

О КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ДЕПУТАТСКОГО КОРПУСА В РОССИИ

Карасёв Анатолий Тиханович

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
e-mail: a.t.karasev@mail.ru

Елькина Александра Вячеславовна

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
e-mail: eav.001@mail.ru

Авторы рассуждают о вопросах правосубъектности депутатского корпуса, которая возникает у него на основании выборов. Анализируются условия его легитимности, выделяются организационно-правовые формы деятельности депутатского корпуса, на которые опирается его правосубъектность.

Ключевые слова: депутатский корпус, правосубъектность, легитимность депутатского корпуса, представительный орган власти

ON THE CONSTITUTIONAL LEGAL PERSONALITY OF A DEPUTIES BODY IN RUSSIA

Karasev Anatoliy

Urals State Law University (Yekaterinburg),
e-mail: a.t.karasev@mail.ru

El'kina Alexandra

Urals State Law University (Yekaterinburg),
e-mail: eav.001@mail.ru

The authors touch upon the issues of the legal personality of a deputies body which it may get only by elections. They reveal the terms of its legitimacy, highlight the organizational and legal forms of activity of the deputies body which are the basis of its legal personality.

Key words: deputies body, legal personality, legitimacy of a deputies body, representative body of power

Отношения граждан (народа, населения) и депутатов, депутатского корпуса представительных органов определяются режимом конституционного правонаделения как элементом принципа народовластия. Принимая на всероссийском референдуме Конституцию, народ определил принципиальное устройство аппарата публичной власти, основы компетенции органов власти, должностных лиц, основы статуса депутатов (это правотворческий аспект конституционного правонаделения). В рамках прямых выборов народ в лице избирательного корпуса решает вопрос о депутатском составе представительных органов власти, составе тех, кто допускается к осуществлению властных полномочий (это правоприменительный аспект конституционного правонаделения).

Акт избрания гражданина депутатом – юридический факт, с которым выстроенное на основе Конституции законодательство связывает появление у него депутатских полномочий. Акт избрания на выборах представительного органа в правомочном составе – юридический факт, с которым законодательство связывает право и обязанность представительного органа во вновь избранном составе осуществлять собственные полномочия в рамках законодательства.

Являясь субъектом конституционного права, депутатский корпус выступает в качестве непосредственного носителя власти¹ (в виде общедепутатской коллегии соответствующего представительного органа власти: парламента Российской Федерации, парламентов субъектов РФ, а также в виде представительных органов муниципальных образований в силу ст. 3 Конституции РФ). Как субъект права депутатский корпус имеет определенные права и обязанности, входящие в законодательно закрепленную компетенцию соответствующего представительного органа², которая определяет и правосубъектность данных органов.

Без депутатов, депутатского корпуса представительный орган не может выступать в качестве такового, а следовательно, и осуществлять свою компетенцию. Правомочным он становится только на основе выборов, в результате которых формируется правомочный депутатский корпус. Так, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ признаются правомочными, если в их состав избрано не менее двух третей установленного числа депутатов (это общераспространенная практика). По итогам выборов отдельные депутаты и депутатский корпус в целом приобретают специальный конституционно-правовой статус, осуществляемый через организационно-правовой механизм представительного органа. Здесь речь следует вести, как отмечает С. А. Авакьян, о представительном учреждении как коллегиальном органе, в который входят лица, избираемые народом или населением³ (органами власти, которые сами сформированы в ходе всеобщих и прямых выборов). Эти лица не только наделены правом представления граждан (народа, населения той или иной территории: субъекта РФ, муниципального образования), но и реализуют иные функции: правотворческие, контрольные, организационные и т. п.

Таким образом, депутатский корпус приобретает правосубъектность, способность быть самостоятельным субъектом народного представительства в результате выборов, являющихся «инструментом воздействия на политическую власть, которая, стремясь сохранить свои позиции в публичных органах, выполняет волю избирателей, отраженную не только в предвыборных программах и наказах, но и в повседневной общественной жизни»⁴.

Правосубъектность депутатского корпуса опирается на различные организационно-правовые формы в представительном органе власти и в отношениях с избирателями. В представительном органе можно выделить такие организационно-правовые формы, как: а) депутатская коллегия, обеспечивающая работу представительного ор-

¹ См., например: Морозова Л. А. Теория государства и права: учеб. М., 2003. С. 71. О теоретико-правовом аспекте понятия субъекта и его полномочиях см.: Теория государства и права: учеб. для вузов. М., 2005. С. 220–230; Первалов В. Д. Теория государства и права: учеб. М., 2005. С. 138–147.

² См., например: ст. 94–109 гл. 5 Конституции РФ; Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2016 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Авакьян С. А. Конституционное право России: курс лекций: в 2 т. М., 2015. Т. 2. С. 439.

⁴ См., например: Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России: в 2 т. М., 2001. Т. 2. С. 7.

гана в пленарном составе; б) депутатское собрание, которое созывается при отсутствии необходимого кворума для работы в пленарном составе; в рамках такого собрания депутаты могут обсуждать те или иные вопросы, но не правомочны принимать решения от имени представительного органа власти.

Воля, формируемая и выражаемая представительным органом, есть не что иное, как воля данного органа. Проблема соотношения воли представительного органа с волей избирателей (населения) состоит в определении «степени соответствия воли представительного органа воле представляемого суверена»¹. При этом Г. Еллинек отмечал, что представительный орган государственной власти должен иметь единую волю независимо от того, является ли этот орган собранием единомышленников или просто коллективом, ибо воля отдельных избирательных союзов и всей совокупности избирателей направлена не только на избрание отдельных депутатов, но и на создание самой системы представительного правления, поскольку выборы представителей верховной власти являются единым волевым актом всего народа².

Депутатский корпус как субъект народного представительства обязан действовать в интересах не каких-либо отдельных классов или политических сил общества, а в общих интересах всех граждан. Как подчеркивал А. Эсмен, «государственная власть должна быть отправляема в общих интересах»³.

Иными словами, в основе депутатской деятельности изначально лежат интересы граждан (народа, населения), которые объективируются депутатами самостоятельно, но под волевым воздействием граждан, их объединений, подкрепляющим те или иные общественные запросы. Данная позиция укладывается в институт свободного депутатского мандата, реализуемого в условиях подлинной коллегиальности представительных органов власти и широкого набора средств гражданской самодеятельности, «давления» на власть. «Настроенность» депутатов на выявление действительных интересов граждан, их объединений достигается с помощью не только уже названных механизмов, но и иных гарантий. К их числу можно отнести законодательные ограничения для депутатов, препятствующие давлению на них узкогрупповых запросов, а в крайнем варианте – запросов корыстных, криминальных. Кроме того, эти ограничения призваны обеспечить профессионализм деятельности депутатов, их достойное поведение, доверие граждан к ним и к публичной власти в целом и др.

Депутатский корпус выступает субъектом народного представительства, только если он легитимен. Л. А. Нудненко выделяет пять условий такой легитимности: соблюдение установленных законодательством требований, предъявляемых к избранию депутатов; рациональное влияние народа (населения) на депутатов, обязанных действовать в их интересах; наличие у депутатов авторитета в обществе; соблюдение временных рамок полномочий институтов представительной демократии; соблюдение депутатами обязательства действовать в рамках закона и нести ответственность перед народом (населением)⁴. Реализация указанных условий позволит представительному органу (и соответственно депутатскому корпусу) занять достойное место в системе органов публичной власти.

¹ Киров В. Ц. Парадоксы государственной власти в гражданском обществе. М., 1992. С. 51.

² Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 433.

³ Эсмен А. Общее основание конституционного права / пер. с фр. Н. О. Бер. 2-е изд. СПб., 1909. С. 33.

⁴ Нудненко Л. А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб., 2004. С. 30–32.

В то же время не все из перечисленных условий могут использоваться при решении вопроса о легитимности депутатского корпуса. Так, отсутствие у депутатов авторитета в обществе не является достаточным юридическим основанием для «запуска» процедуры отзыва депутата или роспуска представительного органа. А значит, Л. А. Нудненко выделяет условия не только юридической, но и социально-психологической легитимности депутатов. Последняя позволяет увидеть уровень доверия к депутатам и поддержки их деятельности в обществе. Ограничения в сфере деятельности депутатов, в сфере выборов представительных органов власти призваны обеспечить и юридическую, и социально-психологическую легитимность депутатской деятельности.

Выступая субъектом представительного правления, депутатский корпус обладает собственными правами по осуществлению интересов избирателей. Однако в условиях пропорциональной системы в реализации полномочий депутатского корпуса активное участие принимают политические партии, по спискам которых депутаты были избраны в представительный орган власти. Это дополняет волю избирателей волей политических партий, а следовательно, структурирует, делает более предсказуемой волю граждан, которая «обрамляется» волей политических партий.

Партии – это способ организации избирателей, а значит, усиления их воли. Они осуществляют государственную (местную) власть (вливают на ее осуществление) в составе соответствующих представительных органов с учетом не только собственных интересов и политических программ, поддерживаемых частью избирателей, но и интересов других избирателей, голосовавших за те политические партии, списки кандидатов которых не набрали необходимого количества голосов. Несмотря на то что депутатский корпус «обременяется» программами политических партий, он должен исполнять свои полномочия не только в интересах партий, представленных в представительном органе власти, но и в интересах избирателей. Вместе с тем депутатский корпус «неоднороден» по своему составу, а значит, назначение депутатского корпуса в целом и назначение отдельных депутатов не всегда совпадают, в том числе в плане выражения воли граждан, избирателей, групп избирателей, всего народа (населения).

Говоря об аспектах легитимности депутатского корпуса, следует упомянуть о тех новеллах избирательного законодательства, которые, как нам видится, привели к ослаблению связей между избирателями и депутатами (и соответственно самими представительными органами). Речь идет об отмене обязательного минимума явки избирателей на выборы. Граждане перестали осознавать свою причастность к формированию депутатского корпуса, так как властей предрержащих не интересуют, участвуют ли они в голосовании, каково их настроение. Эти изменения вкуче с положениями об ограничении возможности ведения предвыборной агитации, возможности быть избранным, по сути, отстраняют избирателей от необходимости участвовать в выборах. Полагаем, что это противоречит положениям ст. 3 Конституции РФ, закрепляющей принадлежность власти народу.

Конституционная правосубъектность отдельных депутатов и общедепутатских коллегий представительных органов – самостоятельные, но связанные между собой явления. Деятельность депутатского корпуса представительного органа в целом складывается из деятельности отдельных депутатов, однако не может быть описана лишь как сумма усилий последних. Не только отдельные депутаты, но и депутатский корпус в целом выступает в качестве субъекта народного представительства в организационной «оболочке» представительного органа власти.

Итак, представительный орган власти в части обеспечения представительства граждан (населения, народа) – форма объединения депутатов на равных, а не иерархическая структура. Для иных органов публичной власти это нехарактерно. Без депутатов, депутатского корпуса представительный орган не может выступать в качестве такового, а следовательно, и осуществлять свою компетенцию.

Библиография

Авакьян С. А. Конституционное право России: курс лекций: в 2 т. М., 2015. Т. 2.

Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России: в 2 т. М., 2001. Т. 2.

Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908.

Киров В. Ц. Парадоксы государственной власти в гражданском обществе. М., 1992.

Морозова Л. А. Теория государства и права: учеб. М., 2003.

Нудненко Л. А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб., 2004.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2016 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Перевалов В. Д. Теория государства и права: учеб. М., 2005.

Теория государства и права: учеб. для вузов. М., 2005.

Эсмен А. Общее основание конституционного права / пер. с фр. Н. О. Бер. 2-е изд. СПб., 1909.

Bibliography

Avak'yan S. A. Konstitucionnoe pravo Rossii: kurs lekcij: v 2 t. M., 2015. T. 2.

Bezuglov A. A., Soldatov S. A. Konstitucionnoe pravo Rossii: v 2 t. M., 2001. T. 2.

Ehsmen A. Obshhee osnovanie konstitucionnogo prava / per. s fr. N. O. Ber. 2-e izd. Spb., 1909.

Ellinek G. Obshhee uchenie o gosudarstve. Spb., 1908.

Kirov V. C. Paradoksy gosudarstvennoj vlasti v grazhdanskom obshhestve. M., 1992.

Morozova L. A. Teoriya gosudarstva i prava: ucheb. M., 2003.

Nudnenko L. A. Konstitucionno-pravovoj status deputata zakonodatel'nogo organa gosudarstvennoj vlasti v Rossijskoj Federacii. SPb., 2004.

Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ (red. ot 15 fevralya 2016 g.) // SZ RF. 2003. № 40. St. 3822.

Ob obshhix principax organizacii zakonodatel'nyx (predstavitel'nyx) i ispolnitel'nyx organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ // SZ RF. 1999. № 42. St. 5005.

Perevalov V. D. Teoriya gosudarstva i prava: ucheb. M., 2005.

Teoriya gosudarstva i prava: ucheb. dlya vuzov. M., 2005.