дума, ее постоянные комитеты и комиссии недостаточно используют эту форму подготовки законопроектов к слушаниям, хотя в Самарской области есть специалисты в различных областях знаний. Успешно развивается в области юридическое образование и юридическая наука. Привлечение к законопроектной работе специалистов различных профилей помогло бы решить многие проблемы законотворчества на областном уровне.

Депутатские объединения. Общей практикой функционирования парламента является образование из числа депутатов объединений (депутатских групп и фракций). В основе их создания лежит политическая ориентация членов парламента, позволяющая вырабатывать и отстаивать единую позицию при принятии решений. Возможно объединение членов парламента и по другим основаниям – профессиональной ориентации (например, аграрии). Они формируются исключительно на добровольной основе и преследуют цель выработки общей позиции по вопросам, рассматриваемым Самарской Губернской Думой. Значительное по числу членов объединение способно оказывать решающее влияние на принятие парламентом решений. Подобная практика себя оправдывает, поскольку дает возможность повысить эффективность работы парламента, обеспечить достижение согласия по большинству вопросов повестки дня сессии, в оптимальные сроки осуществлять выполнение планов законопроектных работ.

Политическая или иная корпоративность в условиях парламентарной демократии оправдана. Если народ избрал членами парламента представителей одной-двух партий, значит, он доверяет им и видит в них выразителей своих надежд и чаяний.

Эти представители партий и должны взять на себя ответственность за результаты работы парламента, а значит, должны объединившись проводить согласованную политику. Наивно думать, что интересы избирателей округа можно защищать в одиночку. Только объединившись с другими депутатами, можно добиваться цели (если она отражает общественный интерес).

Даже небольшое объединение может влиять на принятие решений парламентом, если согласованная и тщательно аргументированная позиция, высказанная на сессии, заседаниях постоянных комиссий позволит привлечь на свою сторону членов других объединений, независимых депутатов.

Подводя итоги, отметим следующее. Самарская Губернская Дума – постоянно действующий, высший и единственный орган законодательной власти Самарской области. Основой правового статуса Думы является ее функциональное предназначение, выражающееся через законотворческие, представительные, контрольные, учредительские функции. Состав и срок полномочий, внутренняя структура, функциональные обязанности сотрудников представительного органа государственной власти Самарской области регулируются разными нормативными актами. Вместе с тем, численность депутатского корпуса, порядок избрания областных депутатов, их правовой статус также регулируется нормативными актами на федеральном и региональном уровне.

3. Оптимизация порядка формирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ

3.1. Достоинства и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем

Одним из направлений политических реформ, начатых после прихода к власти в Российской Федерации В.В. Путина, стали попытки упорядочения системы политических партий и стремление унифицировать правила политического процесса в российских регионах. Главными из этих попыток стали два закона — новый Федеральный закон № 67-ФЗ от 12.06.2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и Федеральный закон 95-ФЗ от 11.07.2001 г. «О политических партиях», пытающиеся в большей степени, чем ранее, унифицировать избирательный процесс в регионах и региональные избирательные системы [4]. Главным отличием норм новых законов от периода 1993-2002 годов является превращение в обязательную норму принципа избрания не менее 50% депутатов законодательных (представительных) органах власти субъектов Федерации по пропорциональной системе, а также запрет на создание региональных политических партий - в выборах теперь могут принимать участие только региональные отделения федеральных партий [5]. Столь радикальное изменение правил политической игры в абсолютном большинстве российских регионов дает все основания говорить о завершении целой фазы регионального политического процесса в РФ.

Таким образом, в соответствии с нормами указанных законов, на территории РФ действуют два принципа избрания депутатов законодательных (представительных) органах власти субъектов Федерации – по пропорциональной системе и мажоритарной системе. Рассмотрим «плюсы» и «минусы» представленных избирательных систем.

Мажоритарная избирательная система предусматривает распределение мандатов среди кандидатов, получивших наибольшее число голосов избирателей в соответствующем избирательном округе. Эта система наиболее распространена, она имеет также название «системы большинства».

Мажоритарная система имеет несколько разновидностей, обусловленных различными требованиями к величине необходимого для избрания большинства голосов:

- система абсолютного большинства, которая чаще используется на президентских и губернаторских выборах и при которой победитель должен получить больше половины голосов (минимум 50% плюс 1 голос);
- система относительного большинства, где для победы достаточно хотя бы на немного опередить других претендентов.

При применении принципа абсолютного большинства в случае, если ни один из кандидатов не получил более половины голосов, проводится второй тур выборов, на котором представлены лишь два кандидата, получивших наибольшее число голосов (иногда во второй тур допускаются все кандидаты, набравшие в первом туре голосов больше установленного минимума).

К числу достоинств мажоритарной системы обычно относят:

1. сравнительную легкость формирования правительства и его большую стабильность. Это достигается за счет распределения парламентских мандатов в основном среди крупных партий-победителей, отсеивания мелких партий, которые обычно не в состоянии обеспечить своим кандидатам большинства в избирательных округах, а также побуждения партий к коалициям или слиянию еще до начала выборов;

2. формирование устойчивых связей между избирателями и депутатами. Поскольку депутаты непосредственно избираются гражданами определенного округа и обычно рассчитывают на свое переизбрание, то они больше ориентируются на свой электорат, который в свою очередь лучше знает депутатов, чем при их избрании в общем партийном списке при пропорциональной системе.

Наряду с определенными достоинствами, мажоритарная избирательная система имеет и ряд существенных недостатков. Как отмечалось в Постановлении Конституционного Суда РФ, «по смыслу статей 1 и 13 Конституции Российской Федерации, демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, исходит из необходимости существования оппозиции и не допускает монополии на

власть» [9]. Таким образом, избирательная система, позволяющая одной партии получать все мандаты в парламенте, не может считаться демократичной. Именно таково свойство мажоритарной системы, и во многих регионах мы можем наблюдать ее действие: представители одной политической силы, пользующиеся поддержкой относительного большинства граждан, получают почти стопроцентное представительство в региональных парламентах. С этих позиций новеллу федерального законодательства, обязывающую избирать часть парламента по пропорциональной системе, можно считать гарантией демократизации региональных выборов.

Мажоритарная система во многом искажает реальную картину предпочтений и волю избирателей. При ней возможна ситуация, когда партия, пользующаяся меньшей поддержкой избирателей, одержит победу над партией, получившей в целом по стране большинство голосов. Это может быть достигнуто за счет различной степени концентрации в избирательном округе сторонников разных партий.

Например, теоретически партия А получит 99 мест в парламенте, если победит с отрывом в несколько голосов в 99 избирательных округах. В то же время партия Б получит один мандат, хотя за нее проголосуют почти все избиратели в одном округе и почти половина в каждом из остальных и в целом большинство избирателей в регионе. Непосредственная зависимость результатов выборов от распределения избирателей по округам создает опасность манипулирования посредством тенденциозного «нарезания» избирательных округов. Такая практика искажения воли избирателей получила название «избирательной географии», или «джерримендеринг» (по имени ее изобретателя - американского губернатора штата Массачусетс Джерри).

Создавая возможность формирования правительства, не пользующегося поддержкой большинства населения, и сильно ограничивая доступ в депутатский корпус представителей меньшинств, в том числе небольших партий, мажоритарная система может ослаблять легитимность власти, вызывать у граждан недоверие к политическому строю, даже склонность к радикальным, недемократическим методам политической борьбы. Непосредственная зависимость депутатов от населения определенного избирательного округа побуждает их к местничеству, недостаточному учету

общерегиональных интересов.

В условиях остроконфликтного общества мажоритарная система достаточно опасна для демократии, поскольку, полярно разделяя и противопоставляя кандидатов, она может ориентировать соперников, особенно при близости их программ, не на поиск позитивного решения общественных проблем, а на критику и прямое очернение противника, разжигание ненависти. Это может привести к политической поляризации общества, забвению демократических правил игры и разрушению демократического строя.

На преодоление большинства недостатков мажоритарной системы претендует пропорциональная избирательная система - система, при которой распределение мандатов в избирательном округе производится между партиями. Каждая партия, участвующая в выборах, получает количество мандатов, пропорциональное числу голосов избирателей, полученных ею на выборах.

Избиратели при применении на выборах пропорциональной избирательной системы голосуют за списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями, иными политическими объединениями, их блоками. При этом в парламенте оказываются не только представители большинства, как при мажоритарной системе, но и меньшинства.

Главным достоинством этой избирательной системы является представительство партий в выборных органах в соответствии с их реальной популярностью среди избирателей. Это позволяет полнее выражать интересы всех групп общества, активизировать участие граждан в выборах и политике в целом [11].

Однако пропорциональная система имеет и определенные недостатки. Важнейшим из них является относительно меньшая стабильность правительства. Характерное для этой системы широкое представительство в парламенте различных политических сил очень часто не позволяет какой-нибудь одной партии иметь устойчивое большинство и побуждает к образованию коалиций. Объединение же во многом разнородных по своим целям партий зачастую приводит к обострению противоречий между ними, к распаду межпартийных коалиций и правительственному кризису. Кроме того, политика правительства, сформированного на базе межпартийных

коалиций, отличается большей эклектичностью и меньшей последовательностью.

Для того чтобы преодолеть чрезмерное партийное дробление состава парламента, ограничить возможность проникновения в него представителей радикальных или даже экстремистских сил, используются так называемые «заградительные барьеры» или оговорки, устанавливающие необходимый для получения депутатских мандатов минимум голосов. Обычно он составляет от 2 до 5 процентов всех поданных голосов. Партии, не собравшие необходимого минимума голосов, не получают ни одного мандата.

Плюсом пропорциональной системы в принципе считается, что она стимулирует развитие партий, максимально усиливая их политический вес. Они, несомненно, станут гораздо привлекательнее для «серьезных» людей, представителей элиты в самых различных областях, что должно будет превратить их из сборищ маргиналов (что очень часто имеет место) в действительно состоятельные, в том числе профессионально и кадрово, структуры. У тех, кто имеет реальные интересы в политике, появится реальный мотив выражать свои интересы именно через партийные структуры [34].

Положительным является также то, что интерес партийных лидеров на пропорциональных выборах будет, несомненно, более долгосрочным и направленным на весь регион, а не на его отдельную часть. Ведь списку партии придется преодолевать заградительный барьер в масштабах всего региона и не только сегодня, но и через пять и через десять лет и т.д. Это, несомненно, позволит лучше отразить в политических программах и в стратегиях политических действий долгосрочные интересы, а значит действия политических сил более, чем раньше, будут направлены в будущее, что является несомненно позитивным фактором. Очевидно, что политическая состоятельность на уровне программ и идей практически у всех нынешних партий оставляет желать лучшего – это или партии вождей или партии корпораций, PR-проекты. В таком виде выжить при пропорциональной системе будет невозможно, нужно будет реально, серьезной работой выражать интересы определенных сегментов общества, и только тогда иметь свою электоральную нишу и право на реальное участие во власти.

Противники введения пропорциональной системы отмечают, что ее введение лишает граждан пассивного избирательного права, т.е. права быть избранным. Аргументы, с которыми противники искусственной партизации страны планируют обратиться в Конституционный суд, строятся на следующем.

В п. 2 ст. 55 Конституции РФ говорится о том, что «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». С этой точки зрения, стопроцентное избрание Государственной Думы, а также законодательных органов субъектов РФ из представителей российских партий лишает большинство граждан России права быть избранными их депутатами. В п. 2 ст. 32 говорится, что «граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в государственные органы власти...», а п. 3 ст. 32 гласит, что «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Из вышеизложенного следует, что если гражданин дееспособен и не содержится в местах лишения свободы, то он может избираться в органы государственной власти. Но для того, чтобы избраться в законодательные (представительные) органы страны, после принятия соответствующих решений Государственной Думой гражданин страны обязательно должен быть членом какой-либо партии. В тоже время гражданин России может не желать вступать ни в одну из партий. Это право гражданина также закреплено в Конституции. Так, п. 2 ст. 30 Конституции гласит, что «никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем». А п. 1 ст. 19 Конституции РФ регламентирует, что «запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». А лишение граждан России, не состоящих в каких-либо партиях, права быть избранными в законодательные органы является ограничением прав граждан по социальной принадлежности — беспартийных [1].

К недостаткам пропорциональной системы нередко относят и непосредственную зависимость выдвижения кандидатов в депутаты от позиций партийного руководства. Руководствуясь своими узкогрупповыми интересами, оно может вклю-

чать в партийные списки и непопулярных людей. Однако возможность такого рода действий зависит от характера внутривнутрипартийных отношений, а также от принятой разновидности списков для голосования.

Таким образом, при рассмотрении «достоинств» и «недостатков» пропорциональной и мажоритарной избирательных систем можно сделать вывод, что в условиях российских регионов более адекватной и перспективной является пропорциональная система выборов. При этой системе представительство партий в выборном органе отражает их реальную популярность среди избирателей. Это позволяет полнее выражать интересы всех групп общества, активизировать участие граждан в выборах и политике в целом. Кроме того, она повышает ответственность не только политических партий, но и всего законодательного органа, что способствует укреплению власти и созданию подлинно гражданского общества. Поэтому считаем целесообразным введение исключительно пропорциональной системы на выборах депутатов Самарской Губернской Думы.

3.2. Предложения по совершенствованию механизмов формирования и организации деятельности Самарской Губернской Думы

Задачи и функции государственного управления реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, осуществляющих управление. Эти действия находят внешнее выражение в определённых формах управленческой деятельности. Они представляют собой внешние, постоянно и типизировано фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности [25].

Обычно среди форм государственно-управленческой деятельности выделяют: а) установление норм права; б) применение норм права; в) осуществление организационных действий; г) осуществление материально-технических операций. Названные формы Г.В.Атаманчук группирует их в две основные: правовые, посредством которых фиксируются управленческие решения и действия, имеющие юридиче-

ский смысл (установление и применение правовых норм), и организационные, связанные с определёнными коллективными или индивидуальными действиями (оперативно-организационными и материально-техническими операциями). А.П.Корнев называет их правовыми и неправовыми формами [30]. Нас будет интересовать первый вид форм реализации управленческой деятельности.

В этой связи можно говорить о правотворческой (правоустановительной) и правоприменительной управленческой деятельности. Правотворческая управленческая деятельность заключается в выработке правовых норм, их усовершенствовании, изменении и отмене, т.е. в издании нормативных правовых актов определённого вида, уровня и круга действия. Таким образом, можно говорить о нормативном правовом акте как об одной из основных форм реализации управленческого решения в сфере государственного управления.

Руководствуясь данными соображениями, считаем необходимым рассмотреть следующие предложения по совершенствованию механизмов государственного регулирования сферы деятельности Законодательного Собрания Самарской области.

В части восстановления нижнего предела участия избирателей в голосовании (порога явки) На основании Федерального закона от 05.12.2006 № 225-ФЗ пп. «а» п.2 ст. 70 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» утратил силу. Ранее данным пп. предусматривалось, что выборы признавались несостоявшимися в случае, если в них приняло участие менее 20% от числа избирателей. Т.е. выборы в соответствии с поправками в законодательство будут признаны состоявшимися при любой явке.

Мы предлагаем вернуть в избирательное законодательство минимальный % участия избирателей в голосовании, при недостижении которого выборы считаются нелегитимными, т.е. юридически недействительными. Как свидетельствует статистика, многочисленные социологические исследования и публицистические материалы, на всей территории РФ на всех уровнях выборов, а особенно на выборах в органы МСУ, показателя явки избирателей очень низкие (цифры колеблются в основном от 15% до 40%, не учитывая общероссийские выборы). Если изучить мнения

разных специалистов, то могут существовать две разные предполагаемые причины такого положения вещей, которые частично противоречат друг другу:

- многих избирателей в целом устраивает сложившийся порядок управления, и они не стремятся к политической активности;

- многие избиратели не верят в то, что могут повлиять на деятельность органов публичной власти в целом, и на результаты голосования, в частности.

Низкий процент избирателей, принявших участие в голосовании, не только приводит к снижению формальной легитимности власти, но и увеличивает возможности для фальсификации. Наиболее спорным вопросом является определение конкретного числа – «порога явки», который, с одной стороны, обеспечит социологически и статистически достаточную «репрезентативность выборки», а с другой стороны, не будет слишком часто приводить к необходимости назначения повторных выборов.

Также считаем, что окончательная цифра (20%) требует обсуждения на стадии рассмотрения законопроекта, внесенного субъектом права законодательной инициативы, в Государственной Думе ФС РФ. Считаем, что данное число следует выбирать исходя из более глубокого изучения существующей статистики избирательной активности граждан и рассчитывать по формуле

$$M_{п} = ((B_{п} - H_{п}) * 1/3) + H_{п}, \text{ где} \quad (1)$$

$M_{п}$ – минимальный порог явки

$B_{п}$ – верхний среднестатистический предел явки

$H_{п}$ – нижний среднестатистический предел явки

1/3 от «коридора» между верхним и нижним среднестатистическим пределом фактической явки избирателей

За основу следует взять число, более близкое к нижнему, а не верхнему, среднестатистическому пределу фактической явки избирателей (например, на уровне 1/3 от «коридора» между верхним и нижним пределом – при этом получится, если, например, нижний среднестатистический предел составляет 15%, а верхний – 40%, то, рассчитав по указанной формуле, получим, что минимальный порог явки составит 23,33%).

По формуле $M_{\text{п}} = ((40-15) * \frac{1}{3}) + 15 = 23,33\%$

При этом расчеты имеет смысл проводить на основе всей доступной ЦИК РФ статистики за все предыдущие годы по всем уровням выборов, и учитывать колебания активности избирателей. Такой подход позволит в дальнейшем корректировать порог явки с учетом меняющейся общероссийской картины активности избирателей. Целью такого подхода будет, с одной стороны, стимулирование органов власти в обеспечении более высокой явки, а с другой – недопущение массового срыва выборов в стране. Также необходимо оговориться, что у любой «обязаловки», т.е. императивной нормы, может существовать обратный или побочный эффект. В данном случае, установление слишком высокого порога явки может привести к увеличению случаев искусственного (мнимого) повышения явки избирателей, в т.ч. путем фальсификации избирательных документов (списков избирателей), а также увеличению случаев незаконного давления на избирателей с целью обеспечить их участие в голосовании. Подобная деятельность будет затруднена и не отразится существенно на прозрачности выборов и достоверности их результатов при условии эффективной работы правоохранительной системы в совокупности с нормальными условиями для лиц, осуществляющих наблюдение за ходом голосования и подсчета голосов.

Внести изменения по указанному предложению следует в основной закон РФ, определяющий избирательную систему в стране, 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». На основании внесенных поправок в данный закон, все субъекты РФ приведут свое региональное избирательное законодательство в соответствии с федеральным.

В части восстановления права голосовать против всех на федеральных и региональных выборах. На основании 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» граждане РФ могут голосовать против всех только на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления. В Российской Федерации графа «против всех» применялась с 1991 года, но 12 июля 2006 года её отменили. А в СССР возможность голосовать против

всех появилась у избирателей в 1989 году, когда прошли первые альтернативные выборы народных депутатов Советского Союза. Отдельной графы «против всех» в бюллетене не было, но избиратели могли либо вычеркнуть все фамилии, если голосовали против всех, либо оставить одну, если голосовали за какого-нибудь кандидата.

До политической реформы 1988 года в СССР принято было включать в бюллетень одну фамилию. Голосующие за кандидата бросали бюллетень в урну, не делая в нём никаких пометок, голосующие против, которых, по официальным данным, было обычно от 0,02 до 0,04 %, вычёркивали единственного кандидата. В других странах графа не имеет такой протестной окраски, как в России. Так, в английском языке этот пункт называется «none of the above» («никто из указанных»).

Итак, на основании Федерального закона от 04.06.2014 № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который вступил в силу 01.01.2015, голосовать против всех стало возможным только на муниципальных выборах. Графа «против всех» (против всех кандидатов) — последний пункт в избирательных бюллетенях для голосования на выборах. Этот пункт позволяет принять участие в голосовании, не отдавая своего голоса ни за одного из кандидатов в бюллетене [6].

До принятия данного закона, это был законопроект, внесенный группой сенаторов во главе со спикером Совета Федерации Валентиной Матвиенко в 2014 г. и первоначально предполагал возвращение графы «против всех» в бюллетени на выборах в России всех уровней, за исключением президентских. Депутаты согласились с идеей частично. При обсуждении законопроекта во втором чтении Госдума приняла поправку, возвращающую кандидата «против всех» только на муниципальном уровне. Таким образом, палата отказалась от «протестной графы» на региональных и федеральных парламентских выборах.

На сегодняшний день избиратели не могут голосовать против всех кандидатов на федеральных и региональных выборах, а также на президентских. При этом часть избирателей перестала ходить на выборы (снизилась явка избирателей), а другая часть стала голосовать за кандидатов, которых они считают оппозиционными (увеличилось число голосов, отдаваемых второму или третьему по числу голосов кандидату). Таким образом, участились случаи протестного голосования, выраженные в голосовании против наиболее «раскрученного», по мнению данных избирателей, кандидата, а значит за менее «раскрученного», независимо от отношения к последнему. Волеизъявление избирателей стало более латентным, т.е. менее прозрачным для государства, общества и избирательных комиссий.

Считаем, что нужно вернуться к первоначальному варианту законопроекта и вернуть графу «против всех» для любых видов выборов. Абсолютное возвращение данной нормы будет способствовать адекватному реагированию власти на протестные настроения в стране, покажет ответственное отношение власти в целом к значительной части населения страны, даст возможность оценить отношение избирателей к какой-либо партии или кандидату, снизит количество протестных акций, повысит явку на выборах, увеличит мотивацию граждан для участия в голосовании. Это будет способствовать увеличению работоспособности механизма протестного голосования на всех видов выборов, его наличие облегчит внедрение в иные федеральные законы и законы субъектов РФ, регулирующие порядок организации и проведения выборов на всех уровнях власти.

В части исключения «электоральных паровозов» из списков кандидатов от избирательных объединений. Россия – родина «паровозов» в избирательных списках. Ни один эксперт не может привести пример использования этой технологии за рубежом.

«Паровоз», «буксир», «тяжеловес» - это политическая технология, направленная на увеличение числа проголосовавших за список кандидатов с высоким политическим рейтингом [35].

Суть технологии заключается в том, что избирательный список возглавляет известная, авторитетная и уважаемая личность (политик высокого ранга, спортсмен,

актер, музыкант, ученый, врач и т.д.). За счет личного рейтинга такой кандидат увеличивает число голосов, подаваемых за список. После избрания этот кандидат отказывается от своего мандата, который переходит к малоизвестным и мало популярным кандидатам, для которых шансы быть избранными при прочих условиях были гораздо меньше.

Считается, что первым классическим «паровозом» был Виктор Черномырдин. Когда он был премьер-министром, он возглавлял блок «Наш дом – Россия», и в 1995 г. прошел в Думу с результатом 10% голосов. Мандат Черномырдин не взял, тем самым продемонстрировав признак классического «паровоза»: протолкнуть избирательное объединение в ГосДуму, а самому не стать депутатом.

Со временем «паровозы» стали занимать более высокое место в политической иерархии, и понижать статус им не с руки, т.е. ни одному избирательному объединению это не выгодно [38]. Но избиратели не довольны такой практикой и жалуются на то, что голосуют за известного им кандидата, а он после снимает свою кандидатуру, что является не честным по отношению к ним, как к избирателям. В соответствии с российским выборным законодательством данная технология возможна благодаря тому, что процедура передачи мандата крайне упрощена – кандидату достаточно подать соответствующее заявление о снятии своей кандидатуры. Мы предлагаем отменить данную политическую технологию, запретив на федеральном уровне вновь избранному депутату отказаться от мандата по следующим причинам:

- кандидат – «паровоз» занимает место другого потенциального депутата, что нарушает избирательное законодательство о реализации другим кандидатом своего пассивного избирательного права;

- новый вид узаконенной фальсификации;

- обман ожиданий избирателей;

- данный способ ведет к неэффективной работе с избирателями, позволяя себе редкие встречи с ними в период избирательной кампании, что в дальнейшем может привести к увеличению недоверия граждан к власти, снижению явки на выборах;

- забирает голоса, которые могут быть отданы избирателями в пользу других кандидатов от других избирательных объединений.

По данному вопросу есть мнение полномочного представителя Президента РФ М.В. Кротова, высказанное им 31 января 2008 года в Конституционном суде РФ: «В России на выборах используется технология закрытых списков, это означает, что результаты партий на выборах зависят от популярности кандидатов, составляющих общефедеральную часть списка (не зря в избирательных технологиях их называют «паровозом», «буксиром»); при этом остальных членов партии избиратели не знают. Но именно кандидаты из региональных групп являются представителями избирателей».

В 2006 году А.А. Вешняков, председатель ЦИК РФ с 1999 по 2007 гг., также высказал свое предположение, что «нормы закона, допускающие возможность применения технологии «политических паровозов» могут быть признаны Конституционным судом не соответствующими Конституции РФ» [31].

В части совершенствования избирательного права созданием Избирательного кодекса РФ. Представляется, что все законодательные акты, регулирующие избирательное право в России, необходимо аккумулировать в единый Избирательный кодекс РФ. Кодификация норм избирательного права позволит:

- систематизировать избирательное право в России;
- облегчить и упростить участие граждан в избирательном процессе, повысить доверие граждан;
- демократизировать российские выборы;
- модернизировать российскую политическую систему;
- защитить избирательные права граждан при сохранении основных принципов федерализма;
- вернуть выборы в лоно Конституции РФ в рамках ст.3, где записано: «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы»;
- избежать дублирования нормы «рамочного» закона на региональном уровне, избежать искажения их смысла, устранить противоречия (региональные законо-

датели зачастую не осуществляют самостоятельное регулирование тех вопросов, решение которых «рамочный» закон оставляет за ними).

Вопрос о подготовке Избирательного кодекса РФ неоднократно поднимался в литературе, также политологами, социологами, депутатами, представителями партий и общественности. Такой проект был разработан Ассоциацией некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС». Состоялись более 100 региональных обсуждений, несколько конференций в Москве, презентации в политических партиях. На сегодняшний день в некоторых регионах России (например, город федерального значения Москва, Тюменская область, Псковская область), а также бывших республик Советского Союза (например, Республика Белоруссия) уже действуют Избирательные кодексы.

Принятие указанных изменений в законодательных актах считаем необходимым как для России, так и для нашего региона.

В заключение, необходимо отметить, что в современной России выборы депутатов в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ осуществляются по двум принципам – по пропорциональной системе и мажоритарной системе. Проведенный анализ «достоинств» и «недостатков» указанных систем позволяет сделать вывод, что для российских регионов больше всего подходит пропорциональная система выборов. Вместе с тем рассмотрены и проанализированы другие предложения по внесению изменений в законодательство РФ с целью совершенствования механизмов формирования и организации деятельности Самарской Губернской Думы. Реализация представленных предложений позволит активизировать участие граждан в выборах и политике в целом, повысить ответственность законодательного органа власти, способствовать ее укреплению и созданию подлинно гражданского общества.

Также считаем необходимым отметить, что многие реформы, реализуемые в той или иной сфере государственной деятельности Российской Федерации заимствованы или ориентированы на реформы других стран. История России показывает, что ни одна заимствованная практика не приживается в ней, лучшая практика для нас только собственная. Выборы в законодательные органы власти во многом опре-

деляют модель государственного развития. Историк и журналист Армен Гаспарян в телепередаче «Воскресный вечер с Владимиром Соловьевым» от 07.11.2016 говорил о том, что другой пример всегда был для нас заразителен, у нас своеобразная модель государства, и мы не можем никуда от нее уйти и все наши попытки сдвинуться от своей модели социальной идентичности, национальной идеи, религиозной принадлежности автоматически заканчиваются жестким политическим кризисом и массовым кровопролитием, а на выходе приходим ровно к тому, откуда мы уходили [50]. Также приводим мнение депутата Самарской Губернской Думы 5 созыва Г.З. Валитова, опубликованное им в социальных сетях в виде комментария к статье в 2017 году: «Если ученик первого класса пытается жить по правилам ученика десятого класса, у него ничего не получится, и он всегда будет в проигрыше. Наша страна пытается жить по правилам мирового капитала. У них большой опыт и им же установленные правила, которые они меняют как им выгодно. Мы будем вынуждены догонять. Догоняющий совершает практически все ошибки впереди идущего и добавляет свои. Поэтому догоняющий еще больше отстает от них. Это путь вечно отстающего» [24].

Заключение

Подводя общие итоги проделанной работы, необходимо сделать следующие выводы. Цели и задачи, поставленные в начале работы, можно считать выполненными, поскольку на примере Самарской Губернской Думы проведён всесторонний глубокий анализ функционирования и организации деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а также разработаны предложения по совершенствованию механизмов формирования и организации деятельности Самарской Губернской Думы.

В ходе работы проведено теоретическое исследование всей подоплёки функционирования законодательной власти как таковой; проанализирован понятийный аппарат, охватывающий все аспекты, связанные с деятельностью региональных законодательных органов; рассмотрена история возникновения и эволюция представительных органов государственной власти России, определена сущность понятия «народного представительства». Кроме того, общетеоретические концепции сопоставлены с буквой закона.

Далее детально были рассмотрены все основные элементы, слагающие конституционно-правовой статус законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, причём акцент сделан на законодательно закреплённых его особенностях, что отличает его от других органов государственной власти, имеющих иной статус. Проанализированы функции и полномочия представительного органа, организация его работы, основные направления деятельности профильных комитетов и структурных подразделений аппарата Самарской Губернской Думы. В выпускной квалификационной работе рассмотрены также элементы правового статуса депутата парламента: права, обязанности, гарантии осуществления им профессиональной деятельности. Затронуты проблемы, связанные с неприкосновенностью и типом мандата депутата законодательного органа субъекта РФ.

Правовой статус органа законодательной (представительной) власти субъекта федерации представляет собой совокупность установленных Конституцией РФ, фе-

деральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными актами соответствующих субъектов федерации полномочий, прав и обязанностей органа в следующих областях:

- организации и обеспечения государственной власти и местного самоуправления;
- обеспечения экономического и социального развития;
- обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

При этом полномочия законодательного органа субъекта РФ можно условно поделить на законотворческие, представительские, контрольные и учредительские. Законодательные и учредительские полномочия представляют формальную, а представительские и контрольные – содержательную стороны правового статуса. Из этих полномочий законотворческие и представительские функции являются наиболее развитыми (хотя последняя нередко страдает от политического доминирования исполнительной власти). Представляется положительным развивать и укреплять представительскую и учредительскую функции, разумеется, не в ущерб прочим ветвям власти.

Самарская Губернская Дума, как постоянно действующий, высший и единственный орган законодательной (представительной) власти на территории Самарской области, занимает высокое положение в системе государственных органов. Ее структура оптимальна и соответствует обеспечению всех направлений деятельности регионального парламента.

Итогом всестороннего изучения вышеназванных вопросов стала проектная часть настоящей работы. С помощью сравнительного анализа достоинств и недостатков пропорциональной и мажоритарной избирательных систем мы пришли к выводу, что в условиях российских регионов более адекватной и перспективной является пропорциональная система выборов. При этой системе представительство партий в выборном органе отражает их реальную популярность среди избирателей. Это позволяет полнее выражать интересы всех групп общества, активизировать участие граждан в выборах и политике в целом. Кроме того, она повышает ответственность не только политических партий, но и всего законодательного органа, что способствует

ет укреплению власти и созданию подлинно гражданского общества. Поэтому считаем целесообразным введение исключительно пропорциональной системы на выборах депутатов Самарской Губернской Думы следующего созыва.

Исходя из общетеоретического представления о формах управленческой деятельности, правотворческая деятельность есть одна из основных форм принятия управленческого решения. Любое решение, представленное в виде нормативного правового акта и имеющее определённую сферу действия, имеет категоричную силу.

Руководствуясь данными соображениями, нами разработан комплекс мер, реализация которых позволит юридически закрепить новые механизмы государственного регулирования сферы деятельности Самарской Губернской Думы. Разработаны предложения по совершенствованию механизмов формирования законодательного органа субъекта РФ, реализация которых позволит закрепить новую для российских регионов систему выборов депутатов законодательных органов власти субъектов РФ. Они призваны обеспечить единство принципов формирования законодательных (представительных) органов государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Считаем, что реализация представленных предложений позволит активизировать участие граждан в выборах и политике в целом, повысить ответственность законодательного органа власти, способствовать ее укреплению и повышению значимости, независимости и эффективности работы, а также росту качества принимаемых законов.

Таким образом, представленные в работе предложения по совершенствованию механизмов формирования и организации деятельности Самарской Губернской Думы направлены на оптимизацию государственного управления в целом.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.1994, № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 1994, № 32, ст. 3301.
3. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 06.10.1999, № 184-ФЗ // Российская газета. – 1999. – 19 октября.
4. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 12.06.2002, № 67-ФЗ // Российская газета. – 2002. – 15 июня.
5. «О политических партиях»: Федеральный закон от 11.07.2001, № 95-ФЗ // Парламентская газета. – 2001. – 17 июля.
6. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 04.06.2014, № 146-ФЗ // Российская газета. – 2014. – 06 июня.
7. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 21.09.1993, № 1400 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 1993, № 39, ст. 3597.
8. «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 город Москва 24 декабря 1996 года»: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996, № 21-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1996. – № 5. – С. 4.

9. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998, № 26-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1999. – № 1. – С. 8.
10. «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П.Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края»: Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2002, № 9-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2002. – № 5. – С. 9.
11. «О Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации»: Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 25.12.2002, № 167/1419-3 // ИПО «Гарант».
12. Устав Самарской области: Закон Самарской области от 18.12.2006, № 179-ГД // Волжская коммуна. – 2006. – 20 декабря.
13. «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы»: Закон Самарской области от 18.04.2016, № 56-ГД // Волжская коммуна (Вестник Правительства). – 2016. – 02 июня.
14. «О Самарской Губернской Думе»: Закон Самарской области от 10.05.2007, № 32-ГД // Волжская коммуна. – 2007. – 15 мая.
15. «О статусе депутата Самарской Губернской Думы»: Закон Самарской области от 07.02.2003, № 4-ГД // Волжская Коммуна. – 2003. – 12 февраля.
16. «О Положении об аппарате Самарской Губернской Думы»: Постановление Губернской Думы Самарской области от 27.02.2007, № 2852 // Самарские Известия. – 2007. – 15 марта.

Литература

17. Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации. – М.: Издательство Московского университета, 2014.- 576 с.
18. Автономов А.С., Захарова А.А., Орлова Е.М. Региональные парламенты в современной России. – М.: Издательство центра научных и учебных программ, 2015.- 451 с.
19. Автономов А.С. О категории представительства в конституционном праве. – М.: Издательство центра научных и учебных программ, 2016.- 354 с.
20. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 2014. - 400 с.
21. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2015. - 800 с.
22. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство. – М.: Юридическая литература, 2014. - 236 с.
23. Богданова Н.А. К вопросу о понятии и моделях народного представительства в современном государстве. – М.: Юридическая литература, 2015. - 159 с.
24. Валитов Г. 2017. Комментарий. Свободное мнение. // Фейсбук. –URL: <https://www.facebook.com/gumar.valitov?pnref=friends.search> (дата обращения: 18.10.2017).
25. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. – М.: Городец-издат, 2016. - 288 с.
26. Гошуляк В.В. Юридическая природа депутатского мандата // Представительная власть 21 век: законодательство, комментарии, проблемы, 2014, № 2. - С. 14-16.
27. Гранкин И.В. Парламент России. – М.: Норма, 2015. - 216 с.
28. Исаев И.А. История государства и права России. Курс лекций. – М.: Издательство БЭК, 2015. - 255 с.
29. Керимов А.Д. Выражает ли парламент всеобщую волю? // Право и политика, 2003, № 6. - С. 4-10.
30. Коренев А.П. Административное право России. Учебник в трех частях, часть 1. –

М.: МЮИ МВД России. Изд. «ЩИТ-М», 2014. - 280 с.

31. Костенко Н. 2006. Вешняков опасается организованной дискредитации выборов // Независимая газета, № 5. – URL: http://www.ng.ru/politics/2006-11-30/1_veshniakov.html (дата обращения: 28.11.2017).

32. Кравченко О.А. Некоторые проблемы организации законодательной (представительной) власти в Уставах (Основных Законах) субъектов Российской Федерации. – Ставрополь: Издательство Северо-Кавказского государственного технического университета, 2003. - 118 с.

33. Кравченко И.А. Особенности правового статуса депутата // Журнал Российского права, 2015, № 8. - С. 136-145.

34. Кынев А. В., Любарев А. Э. Новые региональные законы о выборах: проблемы введения смешанной избирательной системы // Право и жизнь, 2016, № 61 (9). - С. 166-184.

35. Любарев А. Э. Пути совершенствования законодательства, регулирующего региональные и местные выборы // Право и жизнь, 2014, № 65 (1). - С. 126-147.

36. Малый А.Ф., Гмырин М.А. Организация областного парламента. – Архангельск: Центр правовых исследований, 2014. - 206 с.

37. Маслов О., Прудник А. «Партии - наш рулевой» или заметки о построении «партийной вертикали власти». Трансформация политической системы и Конституция страны // Независимая газета, 2016, № 8. - С. 18-27.

38. Нудненко Л.А. К вопросу о пропорциональных выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ // Право и политика, 2014, № 6. - С. 22-29.

39. Орлов А.С., Георгиев В.Г., Георгиева Н.Г., Сивохина Т.А. История России с древнейших времен до наших дней. Учебник. – М.: Проспект, 2015. - 544 с.

40. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2014. - 301 с.

41. Рыжков В.Б. Императивный мандат // Юридическая энциклопедия. / Под общ. ред. Топорнина Б.Н. – М.: Юристъ, 2001. - С. 368-369.

42. Рыжков В.Б. Свободный мандат // Юридическая энциклопедия. / Под общ. ред.

Топорнина Б.Н. – М.: Юристъ, 2001. - С. 547-549.

43. Сурков Д.Л. Правовое регулирование компетенции законодательного (представительного) органа государственной власти в уставах субъектов федерации: общее и особенное // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление, 2015, № 1. - С. 152-163.

44. Устименко С.В. Сущность и формирование отношений политического представительства в современной России: Автореф. дисс. канд. философ. наук. М., 2016.

45. Щербакова Н.В. К вопросу о сущности представительной власти. – М.: Юридическая литература, 2015. - 175 с.

Интернет-ресурсы

46. Итоги работ. Статистические данные и показатели, характеризующие результаты деятельности Думы (архив V созыва). Итоги работы Самарской Губернской Думы VI созыва в 2016 году // Интернет-портал Самарской Губернской Думы. – URL: <http://samgd.ru/activity/plans/181567/> (дата обращения: 06.11.2017).

47. «О Положении о постоянных комитетах и комиссиях Самарской Губернской Думы»: Постановление Губернской Думы Самарской области от 28.05.2002, № 119 // Интернет-портал Самарской Губернской Думы. – URL: <http://samgd.ru/committees/regulations/> (дата обращения: 20.08.2017).

48. «О Регламенте Самарской Губернской Думы»: Постановление Губернской Думы Самарской области от 25.11.2003, № 840 // Интернет-портал Самарской Губернской Думы. – URL: <http://samgd.ru/territory/regulations/> (дата обращения: 28.08.2017).

49. «О Структуре, штатной численности и расходах на содержание Самарской Губернской Думы»: Постановление Губернской Думы Самарской области от 29.01.2002, № 32 // Интернет-портал Самарской Губернской Думы. – URL: <http://samgd.ru/territory/structure/> (дата обращения: 07.08.2017).

50. Россия 1 2016. Вечер с Владимиром Соловьевым. Специальный выпуск // Россия 1. – URL: http://russia.tv/anons/show/brand_id/21385/episode_id/1431292/ (дата обращения 07.11.2016).

**Структура
Самарской Губернской Думы**

Приложение 1



**Структура
аппарата Самарской Губернской Думы**

