ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»

На правах рукописи

ГУТОРОВА

Алла Николаевна

НАРОДНОЕ ДОВЕРИЕ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация

на соискание ученой степени доктора юридических наук

Научный консультант:

доктор юридических наук, профессор

Астафичев Павел Александрович

Нижний Новгород – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение……..4

Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования конституционной природы мандата народного доверия представительной власти в демократическом государстве……..28

§ 1. Конституционные формы деятельности народных представителей: проблемы классификации и реализации……..28

§ 2. Юридическая природа мандата народного доверия представительной власти в теории конституционного права……54

§ 3. Мандат народного доверия в условиях мажоритарного и пропорционального представительства……...80

§ 4. Идеологическое разнообразие как принцип правового регулирования мандата народного доверия представительной власти в конституционном государстве……107

Глава 2. Статус депутата как юридическая форма реализации мандата народного доверия представительной власти в демократическом государстве ……...131

§ 1. Партийное и независимо-индивидуальное представительство в механизме обеспечения демократического мандата народного доверия……..131

§ 2. Народные представители в системе государственных и муниципальных должностей……153

§ 3. Парламентский иммунитет и индемнитет: практика России и зарубежных стран……...178

§ 4. Срок депутатских полномочий и их досрочное прекращение как институты обеспечения мандата народного доверия……..204

Глава 3. Альтернативные формы обеспечения мандата народного доверия вне конституционных институтов коллегиально-представительной демократии……..231

§ 1. Обеспечение народного доверия Президенту РФ, высшим должностным лицам субъектов РФ и главам муниципальных образований как цели российского конституционного государства……231
§ 2. Референдумы и консультативный плебисцит 2020 года: проблемы совершенствования правового регулирования в целях обеспечения народного доверия……..257
§ 3. Мандат народного доверия органам исполнительной власти общей и специальной компетенции……...283
§ 4. Судебная власть как объект народного доверия: механизмы конституционно-правового обеспечения и реализации……...310
Глава 4. Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики в механизме обеспечения демократического мандата народного доверия…….335
§ 1. Законодательные и правоприменительные гарантии обеспечения мандата народного доверия в деятельности федеральных органов государственной власти…….335
§ 2. Конституции (уставы) и законы субъектов РФ как средства обеспечения мандата народного доверия…….360
§ 3. Проблемы обеспечения народного доверия в деятельности муниципальных сообществ……..385
§ 4. Политические партии как особая форма обеспечения демократического мандата народного доверия в конституционном государстве…….410
Заключение…….433
Библиографический список……442
Приложение 1…….547
Приложение 2…….551
Приложение 3…….560
Приложение 4…….565

Введение

Актуальность темы исследования. Принцип народного доверия относится к числу одного из фундаментальных в науке конституционного права и практике государственного строительства. Не будучи непосредственно закрепленным в Конституции РФ от 1993 года (с последующими поправками к ней вплоть до 2020 года), он в достаточной степени признается теорией, законодательством и конституционным правосудием, поскольку является одним из существенных условий обеспечения народного суверенитета (ст. 3 Конституции РФ). Народ как носитель суверенитета и единственный источник власти в стране вправе притязать на институционально гарантируемое доверие в отношении функционирования публичной власти, государственного и муниципального аппарата, выборных и невыборных органов власти, действий и бездействия должностных лиц и чиновников. Народное доверие предполагает предсказуемость законодательной политики, уверенность в правомерности выбранных приоритетов государственно-правового развития, широкую народную поддержку публичной политики и действий властей в целом. Несмотря на общепризнанность вышеуказанных ценностей и их несомненную применимость к условиям современной России, в конституционно-правовом регулировании и государственно-правовом обеспечении данных общественных отношений актуализируется проблема мандата народного доверия.

В отличие от народного доверия как такового, мандат этого доверия не всегда очевиден и не во всем с однозначностью прослеживается в общественно-политических реалиях. Данный мандат не обеспечивается одними лишь референдумами, плебисцитами, народными голосованиями, избирательной системой и политическими правами граждан, хотя данные конституционно-правовые институты являются, безусловно, основными средствами его гарантирования и реализации. Конституционный принцип разделения властей исключает перенесение всей полноты мандата народного доверия на какой-либо один выборный орган или выборное должностное лицо, поскольку между

выборными органами публичной власти складываются отношения межпартийной состязательности. Кроме того, исполнительная и судебная ветви публичной власти не характеризуются обязательным свойством выборности, хотя конституционно обязаны пользоваться мандатом народного доверия и осуществлять публичную деятельность в интересах граждан.

Новый для конституционного права России принцип единства системы публичной власти (конституционные поправки от 2020 года) актуализирует также проблему взаимного доверия ее органов по отношению друг к другу, поскольку множественность выборных органов дает конституционные основания каждой из соответствующих подсистем единой системы публичной власти претендовать на репрезентативное выражение воли и потребностей многонационального народа страны. Эти и ряд других обстоятельств свидетельствуют о наличии в современной науке конституционного права весьма крупной теоретической проблемы формирования и обеспечения концепции демократического мандата народного доверия.

Демократический мандат народного доверия представляет уникальный государственно-правовой феномен, который имеет общеюридическую и специальную конституционно-правовую сущность. Признавая ценности конституционного правопорядка, Россия заинтересована в поиске оптимальных государственно-правовых решений, которые опирались бы на демократические методы и средства обеспечения мандата народного доверия и исключали бы, как следствие, все иные, не демократические подходы к вопросу об обеспечении доверия граждан к деятельности публичного аппарата в единой системе государственной и муниципальной власти. Народное доверие является важным условием функционирования правового государства, что предполагает эффективное развитие, главным образом, таких институтов конституционной демократии, как народовластие, разделение властей, идеологическое многообразие и многопартийность, верховенство прав и свобод человека и гражданина.

Демократический мандат народного доверия конституционно призван обеспечивать предсказуемую вероятность публичной политики, гражданский активизм, реализацию мнения политического большинства при учете публичных интересов миноритарных политических групп и непосредственно граждан, являющихся носителями индивидуальных и коллективных конституционных прав и свобод. Однако это не означает, что государство и право в современной России должны взять за основу исключительно зарубежные конституционно-правовые модели, отрицая собственную государственно-правовую идентичность, исторический путь развития и геополитические обстоятельства. Государственно-правовая система России (отчасти – по аналогии с образцами зарубежного конституционализма, в некоторых случаях, на основе исключительно собственного опыта) конституционно обязана защищать общество от вредных идеологических доктрин терроризма, экстремизма, нацизма и национализма. Демократический мандат народного доверия несовместим с поддержкой бунтов, мятежей, революций и государственных переворотов. Публичная власть должна одновременно и в равной мере эффективно заботиться о защите своего государственного и народного суверенитетов.

Эти и ряд иных обстоятельств актуализируют необходимость всестороннего исследования в современной науке конституционного права теоретико-методологических и практически-прикладных аспектов комплексной научной проблемы обеспечения, гарантирования и реализации народного доверия в правовом государстве и гражданском обществе.

Степень научной разработанности темы исследования связана с ее актуальностью и спецификой. Теоретико-методологические основы конституционной демократии исследовали в своих трудах такие выдающиеся ученые, как С.А. Авакьян, С.Н. Бабурин, А.А. Безуглов, Е.В. Гриценко, Л.Б. Ескина, В.Т. Кабышев, Ф.Ф. Кокошкин, В.В. Комарова, В.А. Кряжков, О.О. Миронов, Р.В. Миронов, М.А. Митюков, А.А. Мишин, Г.Б. Романовский, Б.А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев, И.Е. Фарбер, С.М. Шахрай, Е.С. Шугрина, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеев и др. Вопросам доверия в избирательной

системе и народном представительстве уделяли внимание Ю.Е. Аврутин, М.В. Баглай, Н.А. Богданова, Ю.А. Веденеев, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, В.В. Гошуляк, И.В. Гранкин, Ф.И. Долгих, Д.Л. Златопольский, В.Б. Исаков, А.Н. Кокотов, Е.В. Колесников, Е.И. Колюшин, И.А. Кравец, В.И. Крусс, Н.А. Михалева, Ж.И. Овсепян, Г.Д. Садовникова, М.С. Саликов, С.В. Степашин, А.А. Троицкая и др.

Конституционно-правовая природа мандата депутата и выборного должностного лица явилась объектом исследования в работах И.А. Алебастровой, К.В. Арановского, П.А. Астафичева, Г.А. Василевича, Л.Г. Васькова, Л.Д. Воеводина, Р.М. Дзидзоева, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, А.Т. Карасева, В.Я. Кикотя, С.Д. Князева, А.И. Ковлера, Г.Н. Комковой, С.С. Кравчука, В.В. Лазарева, В.А. Лебедева, А.А. Ливеровского, В.В. Маклакова, С.В. Нарутто, С.И. Некрасова, С.Э. Несмеяновой, Л.А. Нудненко, И.П. Окулича, С.Л. Сергевнина, В.Н. Суворова, О.И. Тиунова и др. Проблемы разделения властей и единства системы публичной власти как определяющих факторов в реализации народного суверенитета и обеспечения доверия граждан в отношении деятельности государственного аппарата изучали Е.А. Абаева, Р.С. Абдулин, Э.С. Ахъядов, Г.В. Атаманчук, А.В. Безруков, Н.А. Боброва, Н.С. Бондарь, О.В. Брежнев, О.Н. Булаков, Т.М. Бялкина, М.В. Варлен, К.А. Ишеков, И.В. Захаров, Е.И. Козлова, А.И. Каплунов, Д.А., Каплунова, О.А. Кожевников, А.Н. Костюков, Б.С. Крылов, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, В.В. Лазарев, В.О. Лучин, А.П. Любимов, А.Ф. Малый, Г.В. Мальцев, А.В. Мартынов, А.Я. Неверов, Т.М. Пряхина, Б.В. Россинский, Н.Е. Таева, В.Ю. Ухов, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин и многие другие выдающиеся ученые.

Существенную роль в изучении и систематизации института доверия в конституционном праве сыграла монография А.Н. Кокотова «Доверие. Недоверие. Право»[1]. Среди диссертаций по смежной проблематике следует особенно выделить докторские исследования Варлен М.В. «Институт

[1] Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право: монография / А.Н. Кокотов. Репр.изд. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. 192 с.

депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России»[1]; Краснова М.А. «Ответственность в системе народного представительства»[2]; Любимова А.П. «Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование»[3]; Нудненко Л.А. «Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики)»[4]; Садовниковой Г.Д. «Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития»[5]; кандидатские диссертации Агафонова В.В. «Иммунитет и индемнитет депутатов Государственной Думы Федерального Собрания в современной России: проблемы теории и практики»[6]; Арапова Н.А. «Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии»[7]; Васьковой Л.В. «Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента»[8]; Карасева А.Т. «Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование)»[9]; Лазутина Л.А. «Меры укрепления доверия как институт права

---

[1] Варлен М.В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России: автореф. дисс. … докт. юрид. наук. М., 2012. 60 с.

[2] Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1993. 34 с.

[3] Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. … докт. юрид. наук. М., 2002. 42 с.

[4] Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики): дис. … докт. юрид. наук. М., 2001. 342 с.

[5] Садовникова Г.Д. Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития: дисс. … докт. юрид. наук. М., 2013. 498 с.

[6] Агафонов В.В. Иммунитет и индемнитет депутатов Государственной Думы Федерального Собрания в современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2006. 24 с.

[7] Арапов Н.А. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2015. 277 с.

[8] Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента: дисс. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. 27 с.

[9] Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. … докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. 55 с.

международной безопасности»[1]; Митягина Ю.В. «Конституционно-правовые аспекты ответственности депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица органа местного самоуправления: вопросы теории и практики»[2]; Окулича И.П. «Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Правовой статус. Природа мандата. Проблемы ответственности»[3]; Прохорова В.Н. «Утрата доверия Президента Российской Федерации как основание отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации»[4] и др.

Вместе с тем, комплексного и всестороннего исследования на монографическом уровне конституционно-правовая проблема обеспечения и гарантирования демократического мандата народного доверия в настоящее время не получила.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в системе обеспечения народного доверия в конституционном государстве и демократическом обществе на основе принципов разделения властей, верховенства прав и свобод человека и гражданина, связанности правом и ответственности органов публичной власти перед гражданами за их действия и бездействие.

Предметом исследования выступают обеспечивающие, гарантирующие и реализующие демократический мандат народного доверия конституционно-правовые нормы, а также посвященные рассматриваемой проблематике общая и

---

[1] Лазутин Л.А. Меры укрепления доверия как институт права международной безопасности: дис. … канд. юрид. наук. Свердловск, 1990. 216 с.

[2] Митягин Ю.В. Конституционно-правовые аспекты ответственности депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица органа местного самоуправления: вопросы теории и практики: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. 27 с.

[3] Окулич И.П. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Правовой статус. Природа мандата. Проблемы ответственности: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. 33 с.

[4] Прохоров В.Н. Утрата доверия Президента Российской Федерации как основание отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2016. 20 с.

специальная литература, материалы законодательной деятельности и правоприменительной практики.

Целью диссертационной работы выступает разработка теоретически обоснованной концепции мандата доверия граждан в народном представительстве и вне институтов представительной демократии, включающая в себя формирование теоретических основ и научных представлений о демократическом мандате народного доверия, которое подлежит рассмотрению в динамике развития, с учетом ретроспективного аспекта; выявление существующих при реализации исследуемого права проблем, определение путей их решения, рекомендаций по совершенствованию правового регулирования отношений в этой сфере.

Достижению заявленной цели послужило решение **следующих задач**:

– исследовать конституционные формы деятельности народных представителей, проблемы их классификации и реализации;

– изучить юридическую природу мандата народного доверия представительной власти в теории конституционного права;

– соотнести мандат народного доверия в условиях мажоритарного и пропорционального представительства;

– определить идеологическое разнообразие как принцип правового регулирования мандата народного доверия представительной власти в конституционном государстве;

– выявить особенности партийного и независимо-индивидуального представительства в механизме обеспечения демократического мандата народного доверия;

– систематизировать статус народных представителей в системе государственных и муниципальных должностей;

– определить и обосновать проблематику парламентского иммунитета и индемнитета в сравнительном аспекте практики России и ряда зарубежных стран;

– определить срок депутатских полномочий и возможности их досрочного прекращения как институтов обеспечения мандата народного доверия;

– выявить и раскрыть механизм обеспечения народного доверия Президенту РФ, высшим должностным лицам субъектов РФ и главам муниципальных образований как цели российского конституционного государства;

– исследовать правовое регулирование в целях обеспечения народного доверия референдумов и консультативного плебисцита от 2020 года;

– определить и обосновать мандат народного доверия органам исполнительной власти общей и специальной компетенции;

– провести комплексный анализ судебной власти как объекта народного доверия, выявить механизм его конституционно-правового обеспечения и реализации в данной сфере;

– выявить пути совершенствования законодательства и правоприменительной практики в механизме обеспечения демократического мандата народного доверия.

Методологическая основа диссертационного исследования сформирована благодаря сочетанию общих и специальных подходов к познанию юридических процессов и явлений: диалектического, историко-юридического, сравнительного анализа, системно-структурного и системно-функционального, формально-юридического, лингво-правового подходов, методов формальной логики (описания, классификации, систематизации, формирования выводов исходя из комплексного и критического анализа теоретических источников, содержания законодательства и правоприменительной практики). Это позволило раскрыть заявленные объект и предмет исследования в их целостности и всесторонности.

При изучении теоретико-методологических основ конституционной природы мандата народного доверия представительной власти в демократическом государстве преимущественно использовался междисциплинарный подход,

методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, гносеологический метод восхождения от абстрактного к конкретному. Исследование статуса депутата как юридической формы реализации мандата народного доверия представительной власти в демократическом государстве потребовало привлечения историко-правового метода, ряда специальных правоведческих подходов к научному познанию (формально-юридического, системно-структурного и системно-функционального).

При исследовании альтернативных форм обеспечения мандата народного доверия, применяющихся вне конституционных институтов коллегиально-представительной демократии, использовались методы конкретного социально-правового исследования, статистические и эмпирико-прикладные подходы, однако обращалось внимание и на теоретико-методологические аспекты изучения заявленной проблематики, что потребовало привлечения общенаучных подходов к познанию сущности и природы демократического мандата народного доверия. Разработка проблем совершенствования законодательства и правоприменительной практики в механизме обеспечения демократического мандата народного доверия стимулировала использование методов анализа и синтеза, дедукции и индукции, метода сравнительного правоведения и историко-правовых подходов.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в области конституционного права, а также социальной философии, теории государства и права, ряда отраслевых юридических наук. Среди них работы представителей классической государственно-правовой мысли (Аристотеля, И. Бентама, Гегеля, Т. Гоббса, Г. Гроция, А. Дайси, И. Канта, Дж. Локка, Дж. Ст. Милля, Ш. Монтескье, Платона, Ж.Ж. Руссо, Сократа), ученых дореволюционной русской школы правоведения (В.М. Гессена, М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, С.А. Котляревского, П.И. Новгородцева, Б.Н. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича), современных российских ученых-конституционалистов С.А. Авакьяна, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Т.М. Бялкиной, Л.Б. Ескиной, В.Д. Зорькина, В.Т. Кабышева, С.Д. Князева, Е.И.

Козловой, А.Н. Кокотова, В.В. Комаровой, Г.Н. Комковой, О.Е. Кутафина, А.А. Ливеровского, М.С. Саликова, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и многих других выдающихся исследователей.

Нормативную базу исследования диссертационной работы составили Конституция Российской Федерации; федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, иные подзаконные нормативные правовые акты. Правовая база исследования охватывает широкий круг решений Конституционного Суда Российской Федерации в части, касающейся трактовки отдельных положений законодательства о народном представительстве, выборах и мандате депутата, выборного должностного лица.

Эмпирическая основа исследования. Кроме научной литературы и официальных правовых актов, в диссертации использовались дополнительные источники информации, среди них данные официальных сайтов органов публичной власти (в частности, размещенные в сети Интернет видеотрансляции заседаний Конституционного Суда РФ), стенограммы заседаний Совета Федерации, Государственной Думы, их комитетов и комиссий, для Государственной Думы – также фракций, заседаний и совещаний в органах народного представительства ряда субъектов РФ и муниципальных образований, рекомендации экспертов, официальные статистические документы.

Научная новизна работы определяется тем, что представленная диссертация является одной из первых работ, посвященных комплексному исследованию института народного доверия в конституционном праве, разработке целостной теоретико-методологической концепции мандата доверия граждан в народном представительстве и вне институтов представительной демократии; выдвижении и обосновании предложений, направленных на совершенствование конституционной теории, законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения воли, потребностей и интересов граждан в деятельности государственного и муниципального аппарата единой системы публичной власти.

К элементам научной новизны следует отнести следующие теоретические и прикладные результаты проведенного исследования:

– *определено значение* народного доверия в системе конституционно-правовых институтов непосредственной и представительной демократии как одного из фундаментальных юридических условий легитимности публичной власти, конституционности ее функционирования, средства обеспечения ее публично-правовой ответственности и связанности конституционным правом;

– *представлен авторский подход* к проблемным вопросам о формах и способах приобретения, подтверждения, утраты народного доверия в отношении органов публичной власти, при которых основным средством является обеспечение свободы волеизъявления граждан на конкурентных, альтернативных и демократических выборах, равного и справедливого соперничества кандидатов с политическими оппонентами, представляющими альтернативные политические силы; при этом в конституционно-правовом регулировании имеется ряд иных форм и способов приобретения, подтверждения, утраты народного доверия, которые успешно применяются на практике и, несмотря на их субсидиарную конституционно-правовую природу, допустимы в современном российском обществе ввиду специфики текущего этапа ее историко-правового генезиса;

– *разработана концепция* статуса депутата как юридической формы обеспечения мандата народного доверия, при которой законодатель должен учитывать тенденцию и историко-правовую предопределенность трансформации принципа «императивного мандата» в конструкцию «свободного мандата», а также множественность конституционно-правового положения народного представителя, действующего в индивидуальном качестве, как члена коллегиального органа и субъекта взаимодействия с другими ветвями публичной власти;

– *предложена авторская модель* классификации видов иммунитета и индемнитета депутатов и выборных должностных лиц; *обосновывается необходимость* введения в научный оборот и использования в законодательстве

терминов «безусловный иммунитет», «превентивный иммунитет», «денежный индемнитет» и «социальный индемнитет»;

– *дана теоретико-методологическая характеристика* института срока полномочий депутатов и выборных должностных лиц, оснований и процедур досрочного прекращения их деятельности как способов обеспечения народного доверия в конституционном праве;

– *осуществлена авторская концептуальная разработка* конституционной категории «политическая солидарность» с учетом содержания конституционных поправок от 2020 года, их реализации в законодательстве и деятельности конституционного правосудия; *доказывается,* что данный принцип не означает отказа конституционного законодателя от выборов, сменяемости власти, конкуренции партий и кандидатов; *обосновывается* концепция политической солидарности в смысле исключения противоправных методов политической активности, включая терроризм, экстремизм, насильственное изменение основ конституционного строя и захват власти в государстве;

– *обоснована необходимость* дальнейшего совершенствования законодательства и правоприменительной практики в механизме обеспечения мандата народного доверия, аргументированы пути оптимизации данного вида публичной деятельности.

На защиту выносятся следующие **основные положения,** являющиеся новыми или обладающие элементами научной новизны.

1. Традиционной в конституционном праве является трактовка народного доверия как органического элемента мандата депутата или выборного должностного лица, при котором народному представителю временно, на установленный законом срок полномочий делегируются публично-властные полномочия суверенного народа под условием надлежащей реализации потребностей и интересов избирателей. Это доверие является ситуативным, потому что народные представители могут утратить доверие избирателей в течение нормативного срока полномочий, кроме того, они обязаны подтверждать это доверие в ходе очередных выборов в равном и справедливом соперничестве со

своими политическими оппонентами, представляющими альтернативные политические силы. Данная концепция имеет универсальный характер, однако применительно к условиям постсоветских стран народное доверие приобретает более широкий смысл и трактуется в качестве условия легитимности и конституционности публичной власти средства обеспечения публично-правовой ответственности и связанности публичной власти конституционным правом.

2. Учитывая устойчивую тенденцию и историко-правовую предопределенность трансформации принципа «императивного мандата» в конструкцию «свободного мандата», в диссертации систематизируются и обосновываются преимущества концепции «свободного мандата» в механизме обеспечения народного доверия. Право депутата и выборного должностного лица на самостоятельную и ответственную деятельность в течение срока полномочий в силу презумпции народного доверия следует из его конституционно-правового статуса как полноправного субъекта конституционных правоотношений. Институты наказов, отчетов и отзыва в условиях императивного мандата находят следующую альтернативу в концепции свободного мандата: наказам противопоставляются заявления кандидатов в ходе избирательной кампании, предвыборные программы и обещания; отчетам – принципы и политические убеждения народных избранников, которые соизмеряются с общественным мнением в течение срока полномочий; отзыву – добровольная отставка.

3. Мажоритарная, пропорциональная система и их разновидности имеют в основе дифференцированные подходы к обеспечению народного доверия выборным коллегиальным и единоличным органам, что обусловлено имеющейся в стране политической системой (многопартийной, двухпартийной или однопартийной), сочетанием партийного и внепартийного представительства, необходимостью разрешения ряда юридико-организационных задач и функций (определение условий, при которых выборы признаются состоявшимися или несостоявшимися, действительными или недействительными, результативными или нерезультативными и др.). Разнообразие видов применяемых избирательных систем является возможным при достаточном уровне политической свободы в

обществе, надлежащем развитии ряда ключевых ценностей конституционной демократии, парламентаризма, выборов и народного представительства. Переход от однопартийных, безальтернативных, мажоритарных и исключительно депутатских выборов к современной модели (многопартийные, альтернативные, разнообразные по видам используемых избирательных систем и формируемым органам, включая выборных должностных лиц) стал возможным вследствие демократических преобразований конца XX – начала XXI вв. Многообразие видов применяемых избирательных систем – существенный показатель демократичности современного российского общества.

4. Конституционный принцип политического плюрализма предопределяет право депутата и выборного должностного лица на выбор политической позиции, которая в наибольшей степени соответствует его представлениям о народном благосостоянии и разделяется гражданами вследствие поддержки баллотирующегося претендента на очередных выборах. Введенный конституционными поправками от 2020 года принцип патриотизма не ликвидирует политическую конкуренцию и не предполагает ее устранение за счет «стандартизации» предвыборных программ, отвечающих критериям «патриотичности». С другой стороны, в этом проявляется допустимое с конституционных позиций ограничение свободы политической мысли и слова (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Программы политических партий, индивидуальных кандидатов и последующая деятельность законно избранных народных представителей в органах публичной власти должны быть гражданственными, поддерживающими национально-культурную идентичность и другие ценности, установленные ч. 2.1 ст. 67, ч. 2 ст. 67.1, ч. 3 ст. 67.1, ч. 4 ст. 67.1, ч. 1 ст. 68, ч. 3 ст. 69 и ст. 75.1 Конституции РФ.

5. Вызывает критические суждения предусмотренная ч. 4 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» цель политических партий в виде «политического воспитания граждан». В диссертации доказывается, что законодатель реверсирует конституционные ценности в противоположном направлении: вместо реализации потребностей и интересов народа – носителя

суверенитета и единственного источника власти (ст. 3 Конституции РФ), на партии возлагается несвойственная им задача политического «воспитателя», наставника взрослого, политически дееспособного населения страны. Высказываются аргументы в поддержку позиции о том, что юридически более правильной являлась бы задача «воспитания политических партий в духе народности и демократизма», чем «воспитания» народа в целях политических партий, тем более, имеющих разные идеологические ценности и конкурирующих друг с другом в избирательной системе и политической жизни страны.

6. Наблюдающаяся в современной России тенденция административно-должностного ранжирования внутренней структуры органов народного представительства не в полной мере способствует реализации конституционной функции обеспечения народного доверия. Соотношение коллегиальной и единоличной форм народной депутации в современной России усиливается ввиду должностной дифференциации во внутренней организации деятельности представительных органов, что ведет к ослаблению фактического равенства депутатов в их статусе как народных представителей. Понятия «должность депутата» и «депутатская должность» – не тождественные категории современного конституционного права. Занятие должности депутата вследствие выборов предопределяет возможность последующего избрания на другую депутатскую должность, но не гарантирует такое избрание.

7. Практика современной России и ряда зарубежных стран опирается на сочетание различных видов иммунитета и индемнитета. В связи с этим полагаем возможным предложить для введения в научный оборот следующие конституционно-правовые категории: «безусловный иммунитет», «превентивный иммунитет», «денежный индемнитет» и «социальный индемнитет». Понятие «безусловный иммунитет» охватывает запреты уголовного преследования и юридической ответственности за позицию депутата при голосовании, а также за высказанное им мнение в ходе обсуждения принимаемых парламентом решений (как публичного обсуждения, так и внутрипарламентских дебатов). «Превентивный иммунитет» предполагает право парламента на дачу разрешения

на ограничение прав депутата в целях исключения вероятности необоснованного привлечения его к юридической ответственности за действия, вытекающие из статуса народного представителя. Разграничение «денежного иммунитета» и «социального иммунитета» опирается на методологию «монетизации социальных льгот» – государственно-правовую кампанию, которая была развернута в прошлые десятилетия и была недостаточно обоснованно предана забвению. Денежная форма депутатского иммунитета имеет ряд преимуществ по сравнению с различными социальными льготами народных избранников, в том числе, способствует доверию граждан выборным народным представителям.

8. Неограниченно свободная избирательная система, которая предполагала бы полную автономию субъектов РФ в отношении вопросов реализации региональной кадровой политики, поставила бы главу государства в весьма сложные отношения поиска надлежащего политического компромисса. Необходимо, с одной стороны, обеспечить известную степень единства системы исполнительной государственной власти, которая предполагает иерархическую систему отношений; с другой – избиратели субъектов РФ юридически свободны в своих электоральных предпочтениях, многие из которых могут мотивироваться совершенно иными обстоятельствами, во всяком случае напрямую не связанными отношениями соответствующих высших должностных лиц субъектов РФ с Президентом РФ. Вследствие этого, в конечном итоге, правовая система России была вынуждена учредить конституционно-правовой институт доверия Президента РФ в отношении организации и деятельности высших должностных лиц субъектов РФ. Полагаем, что этот институт необходим в силу ряда объективных причин и, по крайней мере, в течение ближайших десятилетий имеет весьма благоприятную перспективу для развития и укрепления в конституционном праве России.

9. В диссертации высказываются аргументы в пользу необходимости расширительного использования института присяги выборных должностных лиц на всех уровнях публичной власти, что способствовало бы ритуально-формализованной цели принятия народными избранниками на себя ряда

публично-правовых обязательств, способствующих поддержке народного доверия. В текст присяги целесообразно включение положений о верности службы народу, уважении и охране прав человека, соблюдении и защите Конституции Российской Федерации и ряда других конституционно-учредительных актов (конституций и уставов субъектов РФ, уставов муниципальных образований).

10. Действующее конституционно-правовое регулирование содержит весьма ограниченный круг оснований для досрочного прекращения полномочий Президента РФ как главы государства; перенесение компетенции о доверительном референдуме граждан в область полномочий палат Федерального Собрания выглядело бы нецелесообразным. При подобных обстоятельствах считаем верным имеющееся законодательное решение об отнесении полномочия по назначению федерального референдума к компетенции главы государства, во-первых, при условии предварительного конституционного контроля со стороны Конституционного Суда РФ (это установлено действующим правом), во-вторых, при возможности расширительного истолкования предмета референдума, вследствие которого некоторые вопросы государственной кадровой политики могли бы разрешаться посредством прямого народного волеизъявления при наличии соответствующей петиционной инициативы (соответствующее правовое регулирование, на наш взгляд, целесообразно ввести в краткосрочной перспективе).

11. В диссертации подвергается критическому осмыслению недифференцированный метод правового регулирования, направленный на обеспечение общественного контроля всех без исключения органов публичной власти. Автор не отрицает институциональную необходимость учреждения общественных советов при органах народного представительства, тем более потому, что на практике эту форму весьма активно используют должностные лица палат Федерального Собрания, особенно – Государственной Думы. Сложность с конституционно-правовой точки зрения заключается в ненадлежащем обострении институциональной конкуренции между избирательной системой и

«внеизбирательными» формами взаимодействия публичной власти и гражданского общества. Состав общественных советов, как правило, подбирается довольно конъюнктурным образом из числа общественных активистов, которые проявляют лояльность не столько к власти вообще, сколько к конкретным должностным лицам в системе народного представительства. Такая форма «общественной поддержки» чревата формированием довольно иллюзорной картины общественного мнения, которое в действительности может иметь совершенно иные тенденции и приоритеты. Принципиально иная ситуация характерна для деятельности исполнительных органов власти. Их должностные лица гражданами не избираются, они гражданам не подотчетны, отдельные формы коммуникации (личный прием граждан, рассмотрение их письменных жалоб и заявлений, взаимодействие через СМИ и официальные сайты в сети Интернет) могут оказаться недостаточными. Для этого необходимо учреждение общественных палат, советов, наблюдательных комиссий, инспекций, групп общественного контроля и иных организационных структур по смыслу ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

12. Обеспечение доверия граждан к судебным инстанциям и правосудию находится в органической связи с проблемой институциональной стабильности судебной системы. В диссертации доказывается, что современный конституционный строй России не в полной мере соответствует этому условию: в частности, за период действия Конституции РФ от 1993 г. в России был упразднен Высший Арбитражный Суд РФ при сохранении системы арбитражных судов, а также ликвидированы конституционные (уставные) суды субъектов РФ. В условиях, когда соответствующие виды судов учреждаются и упраздняются, граждане склонны меньше доверять правосудию. Однако это не означает, что конституционный законодатель должен «законсервировать» механизм правового регулирования организации судебной власти и вообще исключать внесение в него каких-либо изменений. Здесь важное значение имеет конституционная обоснованность соответствующих модернизаций.

13. Доверительные отношения между гражданским обществом и федеральной публичной властью имеют государствообразующее значение, это напрямую связано с территориальной целостностью страны и проблемами государственной безопасности. Здесь имеет место многосторонняя договоренность, которая касается всего комплекса субъектов конституционных правоотношений. Само нахождение субъектов РФ в составе России, отсутствие их склонности к сепаратизму – фактор доверия национальных и территориальных политических сообществ к федеральной власти и федеральному центру. Такое доверие не должно быть ситуативным и должно быть рассчитано на долгосрочную перспективу. Граждане, их объединения, политические партии, профессиональные союзы, другие общественные организации должны доверять федеральной публичной власти в институциональном и персональном аспектах.

14. В диссертации подвергается критическому осмыслению норма ч. 6 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»: если высшее должностное лицо субъекта РФ имеет мандат народного доверия граждан, которые проживают в данном субъекте РФ, его следует позиционировать именно как должностное лицо субъекта РФ; указанное должностное лицо наряду с доверием народа должно пользоваться доверием Президента РФ под угрозой досрочного прекращения полномочий. Но «доверие» и «статус» – не равнозначные понятия. Смешивая конституционно оправданный институт «доверия Президента РФ высшему должностному лицу субъекта РФ» с конституционно неоправданным приданием должностному лицу субъекта РФ статуса федерального должностного лица, законодатель не в полной мере выполняет действующие конституционные требования к организации единой системы публичной власти. Это также противоречит наименованию должности: «высшее должностное лицо субъекта РФ» замещает одновременно «государственную должность Российской Федерации», являясь при этом лицом, замещающим «государственную должность субъекта РФ».

15. Муниципальные выборы организуются, главным образом, для того чтобы граждане доверяли своим представителям, устойчиво воспринимали это

доверие как имманентное состояние жизнедеятельности локального социума. При этом выглядит конституционно желательным, чтобы избранные населением муниципалитетов представители пользовались бы одновременно доверием компетентных органов государственной власти, т. е. не конфликтовали с ними и не противопоставляли бы местное самоуправление государственной публичной власти, но отстаивали интересы местных сообществ с учетом общих задач государства и субъектов Федерации. Обеспечение одновременно доверия компетентных властей субъектов Федерации и населения муниципальных образований в отношении выборных органов местного самоуправления – важнейшая задача современного конституционного права России, которая должна эффективно разрешаться в теории, законодательстве и правоприменительной практике.

16. Ротация правящих и оппозиционных партий привносит в политическую систему элемент нестабильности. Чтобы противостоять этому, необходимо наличие конституционного института, который обеспечивал бы согласованное функционирование и взаимодействие единой системы публичной власти. В условиях современной России данную функцию осуществляет, главным образом, институт президентства, а также консультативные органы при главе государства (Государственный Совет РФ, Администрация Президента РФ, Совет Безопасности РФ). Президент РФ не ассоциируется с принадлежностью к каким-либо политическим партиям и позиционируется «вне» межпартийного соперничества. Тем самым, с одной стороны, гарантируется политическая стабильность (основывается на персональном доверии граждан в отношении «беспартийного» Президента РФ), с другой – обеспечивается политическое движение и соперничество, основанное на партийно-конкурирующем доверии избирателей (парламентские выборы, которые организуются с использованием пропорциональной избирательной системы и позволяют партиям дополнительно выдвигать кандидатов в мажоритарных избирательных округах).

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в выработке новых и обладающих элементами новизны положений, касающихся

конституционно-правовой сущности народного доверия в его взаимосвязи с такими категориями и институтами, как «правовое государство», «народовластие», «разделение властей», «идеологическое многообразие», «верховенство прав человека», «народный суверенитет», «народное представительство», «органы публичной власти», «публично-властные полномочия». Автором обосновывается двойственный характер народного доверия как традиционного конституционно-правового института и формы взаимодействия публичной власти с гражданским обществом применительно к опыту постсоветских стран.

На комплексное развитие теории конституционного права и ряда смежных отраслевых юридических наук направлены выводы и обобщения, касающиеся исследования конституционных форм деятельности народных представителей, проблем их классификации и реализации, изучения юридической природы мандата народного доверия представительной власти в теории конституционного права, сравнительного анализа мандата народного доверия в условиях мажоритарного и пропорционального представительства, выявления особенностей партийного и независимо-индивидуального представительства в механизме обеспечения демократического мандата народного доверия, систематизации статуса народных представителей в системе государственных и муниципальных должностей, научной разработки проблематики парламентского иммунитета и индемнитета в сравнительном аспекте практики России и ряда зарубежных стран, анализа обеспечения народного доверия Президенту РФ, высшим должностным лицам субъектов РФ и главам муниципальных образований, органам исполнительной и судебной власти.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется его направленностью на повышение эффективности деятельности государственного аппарата и гражданского общества, их полноценного сотрудничества и взаимодействия. Практические рекомендации диссертационного исследования могли бы способствовать развитию политической системы современной России, совершенствованию федерального

законодательства и законотворческой деятельности государственных органов субъектов РФ, нормативному обеспечению функционирования муниципальных образований. В учебном процессе материалы диссертации могут быть использованы при преподавании курсов «Конституционное право России», «Конституционное право зарубежных стран», ряда спецкурсов по парламентаризму, правам человека, народному представительству и избирательной системе.

Степень достоверности результатов исследования подтверждается анализом научных трудов и применением апробированных методов и методик, соблюдением научно-методологических требований, использованием официальных источников юридической практики.

Апробация результатов диссертации осуществлялась путем ее обсуждения на заседании кафедры, выступлений автора на научных конференциях, опубликованием статей, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях.

Основные результаты исследования нашли свое отражение в 84 научных работах, в том числе в 4 монографиях, 1 учебном пособии, 37 статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, 6 публикациях в изданиях, индексируемых в международных базах данных Web of Science и Scopus, а также в 36 статьях в иных научных изданиях.

Результаты исследования были отражены в докладах автора на научно-практических конференциях и других научных мероприятиях. Материалы диссертации обсуждались на ежегодных всероссийских научно-практических конференциях «Права человека: история, теория, практика» г. Курск (2010-2023), ежегодных региональных круглых столах г. Курск (2011-2022), международной научной конференции «Административно-правовое регулирование общественных отношений в условиях адаптации позитивного опыта Европейского союза» г.

Донецк (2013), международной научно-практической конференции, посвященной 60-летию Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод г. Кемерово (2013), международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной науки. Секция «Право и правоприменение»» г. Липецк (2016), всероссийской научно-практической конференции с иностранным участием «Формирование современной модели государственного управления: перспективы и вызовы» г. Тюмень (2019), IV и V Севастопольском юридическом форуме ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет» юридический институт (2021, 2022), VII и VIII Уральский форум конституционалистов Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева (2021 г., 2022г.), всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Конституционализация отраслевого законодательства Российской Федерации» г. Тюмень (2021), XIII международном конституционном форуме «Взаимное доверие государства и общества в конституционном строе России» г. Саратов (2021), IX Московском юридическом форуме ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина» (2021), XXIII международной научно-практической конференции юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (2022), XX и XXII международных научно-практических конференциях «Кутафинские чтения» Университета имени О.Е. Кутафина (2021, 2022), круглом столе «Формы защиты прав человека в национальном и международном праве» Российский государственный университет Правосудия Казанский филиал (2022), всероссийской научно-практической конференции «Вопросы реализации прав и свобод человека и гражданина в судебной практике Верховного Суда Российской Федерации» г. Краснодар (2023), юридическом форуме «Актуальные проблемы публичной власти» ФГБОУ ВО Московский государственный областной педагогический университет (2023), всероссийской (национальной) научно-практической конференция с международным участием «Судебная власть на защите прав и интересов личности, общества, государства (к 100-летнему юбилею

Новосибирского областного суда)» Сибирский институт управления – филиале РАНХиГС (2023).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс в ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», использовались для разработки и преподавания таких дисциплин, как «Конституционно-правовой статус выборных должностных лиц» и «Правовые основы функционирования политических партий», а также при проведении курсов повышения квалификации по программам «Правовое регулирование деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и институтов гражданского общества в условиях реформирования Конституции РФ» и «Конституционно-правовые основы деятельности органов публичной власти и институтов гражданского общества в условиях цифровизации».

Структура диссертации обусловлена характером и объемом исследования. Она включает в себя введение, четыре главы, охватывающие 16 параграфов, заключение, библиографический список и четыре приложения.

Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования конституционной природы мандата народного доверия представительной власти в демократическом государстве

§ 1. Конституционные формы деятельности народных представителей: проблемы классификации и реализации

Вопрос о классификации конституционных форм деятельности народных представителей имеет одновременно важное теоретическое и практически-прикладное значение. В теоретико-методологическом смысле существенным является институциональное разделение функций народного представительства, что позволяет на основе метода анализа в последующем синтезировать из них формы деятельности (как своего рода «внешнее» проявление функциональных особенностей народного представительства). В нормативно-правовом смысле формы деятельности народных представителей нуждаются в адекватном правовом регулировании, что должно сопровождаться надлежащими гарантиями конституционно-правового статуса депутатов, включая судебную практику[1]. В связи с этим в юридической науке высказываются различные подходы к классификации и систематизации форм депутатской деятельности.

Традиционно формами депутатской деятельности считаются участие в законодательной деятельности (или правотворчестве на уровне муниципальных образований, которое не является «законотворчеством»)[2], депутатские запросы[3],

[1] Краснов М.А. Способен ли депутатский запрос быть средством парламентского контроля? // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 4. С. 16-32.
[2] Гошуляк В.В. Проблемы становления парламентаризма в субъектах Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3. С. 19.
[3] Окулич И.П. Депутатский запрос как форма деятельности депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации // Южноуральский юридический вестник. 2001. № 2. С. 63.

рассмотрение обращений граждан[1], организация депутатских (парламентских) слушаний[2], взаимодействие с населением[3]. При этом Л.Ю. Свистунова обоснованно расширяет границы института парламентских слушаний до «обсуждения», т.е. рассмотрения, анализа общественных проблем и высказывания мнений депутатов вне официального заседания органа народного представительства, его комитетов и комиссий, фракций и депутатских групп[4]. С этой точки зрения категорию «публичные слушания» при классификации форм депутатской деятельности можно было бы укрупнить до позиции «обсуждение вне заседаний». Впрочем, применительно к деятельности местных сообществ подобная трансформация имела бы свои недостатки, поскольку Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

в отличие от законодательства об организации публичной власти на федеральном уровне и в субъектах РФ, предусматривает ряд вопросов, которые подлежат обязательному рассмотрению в формате публичных слушаний (изменения уставов муниципалитетов, проекты бюджетов, вопросы о преобразовании муниципальных образований и др.). Вследствие этого публичные слушания становятся весьма формализованной процедурой, что отличает данную форму муниципальной демократии от проявлений консультативного народовластия на других уровнях публично-властной системы.

---

[1] Мещерягина В.А. Потенциал конституционного права граждан на обращение при совершенствовании правового статуса муниципальных депутатов // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 1. С. 64.

[2] Никитенко М.Г. Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 9.

[3] Рейзвих Ю.В. Взаимодействие депутатов Государственной думы от Западной Сибири с населением региона в 1906 – 1914 гг.: автореф. дис. … канд. истор. наук. Омск, 2007. С. 8-9.

[4] Свистунова Л.Ю. К вопросу о конституционно-правовом закреплении парламентских слушаний в нормах федерального и регионального законодательства // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2014. № 99. С. 8.

М.В. Демидов полагает, что самостоятельной формой депутатской деятельности является вообще «парламентский контроль»[1]. Если принять за основу эту позицию, то основные формы парламентского контроля (в особенности – запросы, расследования) следовало бы объединить в одну весьма крупную группу, которая будет нуждаться в дальнейшей детализации. При этом останется открытым вопрос, например, об отнесении к соответствующим классификационным позициям такой формы деятельности депутатов, как контроль за исполнением принятых представительным органом законов и подзаконных нормативных правовых актов. С одной стороны, это форма контрольной деятельности народного представительства, с другой – завершение процесса нормотворчества, связанное с реализацией права.

В.С. Кашо квалифицирует депутатские расследования, правотворческую инициативу, деятельность депутатских групп и фракций в качестве форм *оппозиционной* депутатской деятельности[2]. Исходя из этого, формы депутатской деятельности можно было бы подразделить на лояльные (солидарные с курсом правящих политических сил) и оппозиционные (направленные на противодействие политике большинства народных представителей в соответствующем коллегиальном органе публичной власти).

Л.Т. Санова, применительно к вопросу о деятельности муниципальных депутатов, предложила четырехзвенную классификацию форм депутатской деятельности, которая включает в себя, во-первых, работу в органе народного представительства, во-вторых, взаимодействие с населением избирательного округа, в-третьих, использование депутатского запроса, в-четвертых, взаимодействие с различными организациями по вопросам местного значения[3]. Если данный методологический подход распространить на вышестоящие

---

[1] Демидов М.В. Классификация видов и форм парламентского контроля // Вестник Челябинского кооперативного института. 2008. № 2. С. 129.

[2] Кашо В.С. Организационные формы оппозиции в системе муниципальной власти // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2010. № 1. С. 91.

[3] Санова Л.Т. Основные формы реализации депутатами представительных органов местного самоуправления своих полномочий // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2009. № 1. С. 58.

государственные уровни публичной власти, заменив при этом «депутатский запрос» (как частную форму) на более широкую категорию «осуществление депутатского контроля», в целом этот подход можно было бы считать приемлемым. Однако он все равно не учитывает многообразие фактически складывающихся форм активности народных представителей, о чем будет сказано ниже.

Кроме официальных, поощряемых правом форм депутатской деятельности, имеют место и латентные проявления депутатской активности, которые также становятся объектом исследовательского интереса в современной юридической науке. Критической оценке в научной литературе подвергаются, например, различные формы лоббизма[1], включая реализацию рыночных интересов[2], угрозы коррупциогенного характера, сращивания публичного аппарата с криминальными структурами и др.

Классификация и систематизация конституционных форм деятельности народных представителей оказывает существенное влияние на проблему реализации этих направлений депутатской активности, что непосредственно связано с конституционной целью обеспечения мандата народного доверия. Доверительные отношения между народной массой и ее квалифицированными представителями предполагают передачу, т.е. своего рода «передоверие» властных полномочий и публично значимых функций[3]. Как справедливо подчеркивает Х.А.Тхабисимов, в рамках форм депутатской деятельности народный представитель «трансформирует доверие, которое ему оказывает

---

[1] Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. … докт. юрид. наук. М., 2002. С. 12.

[2] Сакаева М.М. Парламент как «окно возможностей»: исследование поведения предпринимателей с депутатским мандатом в ходе реализации рыночных интересов // Экономическая социология. 2012. Т. 13. № 3. С. 96.

[3] Комкова Г.Н. Взаимное доверие публичной власти и общества как основа ее эффективной деятельности в современной России // Регулирование публичной власти в условиях современных реалий: Сборник научных трудов по материалам международного научно-практического круглого стола памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Конина, Саратов, 07 октября 2022 года / Под общей редакцией А.Ю. Соколова, редколлегия: А.Ю. Соколов [и др.]. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2022. С. 60-63.

население, в конкретные дела», направленные на реализацию публичных интересов[1]. Здесь имеет место многосторонняя договоренность субъектов конституционных правоотношений, зачастую даже и не опосредованная правовым регулированием, но поддерживаемая и охраняемая конституционным правом на уровне фундаментальных юридических принципов, имеющих правоустанавливающее значение.

В правоотношении народного представительства сравнительно четко выделяются такие структурные компоненты, как *стороны*, *предмет* и *содержание*. Последняя часть (содержание) нуждается не только в сущностной, но и формально-внешней институционализации, что гарантируется посредством конституционно-правового регулирования общественных отношений, а также подсказывается общественно-политической жизнью, формирующей конституционные обыкновения и обычаи. При этом законодательство о формах деятельности депутатов в СССР и в современной России многократно менялось. Вслед за этим наблюдались дифференцированные подходы к осмыслению *системы форм депутатской деятельности*.

Подчеркнем, что некие «базовые» или «основополагающие» формы деятельности народных представителей (взаимодействие с избирателями, участие в заседаниях представительного органа) остаются неизменными. Трансформируются контрольные формы деятельности депутатов, некоторые из них (хорошо известные зарубежной практике) в России вообще не применяются или используются весьма фрагментарно (интерпелляция, вотум недоверия, резолюция порицания, парламентское расследование). Имеет место и обратная тенденция (прежние формы депутатской деятельности утрачивают свое значение

[1] Тхабисимов Х.А. Основные формы осуществления депутатом представительного органа местного самоуправления своих полномочий и обеспечение надлежащего профессионального уровня его деятельности //Конституция и конституционная законность. Пятигорск: ПГУ, 2017. С. 77.

вследствие потери актуальности, превращения в своего рода «архаичный институт»)[1].

Таковым, в частности, является предусмотренное ст. 6 Закона СССР «О статусе народного депутата СССР»[2] право народных депутатов СССР на «участие в работе нижестоящих Советов». В период функционирования СССР данная форма депутатской деятельности была вполне логичной, потому что Советы образовывали «единую систему государственных органов» без деления на государственную и муниципальную власть. Если Конституция страны признает «демократический централизм», вполне логично ожидать институционализацию своего рода «контрольных» депутатских функций, только обращенных не «вовне» (исполнительная власть), но «вовнутрь» системы представительной демократии. Сегодня такая форма депутатской деятельности выглядела бы совершенно неприемлемой хотя бы потому, что не существует никаких «нижестоящих» органов народного представительства. Каждый государственный или муниципальный орган с точки зрения его конституционного статуса является самостоятельным и независимым в вопросах реализации установленной законом компетенции.

С.В. Нарутто обращает внимание на такую (если не совершенно новую, то весьма обновленную) форму депутатской деятельности, как взаимодействие органов народного представительства с прокуратурой. В досовременных версиях правового моделирования депутатской деятельности этому механизму отводилась, главным образом, юридико-надзорная роль, связанная методологией последующего правового контроля результатов функционирования народного представительства. Сегодня ситуация коренным образом изменилась. С.В. Нарутто подчеркивает, что прокуратура расширила формы такого взаимодействия, начиная с реализации права законодательной инициативы и заканчивая «содействием в планировании правотворчества, консультированием

---

[1] Малый А.Ф. Взаимодействие местных Советов народных депутатов и органов народного контроля: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Л., 1983. С. 7.

[2] Закон СССР от 31.05.1990 «О статусе народного депутата СССР» (утратил силу) // ВВС СССР. 1990. № 24. Ст. 443.

представительных органов по вопросам своей компетенции» и др. Это автором оценивается в целом положительно, поскольку тем самым «обеспечивается системный подход к развитию законодательства и муниципальных правовых актов»[1].

Понятие «формы депутатской деятельности» не следует смешивать с категорией «полномочия депутатов»[2]. В первом случае речь идет о внешних путях и способах реализации компетенции, которые имеют, главным образом, процессуально-правовую, но не материально-правовую природу. Например, депутат участвует в заседаниях коллегиального органа, членом которого он является. Это форма деятельности, которая имеет конституционно-процессуальную природу. В соответствующем заседании коллегиального органа депутат вправе вносить проекты, критиковать проекты других депутатов, задавать вопросы, участвовать в обсуждении, голосовать и т.д. Это также процессуальные формы. Но компетенция депутатов – сфера материально-правового регулирования. Например, в том же Законе СССР о статусе народных депутатов (ст. 10), в свое время, имелась уникальная для опыта современной России норма, согласно которой на заседаниях Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР депутаты были вправе «решать все вопросы, относящиеся к ведению СССР». Сегодня подобную компетенцию депутатов было бы представить сложно, потому что это входило бы в противоречие с конституционным принципом разделения властей (ст. 10 Конституции РФ).

Предметы ведения современной России реализует не только парламент, но и другие высшие государственные органы. Однако никто не оспаривает тот факт, что именно парламенту принадлежит право принятия законов, которые по

---

[1] Нарутто С.В. О взаимодействии органов прокуратуры с представительными органами субъектов Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. № 6. С. 12.

[2] Окулич И.П. Особенности правового регулирования полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в свете развития российского парламентаризма // Проблемы права. 2006. № 3. С. 32.

юридической силе выше подзаконных нормативных правовых актов[1]. Результаты законодательной деятельности парламентариев в порядке предварительного или последующего конституционного контроля могут быть обжалованы в Конституционном Суде РФ, что также защищает общество от произвольных и неконтролируемых (в юридическом смысле) действий носителей мандата народного доверия[2].

Данными обстоятельствами предопределяется весьма важная для современного конституционного права России проблема определения вида конституционно-правовых норм, которые устанавливают полномочия и формы деятельности депутатского корпуса. Если исходить из предположения, что конституционно-правовые нормы могут быть управомочивающими, обязывающими и запрещающими, императивными и диспозитивными, материальными и процессуальными, регулятивными и охранительными, нормами-определениями, нормами-целями, нормами-принципами, гарантийными, поощрительными, стимулирующими, коллизионными, компетенционными, ограничительными и организационно-техническими, то необходимо было бы определить, какими именно нормами регулируются формы деятельности и компетенция парламентариев[3].

Депутатские полномочия, на наш взгляд, могут определяться не только управомочивающими, но также обязывающими и запрещающими конституционными нормами. Нередко законодатель формулирует обязанности депутатов (присутствовать на заседаниях представительного органа) и запреты в отношении их деятельности (недопустимость пропаганды и агитации, направленной на разжигание национальной вражды), что также охватывается понятием «полномочие». Это не обязательно «правомочие» или «субъективное право», возможны также субъективные обязанности. Депутатские полномочия

---

[1] Добрынина Л.А. Парламент Российской Федерации: проблемы ограничения законодательной власти // Конституции Российской Федерации – 20 лет. Иркутск: ИрГТУ, 2014. С. 48.

[2] Лазарев В.В. Российский парламент как адресат решений Конституционного Суда // Парламентаризм: проблемы теории, истории, практики. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 54.

[3] Таева Н.Е. Виды норм конституционного права Российской Федерации. М.: Элит, 2010. С. 78-98.

могут формулироваться в императивной и диспозитивной формах. Управомочивающие нормы сами по себе диспозитивны, равно как запрещающие императивны. Конституционная дискреция может содержаться не только в управомочивающих, но и в обязывающих конституционно-правовых нормах, которые определяют компетенцию депутатов. Нормы о полномочиях народных представителей, как правило, являются материально-правовыми. Они содержат дефиниции, определяют цели и принципы, разрешают юридические коллизии, вводят правоограничения по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и даже зачастую определяют некие морально-этические правила. Все это достаточно комплексно характеризует сущность норм, определяющих депутатские *полномочия*.

В отличие от этого, конституционно-правовые нормы, которые определяют *формы* депутатской деятельности, как правило, управомочивающие, диспозитивные, определяющие цели и принципы, но главным образом гарантийные, поощрительные и стимулирующие[1]. Их основное предназначение – не столько ограничить депутатов, связав их мерами юридической ответственности, сколько предопределить их *свободную политическую деятельность, направленную на обеспечение мандата народного доверия*. Конституционная система создает условия для ожидаемой предсказуемости в деятельности законодателей. Но строгая формализация деятельности парламентариев, ограниченная к тому же принудительной силой государства (например, посредством прокурорского надзора и последующего судебного контроля), в большинстве случаев малоэффективна. Причина тому – конституционная цель гарантирования полноценного мандата народного доверия (доверие как дискреция, как возможность свободно действовать при условии доверия, пока оно не будет утрачено).

Говоря о конституционной системе обеспечения мандата народного доверия, мы имеем в виду главным образом не вынужденное доверие в тоталитарном обществе, которое основано на страхе и манипулировании

[1] Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права: теория и законодательная практика. СПб.: Пресс, 2003. С. 29.

общественным мнением[1], но подлинное доверие, проистекающее из свободы волеизъявления на конкурентных, альтернативных и вообще демократических выборах. Это доверие является своего рода ситуативным, потому что народные представители могут *утратить* доверие избирателей в течение нормативного срока полномочий, кроме того, они обязаны *подтверждать* это доверие в ходе очередных выборов в равной и справедливой борьбе со своими политическими оппонентами, представляющими альтернативные политические силы, особенно конкурирующие политические партии[2].

В связи с этим, как полагаем, не следует смешивать мандат народного доверия, обращенный к некоторым частным компонентам функционирования государственного аппарата, с доверием общества к государству и праву в целом. Народное доверие к депутатам и выборным должностным лицам, вообще к «персоналиям» в политической жизни ситуативно, изменчиво, его не следует отождествлять с доверием к власти и властным институтам вообще. Последняя форма доверия, напротив, не должна быть ситуативной. Иное приводит к хаосу, беспорядку, нигилизму, анархизму и т.п. В связи с этим полагаем, в частности, что обвинение современной власти в коррупции – это ситуативная форма народного недоверия, которая обращена против деятельности конкретных чиновников-коррупционеров, но не самой публичной власти[3]. Минимизация, блокирование и пресечение коррупции (ее полное искоренение, на наш взгляд, невозможно) способны повысить ситуативное доверие народа к деятельности выборных лиц и назначаемых выборными органами чиновников. В свою очередь, конституционные формы депутатской деятельности в их многообразии и системном единстве призваны эффективно способствовать этому.

---

[1] Суходрев В. Народные судьи с честью оправдывают доверие избирателей // Социалистическая законность. 1949. № 6. С. 27-30.

[2] Бабаева А. Утрата доверия Президента как основание досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности. Иркутск: Иркут. гос. ун-т, 2010. С. 251.

[3] Жукова С.И. Коррупция в судебной системе Российской Федерации как одна из причин недоверия граждан к судам // Человек, его права и свободы: опыт конституционного строительства. Вологда: Древности Севера, 2013. С. 231.

Действующий Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[1] содержит нормативные указания на следующие основные формы депутатской деятельности на федеральном уровне публичной власти. Прежде всего, в ст. 5, которая регулирует удостоверения и нагрудные знаки парламентариев, содержится предписание о *беспрепятственном посещении* органов и организаций, включая *присутствие на заседаниях коллегиальных органов* публичной власти. Организации должны финансироваться из бюджетных средств или иметь налоговые льготы, частные организации федеральные парламентарии беспрепятственно посещать не могут.

Нетрудно заметить, что право на беспрепятственное посещение (в предложенной нами классификации) – это депутатское полномочие («беспрепятственность»), строго говоря, не одна лишь форма депутатской деятельности (деятельность – только «посещение»). Аналогичным образом праву на присутствие на заседаниях коллегиальных органов корреспондирует юридическая обязанность обеспечения доступа федеральных парламентариев на такие заседания (включая, например, заседание представительного органа небольшого поселения в сельской местности). Это тоже «полномочие». Но законодатель одновременно в ст. 5 анализируемого нормативного акта достаточно ясно предписывает и допустимые формы депутатской активности («посещение и присутствие»). В данном случае регулятивные конституционно-правовые нормы подкреплены действием охранительных конституционных норм[2].

Для целей нашего анализа важно сделать вывод о том, что *федеральные депутаты обеспечивают мандат народного доверия посредством «посещения» органов власти и организаций с государственным финансированием или*

---

[1] Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

[2] О беспрепятственности в конституционно-правовом регулировании – см., например: Митин Г.Н. Право на беспрепятственный выход из политической партии: проблемы реализации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 34-36; Кочетова А.В. Право граждан на беспрепятственный доступ к судебной власти // Актуальные проблемы права России и стран СНГ. Челябинск, 2013. С. 69.

налоговыми льготами, «участия» в работе коллегиальных органов государственной власти и местного самоуправления. Само по себе «посещение» или «участие», конечно, не гарантирует реализацию сенатором или депутатом актуальных потребностей и интересов избирателей. Однако данные меры *могут* способствовать их обеспечению и гарантированию при самостоятельной, творческой и относительно свободной (в том числе от правового регулирующего воздействия) работе депутатов. Следовательно, это именно *формы деятельности* парламентариев.

Статья 7 анализируемого Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» непосредственно посвящена систематизации форм деятельности федеральных парламентариев. Этот вид научно-исследовательской активности, таким образом, уже реализован законодателем и воплощен им в нормативном (т.е. общеобязательном) выражении. При данных обстоятельствах юридическая наука располагает главным образом *критическим* инструментарием в вопросе о систематизации форм депутатской деятельности, что может выражаться, во-первых, в обнаружении законодательной *неполноты*, во-вторых, в выявлении юридических *неточностей*[1]. Неполнота правового регулирования ст. 7 вытекает, например, из сопоставления норм ст. 5 и ст. 7 данного Федерального закона, но это имеет объяснение в обоснованном стремлении законодателя к *нормативной экономии*, исключающей дублирование одних и тех же правовых норм в различных статьях одного и того же нормативного правового акта. Что касается ряда неточностей ст. 7 данного Закона, обратим внимание на следующие из них.

Так, законодатель разграничивает понятия «участие в заседании» и «участие в работе», дифференцируя таким образом формы депутатской деятельности без учета общности и различий в статусе самого парламента, его палат, комитетов, комиссий, фракций, депутатских групп и иных структурно-

[1] Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 3-12.

функциональных единиц постоянного или временного действия[1]. Дословно законодатель предопределяет, что сенатор или депутат «участвует в *заседаниях*» палат, но «участвует в *работе*» комитетов, комиссий (включая парламентские комиссии при проведении парламентских расследований), рабочих групп. Данный паттерн правового регулирования опирается на конституционно-правовую презумпцию наличия большего разнообразия форм депутатской деятельности в комитетах, комиссиях или в рабочих группах, чем в деятельности самих палат. Но так ли это? Можно ли сказать, что палаты исключительно «заседают», в то время как комитеты и комиссии именно «работают»? Допустима ли «работа» палаты Федерального Собрания вне его заседания? Могут ли комитеты, комиссии и рабочие группы в своей «работе» обойтись без «заседаний»?

Полагаем, что предпринятое законодателем разграничение понятий «работа» и «заседание» в данном случае является весьма искусственным. В действительности палаты парламента, его комитеты и комиссии «работают» на основе одной и той же методики, главным компонентом которой является «заседание». Последнее, в свою очередь, предполагает определенную юридическую формализацию[2] деятельности (ведение заседания, определение повестки дня, заслушивание доклада, вопросы к докладчику, прения и итоговое голосование). Это является равным требованием для всех видов заседаний. Таким образом, на наш взгляд, более точным было бы определение следующей формы депутатской деятельности: *участие в заседаниях и в работе вне заседаний палат парламента, его комитетов, комиссий и рабочих групп*.

Термин «участие в работе» влечет за собой еще одну неопределенность в правовом регулировании, которая вытекает из сопоставительного анализа положений статей 5 и 7 Федерального закона о статусе федеральных парламентариев. Сенатор России или депутат Государственной Думы имеют

---

[1] Лихачев С.А. Некоторые вопросы участия депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в пленарных заседаниях // Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. № 1. С. 9-12.

[2] Горбачева Е.В. Юридический текст как вид связного текста и возможности его формализации // Проблемы совершенствования советского законодательства. М.: ВНИИСЗ, 1978. С. 59.

право «участвовать в работе», с одной стороны, комитетов, комиссий и рабочих групп, с другой – всех других коллегиальных органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые действуют помимо Федерального Собрания. Однако значение термина «участвовать в работе», в данных случаях, совершенно разное. В случае с «участием в работе» комитетов, комиссий и рабочих групп палат Федерального Собрания, парламентарий обладает полноценным правом на деятельное участие (право инициирования проектов, возможность голосования). Если же речь идет об «участии в работе»[1] других коллегиальных органов, то это, максимум, участие с правом совещательного голоса, если вообще не символическое, ритуальное участие, которое исключает не только право голосования, но и другие процессуально-процедурные депутатские правомочия (вносить проекты, задавать вопросы, требовать постановки вопроса на голосование и т.д.).

Во всяком случае, сенатор Российской Федерации или депутат Государственной Думы, на наш взгляд, не должны пользоваться правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ[2], задавать вопросы докладчику в заседании представительного органа муниципального образования, тем более, голосовать «за» или «против» принимаемых решений этими субъектами конституционных правоотношений. Подобное участие послужило бы основанием для признания в судебном порядке решения органа народного представительства субъекта РФ или муниципалитета недействительным в силу деятельного участия в заседании ненадлежащего субъекта. Но эта логическая конструкция, в известной степени, опровергается нормативными указаниями Федерального закона о статусе федерального сенатора и депутата Государственной Думы (ст. 5), где предписывается право федерального парламентария именно на «участие в заседании» любого

[1] Ким Г.В. Конституционные основы участия народных депутатов в работе местных Советов (по материалам местных Советов Казахской ССР): автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ташкент, 1985. С. 12.

[2] Хабибуллина Г.Р. Императивные субъекта права законодательной инициативы в региональном нормотворчестве // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2007. № 5. С. 17-19.

коллегиального органа государственной власти или местного самоуправления. В ст. 7 того же Федерального закона «право на участие» означает также и право на голосование «за» или «против» принимаемого решения коллегиальным составом депутатов. Прокуратура и судебная система имеют достаточные основания полагать, что законодатель в статьях 5 и 7 одного и того же Федерального закона использовал термин «участие в работе» в тождественном значении.

О возможности такой, казалось бы, нелогичной системы истолкования нормативных правовых актов, но принятой в юридическом сообществе и поддерживаемой судами, свидетельствует обширная практика Конституционного Суда РФ по схожим конституционно-правовым спорам. В качестве примера можно привести дело, которое рассматривалось в Конституционном Суде РФ в 2019 г. по вопросу о проверке конституционности права адвокатов быть одновременно депутатами представительных органов муниципальных образований, работающими на непостоянной основе. Казалось бы, совершенно очевидно, что демократическая система народного представительства не должна препятствовать подобному совмещению статусов. Если депутат не работает на постоянной основе в представительном органе, он может работать или служить где угодно, лишь бы это не являлось причиной конституционного конфликта интересов (для стран романо-германской правовой семьи, в частности, не допускается совмещение депутатского мандата с должностью министра или другой должностью в системе исполнительной власти, которая подконтрольна народному представительству). Запреты такого рода должны быть минимальными, чтобы способствовать реализации принципа всеобщего избирательного права, что гарантировано ст. 32 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ поддержал данную позицию[1], однако удивительно, что такое дело вообще слушалось в Конституционном Суде РФ.

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2019 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина О.В. Сухова» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4411.

На наш взгляд, совершенно очевидно право адвоката быть одновременно депутатом, работающим на непостоянной основе. Истолкование адвокатским сообществом г. Москвы законодательства о статусе адвокатов в данном случае имманентно неконституционное, изначально отрицающее ряд ключевых принципов конституционной демократии. При подобных обстоятельствах вполне логично ожидать от правоприменительной системы и толкования статей 5 и 7 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в духе утратившего силу советского принципа единства системы Советов, при котором федеральный парламентарий якобы вправе вмешиваться в деятельность любого «нижестоящего» органа народного представительства и *пользоваться правами членства в органах, членом которых он не является*.

В связи с этим важно определить границы индивидуальных правомочий парламентариев[1], реализуемых вне заседаний коллегиальных органов, членами которых они *являются*. Именно в данном вопросе, на наш взгляд, состоит основной водораздел между «полномочиями» и «формами деятельности» депутатов. Как члены коллегии депутаты главным образом «уполномочены» на участие в работе соответствующего органа (право законодательной инициативы, право подачи вопросов, право выступления в прениях, право голосования, право обжалования в суде принятого нормативного акта в случае индивидуального несогласия с коллегиальным решением по юридическим основаниям). Это, конечно, есть сама по себе «форма» депутатской деятельности, но «полномочная» по своему существу и не являющаяся своего рода «вне властной» публично значимой функцией. Для целей классификации форм депутатской деятельности методологически важнее выявление направлений индивидуальной функциональной работы депутатов, которые не сопряжены с выражением народными представителями публичной власти.

[1] Литвинова А.В. Система правомочий депутатов по обеспечению правопорядка в Российской Федерации // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. Екатеринбург: УрГИ, 2013. С. 272.

Анализируемый Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 7) относит к таковым участие в выполнении поручений палат, организацию парламентских слушаний, внесение парламентского или депутатского запроса, обращение с вопросами к членам Правительства РФ на заседании палаты Федерального Собрания, обращение «к соответствующим должностным лицам» с требованием «принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан». Для депутатов Государственной Думы, в отличие от сенаторов Российской Федерации, законодатель специально выделяет еще две формы деятельности: общую, для всех депутатов (работа с избирателями) и специальную, для депутатов, которые являются членами фракций (участие в работе фракции). Данная дифференциация в правовом регулировании обусловлена невыборным способом формирования Совета Федерации (у сенаторов нет «избирателей») и отсутствием фракций в данной палате Федерального Собрания.

Право палаты дать депутату «поручение» – весьма спорный конституционно-правовой институт, несмотря на то что он широко использовался в советской России и продолжает применяться в наши дни. С одной стороны, народный представитель административно не подчинен коллегиальному представительному органу и не должен выполнять поручения «большинства» вследствие межпартийной и фракционной состязательности в парламенте. С другой стороны, парламент и его палаты нуждаются в состоянии внутренней организованности, что предполагает если не субординацию, то, во всяком случае, координацию усилий парламентариев[1]. Федеральный закон не конкретизирует степень обязательности для сенаторов и депутатов поручений палат, возможность или невозможность отказа от выполнения поручения, санкции за его невыполнение и т.п.

[1] Мазаев В.Д. Предметность в отношениях «депутат – избиратель» // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 12. С. 3-8.

Однако многие депутаты, несмотря на эту оговорку, весьма «болезненно» воспринимают подобные поручения, позиционируя себя, скорее, как независимых представителей народа, чем чиновников-функционеров в государственном аппарате. Депутат как член коллегии действительно не должен «забывать» о мандате народного доверия в течение срока легислатуры и основной смысл его представительной деятельности, состоящий в реализации потребностей и интересов граждан-избирателей. При этом следует признать, что многие депутаты в практической действительности предпочитают противоположный путь. Мандат народного доверия, с их точки зрения, приобретается лишь в избирательной кампании. В течение же срока полномочий депутат есть своего рода «чиновник» в государственном аппарате, который должен поддерживать административную дисциплину, выполнять поручения руководства, согласовывать свою волю с более влиятельными фигурами политического истеблишмента и вообще понимать свое «весьма скромное место» в могущественной государственной машине. При таком истолковании фактического статуса народного представителя институт поручений палаты выглядит как минимально обязывающий. Но он все равно как бы подчеркивает, что депутат не пользуется совершенно независимым статусом, т.к. обязан выполнять некие «поручения»[1].

Парламентские (публичные, депутатские и т.п.) слушания – это одна из «внесессионных» (вне заседания) форм работы органов народного представительства, которая приобрела популярность на постсоветском пространстве именно благодаря отсутствию строгой формализации коммуникации народных представителей[2], что присуще заседанию органа, его палаты, комитета, комиссии, фракции или депутатской группы. В заседании

[1] О практике аналогичных поручений – см., например: Григорьев В.В. Императорский Санкт-Петербургский университет в течение первых пятидесяти лет его существования. Историческая записка, составленная по поручению Совета университете. СПб.: Тип. В. Безобразова, 1870. С. 3.

[2] Никитенко М.Г. Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 8.

депутат больше связан регламентными нормами, чем в ходе слушаний[1]. По своей форме парламентские слушания весьма близки научным конференциям («круглым столам», форумам, симпозиумам и т.п.), причем членство в органе народного представительства не является обязательным условием участия в слушаниях. К работе в этих форумах приглашают не только наблюдателей (представителей СМИ, публики), но и участников, являющихся специалистами или активистами. Подобная «гибридная» форма публичной коммуникации, конечно, в некотором смысле «размывает» чистоту народного представительства, позволяя пользоваться правом оратора не только лицам, которые имеют выборный мандат народного доверия, но и всем другим приглашенным. Но круг приглашенных, как правило, определяет сам орган народного представительства. Поэтому слушания вполне можно считать формой депутатской деятельности.

Обратим внимание, что в Законе СССР «О статусе народного депутата СССР» (ст. 7) предусматривалась возможность объединения народных представителей не только в постоянные и временные депутатские группы, но и в «депутатские клубы»[2]. Подобная форма публичной коммуникации была менее формализована и более свободна, чем современные публичные депутатские слушания, причем она могла полностью заменить или поглотить последнюю с организационно-правовой точки зрения. При этом советский закон весьма тщательно следил за «чистотой рядов»[3] подобной коммуникации: в ней могли участвовать именно депутаты, которые обладали соответствующим мандатом народного доверия, но не все без исключения лица, пусть даже и приглашенные органом народного представительства на основе его добровольного волеизъявления.

---

[1] Масловская Т.С. Роль и место юридической техники в муниципальном правотворчестве (по итогам парламентских слушаний по законопроекту «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Современное право. 2002. № 10. С. 48.

[2] Кирпичев И.В. Депутатский клуб: российский и международный опыт неформальных политических объединений // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2006. № 4. С. 14.

[3] Ермашенкова С.А. Партийные группы в Советах народных депутатов в условиях реформы политической системы (на материалах Московской городской организации КПСС): автореф. дис. … канд. истор. наук. М., 1990. С. 6.

Полагаем, что в этом есть свои резоны с конституционно-правовой точки зрения. Вопрос здесь не в том, что статус депутата дает право народному представителю на какое-то особое положение в обществе. Дело в другом: избирательная кампания – слишком дорогостоящая для бюджета процедура и слишком конкурентная для политической системы форма взаимодействия политиков в социальной среде, чтобы фактором *избранности народом* (причем *на ограниченный срок полномочий*, по истечении которого *мандат необходимо подтвердить*) можно было бы пренебрегать. Формализация на законодательном уровне процедур коммуникации депутатов с общественностью и специалистами, на наш взгляд, является излишней в силу очевидности и не связанности с мандатом народного доверия. Конституционно-правовое значение должны иметь главным образом формы деятельности именно депутатов, но не других лиц, которые не обладают мандатом народного доверия. С этой точки зрения имеющийся в современной России институт публичных (депутатских, парламентских) слушаний заслуживает критического осмысления.

Парламентский и депутатский запросы различаются в зависимости от того, кто является субъектом данного правомочия – сам парламент (его палата) или индивидуальный депутат[1]. В отличие от этого, законодательство СССР допускало возможность подачи запросов каждым депутатом или группой народных представителей с последующим оглашением содержания запроса на заседании коллегиального органа (ст. 13 Закона СССР «О статусе народного депутата СССР» и др.). Вследствие этого возникала конституционно-правовая неопределенность: является ли это обращение волей всего депутатского корпуса или оно есть лишь проявление индивидуальной позиции депутата, являющегося автором запроса. Современное законодательство разграничивает индивидуальные и коллегиальные обращения депутатов, именуя их «депутатскими» и «парламентскими» соответственно.

---

[1] Матросов С.Н., Чернышева А.В. Парламентский и депутатский запросы как формы парламентского контроля // Государственная и муниципальная власть в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития. М., 2020. С. 152.

С точки зрения механизма конституционно-правового регулирования данных общественных отношений, важно разграничивать *предмет* депутатского (парламентского) запроса и *правовые последствия* его внесения. Законодательство СССР устанавливало, что депутатский запрос может быть внесен только по фактам нарушения или невыполнения кем-либо правовых актов. Правовым последствием внесения запроса служила не только обязанность лица, к которому обращен запрос дать официальный ответ в сокращенные сроки, но и обязанность коллегиального органа заслушать данный официальный ответ, который подлежал публичному оглашению и официальному опубликованию. В свою очередь, депутат обладал правом оценки официального ответа на запрос (положительной или отрицательной). Все это в совокупности создавало весьма действенный контрольный механизм депутатских запросов несмотря на «комбинированную» модель регулирования, сочетающую в себе индивидуальную волю депутата и коллективное обсуждение в ходе сессии или заседания органа народного представительства.

Современное законодательство, несмотря на кажущуюся ясность, недвусмысленность правового регулирования и исключение правовой неопределенности, которая наблюдалась в советском законодательстве[1], в действительности лишило институт депутатского запроса его внутреннего политико-контрольного содержания путем модернизации в обычное официальное обращение депутатов, групп депутатов, палат парламента и представительного органа в целом[2]. Каждый субъект конституционных правоотношений имеет право на официальное обращение к другим официальным инстанциям. Это правомочие очевидно, оно вытекает из существа государственной деятельности и не нуждается в какой-либо конституционно-правовой институционализации. Если депутатский или парламентский запрос сводятся к ординарному официальному

---

[1] Нудненко Л.А. Правовое регулирование депутатских запросов в законодательных органах государственной власти Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 2. С. 7-11.

[2] Краснов М.А. Способен ли депутатский запрос быть средством парламентского контроля? // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 4. С. 16.

обращению депутата или палаты парламента, сопряженному лишь с сокращением процессуальных сроков рассмотрения таких обращений и ответов на них, контрольный потенциал депутатского запроса неизбежно снижается вплоть до потери его юридического смысла.

Советская методология депутатского запроса предполагала своего рода состязательный процесс, сторонами которого были заявитель (депутат, группа депутатов) и ответчик (лицо, к которому обращен запрос), а роль квазисудебной инстанции выполнял сам представительный орган. Современный закон исключил взаимодействие индивидуальных и коллективных запросов, обособив каждый институт и стимулируя тем самым автономную деятельность управомоченных субъектов, действующих по собственному усмотрению. С точки зрения общепризнанной юридической техники конституционно-правового регулирования это, казалось бы, выглядит логичным. Но тем самым, на наш взгляд, из юридической материи неизбежно «выхолостился» контрольный механизм депутатских запросов. Они трансформировались в обычные обращения депутатов и коллегиальных депутатских органов.

Институт обращения с вопросами к членам Правительства РФ на заседании палаты Федерального Собрания представляет форму прямого контроля Совета Федерации и Государственной Думы над высшим органом исполнительной власти. Члены Правительства РФ (Председатель, его заместители и федеральные министры) административно не подчинены палатам парламента, но связаны организационно-управленческой волей депутатского корпуса: они юридически обязаны являться на заседания палат Федерального Собрания и отвечать на вопросы парламентариев. Это ставит министров в определенную политическую зависимость от сенаторов и депутатов, что является допустимым в демократическом обществе и не может рассматриваться как нарушение конституционного принципа разделения властей. Оказанное избирателями доверие депутатскому корпусу нуждается в последующем движении и трансформации через министров и других руководителей исполнительной власти вплоть до нижестоящих структурных единиц всей системы публичного

управления. Не избираемые народом министры нуждаются, как минимум, в опосредованной легитимизации через волю депутатского корпуса, что предполагает не только участие парламентариев в осуществлении федеральной *кадровой политики*, но и ограниченный контроль *текущей деятельности* исполнительной власти[1].

Данная проблема усложняется вследствие конституционных поправок от 2020 г., согласно которым Президент РФ как глава государства приобрел правомочие «общего руководства» Правительством РФ, а федеральные органы исполнительной власти подразделились на две крупные группы: руководство, которыми осуществляет Президент РФ, и руководство, которыми осуществляет Правительство РФ[2]. При такой обновленной градации системы федеральных органов исполнительной власти[3] и появлении более ясного и недвусмысленного полномочия главы государства на «общее руководство» Правительством РФ, институт «правительственного часа», на наш взгляд, рискует поставить под контроль палат Федерального Собрания деятельность Президента РФ, что не вполне вписывается в конституционные традиции, складывающиеся в современной России в течение последних десятилетий.

Наконец, право федерального парламентария на обращение «к соответствующим должностным лицам» с требованием «принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан» представляет собой, несомненно, контрольную форму индивидуальной деятельности сенаторов и депутатов, которая весьма близка к методологии прокурорского надзора. Обращение с требованием, несмотря на официальность

---

[1] Труханова Д.С. Правительственный час как коммуникативное событие в русскоязычном парламентском дискурсе // Верхневолжский филологический вестник. 2020. № 1. С. 94; Мурашко М. Выступление на правительственном часе в Госдуме РФ // Медицинская сестра. 2020. Т. 22. № 4. С. 3-6.

[2] Дзидзоев Р.М. Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 33-36.

[3] Морозов В.Е. К проблеме оптимизации функций президентских органов исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 39-43; Полянский И.А., Морозов В.Е. К проблеме оптимизации функций «правительственных» органов исполнительной власти // Право и государство: теория и практика. 2016. № 4. С. 91-94.

подобного «требования», не может повлечь за собой безусловную обязанность лица, к которому это требование обращено, следовать воле парламентария. Требования парламентариев юридически можно проигнорировать, если это мотивировано ссылкой на нормы законодательства. Сила подобных требований состоит не столько в авторитете системы народного представительства, сколько в правомерной юридической позиции сенатора или депутата. Обнаружив нарушение закона, парламентарий должен на это отреагировать доступными для того средствами. В отличие от большинства граждан, инструментарий деятельности носителей мандата народного доверия нуждается в особом гарантировании, что придавало бы ему особый статус и политический вес.

В завершение исследования проблематики систематизации форм депутатской деятельности обратим внимание еще на два взаимосвязанных проблемных вопроса, которые сегодня *не нашли разрешения* в действующем законодательстве, но являются весьма актуальными и *значимыми* для *дальнейшего* совершенствования правовой системы страны. Речь идет о праве сенаторов и депутатов на *финансовые проверки* деятельности органов исполнительной власти и об обязанности депутатов рассматривать *жалобы граждан* с соблюдением установленных правил публичного производства. Постановка этих проблем предопределяется полномочиями Счетной палаты РФ (в части финансового контроля)[1] и компетенцией Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации[2] (в аспекте производства по рассмотрению жалоб граждан), которые признаются законодателем за парламентскими органами контроля, но почему-то не признаются им за самими депутатами. Данное состояние правового регулирования сложно признать приемлемым. По крайней мере, странно, что непосредственный носитель компетенции (коллективно сенаторы и депутаты) создают контрольные органы для реализации *своих* конституционных полномочий, но не признают эту же компетенцию *за себя*

[1] Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

[2] Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.1997 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

самими. Во всяком случае, сенатор России и депутат Государственной Думой, на наш взгляд, должны обладать полномочиями, которые законодатель признает за аудиторами Счетной палаты РФ и Уполномоченным по правам человека в РФ (а также рядом иных «уполномоченных»)[1]. Аналогичная компетенция нуждается в конституционной институционализации применительно к деятельности депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Обеспечение доверительных отношений между народом и депутатским корпусом в значительной степени предопределяется системой конституционных форм народно-представительной деятельности, которые должны быть адекватными складывающимся фактически общественным отношениям в политической сфере, учитывать отечественные и зарубежные тенденции и традиции, а также опираться на достижения современной конституционно-правовой науки. Формы депутатской деятельности не находятся в статичном состоянии; напротив, они регулируются законодателем и реализуются правоприменительными органами в перманентном совершенствовании и развитии. При этом каждое крупное законодательное изменение конституционно-правового характера нуждается, на наш взгляд, в соответствующем *доктринальном обосновании*.

Произвольное включение в законодательную материю или исключение из нее тех или иных форм депутатской деятельности, если это базируется на случайных факторах или соображениях одной лишь «текущей» политической конъюнктуры, чревато весьма негативными последствиями для функционирования политической системы страны. Органы народного представительства, как и органы публичной власти в их системном единстве, не

[1] Федеральный закон «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» от 27.12.2018 № 501-ФЗ // СЗ РФ. 2018. №53. Ст. 8427; Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» от 04.06.2018 № 123-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390; Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» от 18.03.2020 № 48-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

заменяют народовластие и могут подменить собой народный суверенитет. Демократичность конституционализма, в числе прочего, предопределяется *достаточным разнообразием индивидуальных и коллективных форм депутатской работы*, которые должны быть весьма обширными и не могут ограничиваться, главным образом, участием сенаторов и депутатов в заседаниях коллегиальных органов общей или специальной компетенции. Депутат как носитель мандата народного доверия по своему статусу занимает социальное положение не меньше, чем на уровне федерального министра. Для обеспечения этого в законодательстве должны быть установлены адекватные организационно-правовые гарантии.

Своего рода «априорными первопринципами» мандата народного доверия служат, на наш взгляд, гарантированные законом возможности депутатского корпуса *реально влиять на политический процесс*, предопределять вектор его дальнейшего развития, определять стратегию и тактику государственного и муниципального строительства. Данная научная гипотеза проверяется и многократно подтверждается эмпирическим путем, в том числе, новейшей историей российского конституционализма. Номенклатурное правосознание в современной России, к сожалению, препятствует реализации данных принципов, однако в долгосрочной перспективе они, в силу объективных причин, должны быть реализованы конституционным строем.

Организационная структура депутатской деятельности предполагает не только законотворчество, но и активные дебаты, обсуждения насущных проблем, предложения альтернативных путей решения, причем не всегда таких, которые разделяются правительством, министерствами и вообще исполнительной властью. Депутаты – это политики, основными методами работы которых являются убеждение и ораторское искусство. В современных условиях электронной трансформации общества и расширения информационных технологий эта деятельность может весьма эффективно осуществляться через сеть Интернет с использованием официальных сайтов и социальных сетей. Здесь также требуется разумное правовое регулирование, которое, однако, не должно чрезмерно

связывать политическую инициативу и необоснованно ограничивать депутатский корпус в новаторских решениях, зачастую – оппозиционного характера.

Конституционная система народного представительства сама по себе создает важные институциональные условия для функционирования законной, легальной и конструктивной оппозиции, которой глубоко чужды экстремизм, насильственные формы захвата власти и другие противоправные формы политической активности. Демократический потенциал конституционного института представительного народовластия, на наш взгляд, в современной России используется далеко не полным образом и нуждается в стимулирующем конституционно-правовом воздействии, включая средства конституционного регулирования и развивающей его практики конституционного правосудия. Особенно это касается конституционно-правового регулирования форм депутатской деятельности.

§ 2. Юридическая природа мандата народного доверия представительной власти в теории конституционного права

Вопрос о юридической природе мандата депутата является одним из «классических» в теории конституционного права. Наиболее точно суть данной проблематики сформулировал Дж. Ст. Милль в монографии «Размышления о представительном правлении»: «Обязан ли член законодательства подчиняться инструкциям своих избирателей? Должен ли он быть органом *их* убеждений или своих собственных? Посланник ли он их на конгрессе или же настоящий агент, уполномоченный не только действовать за них, но и судить за них о том, что должно быть сделано?»[1].

[1] Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. СПб.: Издание Яковлева, 1863. С. 164.

В связи с этим Дж. Ст. Милль не без основания противопоставляет английский и голландский конституционализм как первоосновы концепций свободного и императивного мандата. В Англии это было обусловлено принятием Великой хартии вольностей от 1215 г., вследствие которой парламент обеспечивал представительство духовенства, светской власти и других сословий[1]. В большинстве других европейских государств вплоть до XVII века господствовала идея императивного мандата: депутат есть «поверенный», он действует «с согласия и по поручению» доверителей, его статус характеризуется как «уполномоченного» и «управомоченного», ему даются наказы, за выполнение которых следует отчитываться, причем невыполнение наказов влечет за собой досрочный отзыв, т.е. процедуру, «обратную» публичным выборам[2]. Ф.В. Тарановский верно заметил, что «английский конституционализм, переложенный на континентальный французско-бельгийский трафарет, обошел всю западную Европу»[3]. Однако это не затронуло проблему сущности депутатского мандата. В данном вопросе английский конституционализм изначально поддерживал свою самобытность.

В континентальной Европе наблюдалось движение «от императивного к свободному мандату», которое в современном обществе закончилось, пожалуй, безоговорочной «победой» концепции свободного мандата, что нашло юридическое выражение почти во всех западноевропейских конституциях. Однако с научной точки зрения, на наш взгляд, каждая из двух вышеуказанных концепций имеет глубокую теоретическую и практическую основы. Нельзя однозначно занять позицию в поддержку свободного или императивного

---

[1] Петрушевский Д.М. Великая хартия вольностей и конституционная борьба в Английском обществе во второй половине XIII века. С приложением латинского и русского текста Великой Хартии и других документов. М.: Изд. М. и С. Сабашниковых, 1918. С. 17.

[2] Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. Императивный мандат. М.: Наука, 1967. С. 76.

[3] Тарановский Ф.В. Сравнительное правоведение в конце XIX века // Хрестоматия по конституционному праву. М.: Алеф Пресс, 2012. С. 143.

мандата[1]. При осмыслении сущности и конституционной природы народного представительства возможно сочетание данных концепций.

Императивный мандат базируется на идее суверенитета народа и его полноправии, а также подкрепляется тем неоспоримым фактом, что народные избранники весьма далеки от совершенства[2]. С.А. Котляревский весьма точно охарактеризовал эту закономерность, утверждая о наличии, как минимум, двух отрицательных последствий возникновения правоотношения народного представительства: имеется опасность, с одной стороны, «безответственной, притязательной и игнорирующей все права демагогии», с другой – создания «новой политической олигархии мнимых избранников народа». Этим двум негативным тенденциям С.А. Котляревский противопоставлял принцип «свободного мандата» в противоположность «левой» идее «обязательного мандата». Представительство должно основываться на «доверии лицу», а юридическая связь с избирателем – «исчерпываться моментом выборов»[3]. Партии левой политической ориентации традиционно критиковали концепцию свободного мандата, поэтому неудивительно, что в СССР лидирующие позиции были завоеваны именно теорией обязательного или императивного мандата[4].

Термин «императивный мандат» в том виде, в каком он использовался советской государственно-правовой наукой, можно считать следствием опыта Парижской коммуны 1871 г.: это был так называемый «mandat imperatif», что можно перевести как «точную инструкцию» избирателей депутатам, за нарушение которой народный избранник в любой момент времени мог быть

---

[1] См., например: Дмитриев С.В. Императивный депутатский мандат в России // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 1. С. 38-41; Пылин В.В. Императивный или свободный мандат адекватен народовластию? // Право и политика. 2001. № 8. С. 26-32; Богомолов Н.Т. К вопросу об императивном мандате // Проблемы конституционного права. Саратов. 1969. С. 138.

[2] Малько А., Синюков В. Императивный мандат: прошлое и настоящее // Правоведение. 1992. № 2. С. 12-22.

[3] Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов. М.: Зерцало, 2003. С. 36.

[4] Нудненко Л.А. Об императивном характере мандата народного депутата в СССР // Актуальные проблемы государства и права в современный период Томск: Изд-во Том. ун-та, 1981. С. 60-61.

отозван[1]. Концепция «mandat imperatif» в той же Франции демонстративно отвергалась вплоть до ее противоположности Великой французской революцией. Юридическая наука предлагала политической практике новые аргументы в обоснование свободной или императивной природы мандата депутата. При этом институт народного представительства авторы не идеализировали, а, скорее, критиковали.

Так, один из «отцов-основателей» американского конституционализма Дж. Мэдисон писал: «В силу интриг, подкупа и других средств, представителями народа могут оказаться лица, наклонные к расколу, приверженные местным предрассудкам или таящие зловещие умыслы, и, победив на выборах, эти лица затем предадут интересы народа»[2]. По мнению Ж.Ж. Руссо, «люди всегда стремятся к своему благу, но не всегда видят, в чем оно. Народ не подкупишь, но часто его обманывают»[3]. Своего рода квинтэссенцией данного направления юридической мысли явились знаменитые слова Ш. Монтескье: «известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела. А в пределе – кто бы это мог подумать! – нуждается и сама добродетель»[4].

Следует согласиться с Дж. Мэдисоном, Ж.Ж. Руссо и Ш. Монтескье в том, что институт народного представительства не идеален, поскольку депутатами избираются люди, которым свойственны пороки и зачастую правонарушения. Однако прямая демократия не может полностью заменить народное представительство. Вне концепции народного суверенитета государство обречено на деспотию, авторитаризм, тиранию или тоталитаризм. Склонность народных избранников к злоупотреблению властью сама по себе не доказывает необходимость полного подчинения депутатов воле избирательного корпуса в промежутке между выборами.

---

[1] Глотов С., Синюков В. Отзыв депутата: исторический аспект // Конституционный вестник. 1992. № 10. С. 23.
[2] Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М.: Издательская группа «Прогресс» – «Литера», 1994. С. 81.
[3] Руссо Ж.Ж. Об Общественном договоре. М.: Терра, 2000. С. 219.
[4] Монтескье Шарль Луи. Избранные произведения. М.: Гослитиздат, 1955. С. 345.

Сравнивая публичное и частное представительство, Б.Н. Чичерин противопоставлял их друг другу. В частном праве поверенный является «орудием или средством в руках другого», он «обязан действовать исключительно в интересах доверителя, по его предписаниям, в установленных им пределах. Если он уклоняется от цели, если он поступает несогласно с волей доверителя, последний может всегда потребовать от него отчета, уничтожить полномочие и даже притянуть его к ответственности. Все это немыслимо в народном представительстве. На поверенного возлагается не исполнение частной воли доверителя, а обсуждение и решение общих дел»[1]. Дж. Локк утверждал о необходимости в том, чтобы «представители могли всегда свободно избираться и, будучи так избраны, свободно действовать»[2]. По мнению Б.А. Кистяковского, «ни одно правительство не может успешно управлять страной, если оно не будет пользоваться в той или другой степени сочувствием народа»[3].

Это – несомненные аргументы в пользу концепции свободного мандата. Правоотношение публичного представительства не может упрощаться до конструкции частного доверия в силу ряда причин. Во-первых, в частном праве представляются только имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения. Интерес или выгода доверителя здесь очевидны, полномочия поверенного замыкаются в этих границах[4]. В публичном праве, напротив, представляются многочисленные, зачастую противоречивые политические мнения и настроения. Во-вторых, из известной «формулы» Марселя Прело следует «депутат представляет нацию»[5]. Его нельзя считать представителем только тех граждан, кто голосовал в его поддержку в ходе очередных выборов, тем более если голосование является тайным. Получается, что «доверитель» до выборов и после них – разные лица, в силу чего

---

[1] Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Типография тов. И.Д. Сытина, 1899. С. 3-4.
[2] Локк Дж. Сочинения: в 3-х т. Т. 3. М.: Мысль, 1988. С. 237.
[3] Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское). Лекции, читанные в Московском коммерческом институте в 1908/09 акад. году // Хрестоматия по конституционному праву. М.: Алеф Пресс, 2012. С. 187.
[4] Гордон А. Представительство в гражданском праве. СПб.: Тип. Шредера, 1879. С. 47.
[5] Прело Марсель. Конституционное право Франции. М..: Иностранная литература, 1957. С. 61.

императивный мандат в конституционном государстве становится невозможным. Этому в полной мере соответствуют концепции, которые Ю. Гачек называл «парламентарно-управляемым государством»[1], а Г.Ф. Шершеневич – «представительным правлением»[2].

По мнению А.Д. Градовского, «теория Монтескье и других представителей строгого конституционализма не выдержала теоретической и практической критики»[3]. «Строгий конституционализм» действительно невозможен, в реальном обществе неизбежно присутствуют отклонения от идеальных конструкций народного суверенитета, свободных выборов, служения народу и его интересам. Будучи переадресацией власти народа на компетенцию выборных лиц, народное представительство в течение срока полномочий депутатов неизбежно приобретает самостоятельность по отношению к народу, пользующемуся статусом суверена. Но эта самостоятельность не может быть полной и безоговорочной. Ее никогда не признает и сам народ, даже если «императивный мандат» юридически запрещен конституцией страны. В связи с этим, на наш взгляд, концепцию императивного мандата не следует «низводить» до уровня некоего рудимента советского режима, который якобы ошибочно закреплялся нормами советского права и пропагандировался советской юридической наукой. В действительности теоретическая проблема соотношения императивного и свободного мандата гораздо глубже, она требует более развернутого конституционно-правового исследования[4].

Мандат депутата основывается на политических правах граждан, в числе которых может быть выделено не только активное избирательное право, но и

---

[1] Гачек Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения // Право современной монархии. Рига, 1913. С. 45.
[2] Шершеневич Г.Ф. Народные представители. Казань, 1905. С. 5.
[3] Градовский А.Д. Начала русского государственного права. В 2-х т. Т. 1. М.: Зерцало, 2006. С. 144.
[4] Малкин Д.В. Императивный мандат в условиях современной системы представительных органов государственной власти России // Юридический мир. 2007. № 7. С. 37-41; Литвиненко И.В. Императивный мандат в новом облачении // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 17-19; Осетров С.А. Проблемы реализации императивного мандата в России: современный контекст // Современные подходы к управлению социально-экономическими и политическими процессами. Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 2004. С. 73-75.

право на представительство, право на участие в управлении делами государства. И.А. Ильин верно считал, что «право участвовать в жизни государственного союза есть высокое и почетное право: оно делает человека гражданином»[1]. Наличие субъективного права и появление соответствующих юридических фактов влекут за собой возникновение и прекращение соответствующих конституционных правоотношений, в которых появляется другой обязательный элемент – субъективная обязанность[2].

Между избирателями и депутатами возникают и прекращаются правоотношения, следовательно, народные представители несут обязанности. Отрицание обязанностей депутатов перед избирателями есть одновременно отрицание политического права граждан на участие в управлении делами государства[3]. Положения ст. 32 Конституции РФ не могут быть истолкованы в узком, усеченном и крайне ограниченном смысле (наличие избирательного права без права на участие в управлении делами государства)[4]. Это, в свою очередь, свидетельствует о наличии некоего «императивного мандата». Таким образом, концепция свободного мандата может быть понята как своего рода отрицание права граждан на представительство или права на участие в управлении делами государства, сведение этих прав исключительно к избирательному праву (чем участие граждан якобы исчерпываются, поскольку дальше «действует» свободный мандат).

В свою очередь, концепция императивного мандата выглядит уязвимой в силу многих обстоятельств. Во-первых, в условиях мажоритарного

---

[1] Ильин И.А. Теория права и государства. М.: Зерцало, 2003. С. 133.

[2] Губенко Р.Г. Системообразующие связи конституционных правоотношений в механизме правового регулирования // Право и правотворчество: вопросы теории. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1982. С. 92-97.

[3] Кондратьев С.А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 7.

[4] Волкова М.А. Право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления как гарантия реализации права граждан на участие в управлении делами государства // Политико-правовые технологии разрешения конфликтных ситуаций между властью, общественными организациями и СМИ. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2013. С. 38-42.

представительства нельзя допустить, чтобы выборное лицо представляло лишь потребности и интересы «его» избирателей, минуя интересы всей нации (представим гипотетически Президента страны, который осуществляет политику в интересах только тех избирателей, которые голосовали за него на очередных выборах, и ущемляет права избирателей, которые голосовали в пользу его политических оппонентов)[1]. Во-вторых, волю избирателей в течение срока легислатуры весьма сложно ясно и точно выразить (только выборы, основанные на всеобщем, равном, прямом и тайном избирательном праве, квалифицируются в качестве адекватного средства волеизъявления граждан как сторонниками, так и противниками концепций свободного и императивного мандата)[2]. В-третьих, народного избранника не следует воспринимать как своего рода «марионетку», лишенную личности[3], достоинства[4], совести[5], мнений[6], убеждений[7] и чувства справедливости[8]. Избирателям дается возможность соизмерить свои мнения и убеждения с мнениями и убеждениями кандидатов в депутаты и на другие выборные должности, но только один раз, в ходе избирательной кампании. Дальше народный избранник вправе действовать самостоятельно, опираясь на полученный в ходе выборов мандат народного доверия.

С другой стороны, вышеуказанные аргументы можно подвергнуть критике. Во-первых, идея «представительства нации» неплохо «уживается» с механизмом

---

[1] Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 56.

[2] Булаков О.Н. Выборы как механизм обеспечения народного представительства // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2011. № 6. С. 6-7.

[3] Кибак И.А. Доминирующие факторы, определяющие дезадаптацию личности депутата Парламента // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2010. № 3. С. 121.

[4] Астафичев П.А. Право человека на личное достоинство: конституционно-правовые основы и проблемы реализации // Социальное и пенсионное право. 2006. № 3. С. 7-13.

[5] Дождев Д.В. Добрая совесть (bona fides) как принцип правового общения // Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1996. С. 29-40.

[6] Лапинь О.А. Роль общественного мнения в деятельности местных Советов народных депутатов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 7.

[7] Тебуева Д.Р. Политические ценности как основа формирования политических убеждений // Проблемы отечественного права: история и современность. Омск: Изд-во Омск. экон. ин-та, 2008. С. 124-126.

[8] Вопленко К.К. Чувство справедливости в нравственном и правовом измерениях // Право как ценность и средство государственного управления обществом. Волгоград: ВА МВД России, 2012. С. 5-22.

мажоритарного представительства, но демонстрирует ряд недостатков, когда речь идет о применении пропорциональной избирательной системы. При пропорциональном представительстве в парламенте «сталкиваются» противоборствующие политические партии пропорционально тому, какую поддержку им оказали избиратели в ходе очередных выборов. Депутат должен представлять не всю нацию, а только ее часть, причем строго пропорционально количеству поданных голосов за список кандидатов. Во-вторых, мнение избирателей может существенным образом измениться в течение срока легислатуры. Чем более продолжительным является срок полномочий депутатов и выборных должностных лиц (в современной России Президент РФ избирается сроком на шесть лет, депутаты Государственной Думы – на пять лет), тем важнее создавать институциональные гарантии учета *меняющихся* предпочтений избирателей[1]. В-третьих, личность и достоинство депутата, конечно, имеют важное значение, но не настолько, чтобы забывать об основной цели их деятельности – «служении народу», адекватном и репрезентативном выражении потребностей и интересов граждан, а не собственных политических взглядов[2].

При этом важно подчеркнуть, что в современном обществе наблюдается феномен безоговорочного признания свободных мандатов в текстах ряда конституций зарубежных стран. Анализ данных правовых актов действительно впечатляет своей настойчивостью и единообразием в официальном предпочтении «свободного» представительства[3]. Это выражается, во-первых, путем *отрицания императивного* (в Албании – «вынужденного») *мандата, запрета каких-либо указаний депутатам*, например: ст. 70 Конституции Албании: «Депутаты

---

[1] Курманов М.М. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: срок полномочий, досрочное прекращение, сокращение срока полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 1. С. 24-29.

[2] Идрисов А.А. Служение народу и обеспечение прав человека как высшее назначение государства // Права человека как высшее достояние человечества. М.: РУДН, 2012. С. 255; Эбзеев Б.С. Российская президентура, или Великий обет служения народу // История. Право. Политика. 2012. № 3-4. С. 57-63.

[3] Черепанов В.А. Свободный депутатский мандат: за и против // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 15-26; Васькова Л.Г. Соотношение свободного мандата с институтами обязанностей и ответственности депутата современного парламента (зарубежный опыт) // Российский юридический журнал. 2006. № 3. С. 76-80.

представляют народ и не связаны никаким вынужденным мандатом»; ст. 53 Конституции Андорры: «Члены Генерального совета не подчиняются никоим образом императивному мандату»; ст. 67 Конституции Болгарии: «Превращение мандата депутата в императивный недопустимо»; ст. 26 Конституции Чехии: «Депутаты и сенаторы не связаны никакими указаниями»; ст. 27 Конституции Франции: «Любой императивный мандат является недействительным»; ст. 74 Конституции Хорватии: «Депутаты не имеют императивного мандата»; во-вторых, в *общеобязательном установлении свободного мандата*: ст. 50 Конституции Люксембурга: «Палата депутатов представляет страну. Депутаты голосуют независимо от своих избирателей, руководствуясь только общими интересами»; в-третьих, в установлении *отдельных компонентов свободного мандата*: ст. 43 Конституции Японии: «Обе палаты состоят из выборных членов, представляющих весь народ»; ст. 42 Конституции Бельгии: «Члены обеих палат представляют нацию, а не только тех, кто их избрал»; ст. 51 Конституции Греции: «Депутаты Парламента представляют нацию». Согласно ст. 67 Конституции Италии, «каждый член Парламента представляет нацию и выполняет свои функции без императивного мандата»; статья 62 Конституции Македонии предписывает: «Депутат представляет граждан и в Собрании Республики принимает решения по своему усмотрению. Депутат не может быть отозван».

Отдельного рассмотрения заслуживают формулировки соответствующих статей конституций Финляндии, Германии, Исландии, Лихтенштейна (ст. 29 Конституции Финляндии: «Каждый член Эдускунты обязан осуществлять свои полномочия в соответствии со справедливостью и истиной»; ст. 38 Конституции ФРГ: «Депутаты являются представителями всего народа, не связаны наказами и указаниями и подчиняются лишь своей совести»; ст. 48 Конституции Исландии: «Члены Альтинга связаны только своими убеждениями, а не какими-либо наказами своих избирателей»; ст. 57 Конституции Лихтенштейна: «Члены Ландтага голосуют в согласии со своими собственными убеждениями»). В этих конституциях *справедливость, совесть, истина, убеждения* положены в основу институционализации свободного мандата и запрета его императивной формы.

Данные нормативные решения базируются на предположении, что императивный мандат лишает депутата самостоятельности в принятии решений, смешивает институты прямой и представительной демократии, подрывает саму суть конституционных правоотношений народного представительства, состоящую в делегировании полномочий, переадресации власти народа на компетенцию выборных лиц[1].

С другой стороны, имеется опыт конституционного строительства Китая, для которого характерны некоторые компоненты императивного мандата (но не императивный мандат в «чистом» виде). Согласно статьям 76, 77 Конституции Китая, «депутаты должны поддерживать тесную связь с избравшими их органами и народными массами, выслушивать мнения и требования народных масс и сообщать о них, отдавать все силы служению народу. Депутаты подконтрольны органам, которые их избрали. Органы, избравшие депутатов, имеют право в порядке, установленном законом, отозвать избранных ими депутатов».

Этому сложно возразить. Народный представитель, даже если он и «свободен» от воли избирательного корпуса в течение срока легислатуры, может быть обязан конституцией и законом к «поддержке тесной связи» с народом, «выслушиванию мнений и требований» избирателей, «доведению их до сведения властей», тем более, к «служению народу». Если данная конституция дифференцирует представительство «органов» и «народных масс», учреждая институт досрочного отзыва лишь как форму ответственности перед «органами», то для такого подхода к конституционно-правовому регулированию общественных отношений также имеются весьма разумные и объективные основания[2].

Г. Еллинек справедливо подчеркивал, что в конституционном праве господствует социально-научное познание, которое заметно отличается от

---

[1] Васькова Л.Г. Правовая природа и признаки свободного мандата депутата парламента // Личность и государство в современной России: правовые аспекты. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2006. С. 26-33.

[2] Лафитский В.И., Трошинский П.В. Конституционный путь Китая: К шестидесятилетию Конституции КНР 1954 г. // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 4 (47). С. 646-657.

естественно-научного[1]. Свободный или императивный мандат – это не естественные законы, которые существовали бы в объективной реальности и подлежали установлению юридической наукой. Практика показывает, что различные поколения людей[2] отдавали предпочтение как свободной, так и императивной формам народного представительства, причем решение большинства *современных* конституций о желательности свободного представительства само по себе еще ничего не доказывает. Политические системы не всегда развиваются в строго прогрессивном направлении. Генезис может осуществлять движение по спирали, по кругу и даже в нисходящем направлении[3]. Не исключено, что через какое-то время наши потомки столь же безоговорочно установят в конституциях правило об императивном мандате, как сейчас наши современники это сделали в отношении свободного представительства.

Однако современные общественно-политические условия имеют важное значение для развития положительного права конкретной страны в настоящий момент времени[4]. Поэтому российская юридическая наука сегодня не вправе игнорировать тот факт, что в подавляющем большинстве действующих европейских конституций закреплена *правовая норма о свободном мандате*. Вопрос об императивном или свободном мандате переместился из научной плоскости в нормативную сферу. Свободный мандат приобрел юридически обязательный статус, которому должны следовать законодатель и правоприменительные органы.

Ф.Ф. Кокошкин писал о том, что «самоуправление было первоначально организовано самими королями как наиболее удобное технически средство для

---

[1] Еллинек Г. Общее учение о государстве // Хрестоматия по конституционному праву. М.: Алеф Пресс, 2012. С. 169.

[2] Соколова Е.Е. Конституция РФ – основной закон, защищающий права подрастающего поколения // 20 лет Конституции России: исторический, правовой, политический опыт. Вязьма: Филиал ФГБОУ ВПО «МГИУ» в г. Вязьме, 2013. С. 106-109.

[3] Грееф Г., Паперн Г. Общественный прогресс и регресс. СПб.: Тип. Ю. Н. Эрлих, 1896. С. 33.

[4] Дорошенко В.А. Правовая культура в системе внешних условий эффективности механизма государственно-правового регулирования общественных отношений // Проблемы совершенствования законодательства на современном этапе. Белгород: БелЮИ МВД России, 2011. С. 80-85.

проведения на местах королевской политики, но оно весьма быстро приобрело широкую самостоятельность и позднее послужило фундаментом для народного представительства»[1]. Народное представительство в современной России *устойчиво существует на протяжении сравнительно длительного периода* истории после падения монархии в начале XX века. В советский период господствовал принцип императивного мандата, в действующей Конституции РФ вопрос о природе депутатского мандата вообще никак не решен. Конституция РФ предпочла путь правовой неопределенности. Конституционный Суд РФ несколько раз в мотивировочных частях своих постановлений высказывался о «свободном мандате» депутатов, но это, на наш взгляд, не может считаться правовой позицией российского конституционного правосудия, поскольку это не нашло выражения в резолютивных частях соответствующих решений. Конституционный Суд РФ не давал официального толкования по вопросу о природе депутатского мандата и даже несколько раз поддерживал идею досрочного отзыва народных избранников[2].

В федеральном законодательстве о статусе членов Совета Федерации и Государственной Думы, а также в конституциях (уставах), законах субъектов РФ вопрос о природе депутатского мандата, как правило, обходится тем же умолчанием[3]. В связи с этим перед конституционно-правовой наукой возникает вопрос о более предпочтительном пути: либо Конституция РФ и законодательство должны поддерживать и в дальнейшем позицию правовой неопределенности[4],

---

[1] Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. М.: Зерцало, 2004. С. 229.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

[3] Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» с послед. изм. // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

[4] Заяев Н.А. Правовая неопределенность в реализации конституционных принципов // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе. Пятигорск: ПГЛУ, 2010. С. 93-95.

оставив спор о природе депутатского мандата юридической науке, либо в Конституции РФ по аналогии с большинством конституций зарубежных стран должна появиться норма, характеризующая природу взаимоотношений депутатов и избирателей. Полагаем, что для полноценного ответа на данный вопрос следует учитывать не только конституционный опыт зарубежных стран, но и политическую историю и современное состояние нашей страны.

М.Н. Марченко верно подчеркнул, что «для социалистического государства приемлемой формой правления является лишь та республика, которая служит интересам трудящихся масс и которая, следовательно, наполняется социалистическим содержанием»[1]. По мнению И.А. Иванникова, первоначально «советская власть была поддержана большей частью населения, так как соответствовала его стремлениям – созданию справедливого государства, в котором должны быть удовлетворены потребности широких народных масс»[2]. В этом смысле советская власть была более демократичной по сравнению с царским режимом. Но она базировалась на концепции диктатуры пролетариата, отвергающей идею общенародного государства. Советский юрист Д.А. Магеровский в начале XX в. писал: «Нельзя работать для права или для законности вообще; нельзя работать для права, не служа тому классу, чье право или закон проводишь в жизнь, ибо право есть орудие политики господствующего класса»[3].

Конечно, с течением времени советский режим значительно «смягчился». Конституция СССР 1977 г. признала право *всего* советского народа на политическую власть, закрепила ряд демократических форм взаимодействия граждан и государства[4]. Анализируя характер депутатского мандата в советский период, Г.Д. Садовникова считает, что хотя он и включал «классическую триаду»

---

[1] Марченко М.Н. Сравнительное правоведение. М.: Проспект, 2011. С. 602.

[2] Иванников И.А. Ликвидация советского государственного и общественного строя (Перестройка в СССР 1985 – 1991 гг.). Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального университета, 2016. С. 17.

[3] Магеровский Д.А. Советское право и методы его изучения // Советское право. 1922. № 1. С. 33.

[4] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. (утратил силу) // ВВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

элементов императивного мандата (наказы, отчеты и отзыв), вряд ли его «можно однозначно трактовать как императивный»[1]. Следует согласиться с Г.Д. Садовниковой в том, что «императивный мандат в чистом виде не был реализован даже в советский период нашей истории»[2].

Смысл «позднесоветской» трактовки природы депутатского мандата наиболее емко нашел выражение в преамбуле и нормах Закона СССР от 21 декабря 1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР»[3]. Согласно этому документу, депутаты – это «свободно избранные», «полномочные и ответственные» представители народа, которые должны иметь «доверие» населения и, вследствие этого, выполнять следующие функции: во-первых, выражать и защищать общественные интересы, во-вторых, руководить делами государства, в-третьих, руководить социально-экономическим развитием, в-четвертых, направлять и контролировать работу государственного аппарата. Депутаты позиционировались как «ведущая сила самоуправления народа». В качестве «непреложного принципа» их деятельности закреплялась «всемерная забота о нуждах избирателей, народном благосостоянии, укреплении советской демократии, о согласовании интересов личности, социальных групп, классов, наций и общества в целом». Депутаты несли ответственность «перед избирателями или перед избравшими их общественными организациями». Для эффективной депутатской работы должны были «создаваться необходимые условия».

Следует заметить, что для «позднесоветского» периода приведенные принципы выглядели весьма демократичными и в некоторой степени даже отрицающими идеологические установления советской эпохи. Идея «согласования интересов личности, социальных групп, классов, наций и общества в целом» противопоставлялась ушедшей в прошлое классовой борьбе, требующей

---

[1] Садовникова Г.Д. Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития: дисс. … докт. юрид. наук. М., 2013. С. 401.
[2] Садовникова Г.Д. Указ.соч. С. 407.
[3] Закон СССР от 21.12.1989 «О статусе народных депутатов в СССР» (утратил силу) // ВВС СССР. 1989. № 29. Ст. 567.

диктатуры пролетариата; постановка на первое место «интересов личности» наряду с интересами «общества в целом» – поистине революционный шаг в советском законодательстве того времени. В 1989 г. активно претворялась в жизнь горбачевская «перестройка»[1], проводились первые альтернативные выборы депутатов Верховного Совета СССР[2], наблюдалось противодействие зарождающегося гражданского общества партийно-советской номенклатуре. Это с нарастающей силой проявилось при организации региональных и местных избирательных кампаний в 1990 г., а также в странах Восточной Европы[3].

Принцип Закона СССР от 21 декабря 1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР» о «свободном» избрании народных представителей имел дополнительный смысл. Впервые стало возможным относительно свободное выдвижение кандидатов в депутаты на собраниях трудовых коллективов. Выяснилось, что кандидатов может быть несколько и закон предоставляет гражданам определенную свобода выбора. КПСС в 1989 г. еще сохраняла значительное политическое влияние и стремилась к выдвижению «своих» кандидатов. Но популярность партии быстро падала, трудовые коллективы стали отказывать в выдвижении партийным функционерам, результаты выборов в Верховный Совет СССР оказались весьма неоднозначными для правящей элиты.

На фоне этих существенных политических событий вопрос о природе депутатского мандата должным образом не актуализировался. Гражданское общество было озабочено скорее правом на участие в выборах и возможностью фактического замещения депутатского мандата, чем полномочиями депутатов и ролью представительного органа в системе разделения властей. Статус депутатов, если можно так выразиться, продолжал «действовать по инерции» исходя из

---

[1] Горбачев М.С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. М.: Политиздат, 1988. С. 21; Алексеев С.С. Право и перестройка. Вопросы, раздумья, прогнозы. М.: Юрид. лит., 1987. С. 76.

[2] Величко С.А. Выборы народных депутатов СССР 1989 г. – первые свободные выборы в истории России // Представительная и законодательная власть: история и современность. Барнаул: Изд. Дом «Барнаул», 2010. С. 297-302.

[3] Осипова Р.И. Роль выборов в процессе преобразования политических систем в странах Восточной Европы в 1989-1990 гг. // Технология и организация выборных кампаний: зарубежный и отечественный опыт. М., 1993. С. 109-118.

движущих сил советского периода времени. По названной причине Закон СССР от 21 декабря 1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР» содержал все основные компоненты «императивного мандата», идея «свободного» мандата в нем практически не прослеживалась.

Некоторые основополагающие принципы и нормы Закона СССР от 21 декабря 1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР» с современных позиций заслуживают критического осмысления. Так, нельзя согласиться с наличием права депутатов «руководить делами» государства»[1], тем более, его «социально-экономическим развитием»[2]. Народные представители могут контролировать работу государственного аппарата, но никак ее не «направлять»[3]. Так называемая «всемерная забота о нуждах избирателей, народном благосостоянии» может быть истолкована как дающая санкцию на лоббизм[4], защиту групповых интересов в ущерб публичным. Наконец, формула «ответственного» перед народом представительства в том виде, в каком она была закреплена в Законе СССР от 21 декабря 1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР», полностью закрывала путь для зарождения и развития концепции «свободного мандата».

В советской России депутатский корпус существовал и функционировал, конечно, не полностью номинально, он был в значительной степени отстранен от фактического управления страной. Ключевые и стратегические решения принимались Коммунистической партией во главе с ее Генеральным секретарем, Президиумом ЦК КПСС. Партия имела сквозную организационную структуру вплоть до трудовых коллективов, что обеспечивало тотальную идеологическую управляемость общества[5]. Императивный мандат депутатского корпуса

---

[1] Ватников И.Е. Руководство местных Советов народных депутатов делом физической культуры и спорта: дис. … канд. юрид. наук. М., 1980. С. 6.

[2] Гроцескул Г.Н. Проблемы перестройки в осуществлении местными Советами руководства социально-экономическим развитием // Советское государство и право. 1987. № 8. С. 28-35.

[3] Глебов В. Направляя и помогая совершенствовать правовую работу // Хозяйство и право. 1979. № 2. С. 42-46.

[4] Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998. С. 56.

[5] Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента РФ от 23 августа 1991 года № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 года № 90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 года № 169 «О деятельности

действовал скорее dejure, чем defacto. Проблема обострилась в 1989 г. и позже, когда свободно избранные народом депутаты стали принимать самостоятельные решения. Вслед за этим начали проявляться нормотворческие, бюджетные и контрольные полномочия народного представительства. Далее юридическая конструкция «императивного мандата» демонстрировала свою нежизнеспособность по многим ключевым позициям, но официально отвергнуть ее никто не решался. Народ нуждался в укреплении своего подлинного суверенитета в противовес фактическому правлению коммунистической партии. Идея «императивного мандата» весьма способствовала этому процессу.

В период с конца XX в. по настоящее время в юридической литературе развернулась широкая дискуссия о природе депутатского мандата. В значительной степени она «подпитывалась» осторожной законодательной политикой, нежеланием законодателя занять твердую позицию в пользу свободного или императивного мандата. С известной мерой условности можно выделить три наиболее распространенных подхода к оценке природы мандата народного представителя: это точки зрения в обоснование свободного, императивного мандата и некоего «промежуточного» между ними состояния (наиболее распространенная терминология – «полусвободный мандат»).

Так, И.П. Окулич выдвинул тезис о необходимости обеспечения «реальной независимости и свободы деятельности депутатского корпуса»[1]. Ю.В. Митягин полагает, что «мандат следует рассматривать в качестве соглашения между избирателями и их представителями на осуществление соответствующей деятельности». Цель данного соглашения состоит в «повышении эффективности прямых и обратных связей депутатов, выборных лиц и населения»[2]. По мнению

КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» // ВВС РФ. 1993. № 11. Ст. 400.

[1] Окулич И.П. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Правовой статус. Природа мандата. Проблемы ответственности: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 9.

[2] Митягин Ю.В. Конституционно-правовые аспекты ответственности депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица органа местного самоуправления: вопросы теории и практики: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С.9

Л.В. Васьковой, «мандат депутата выражает опосредованную правом сущность взаимоотношений депутата с избирателями, обусловленную фактом уполномочивания депутата избирателями на осуществление суверенной воли народа»[1]. Той же позиции придерживается Н.Э. Лебедева[2]. Эти взгляды свидетельствуют в пользу концепции свободного мандата. Т.А. Ефимов, напротив, считает, что в правовую систему современной России необходимо вернуть отчеты, наказы и отзывы при императивном мандате и мажоритарной избирательной системе[3].

А.Т. Карасев на основе анализа «действующего» законодательства приходит к выводу о том, что является «полусвободным» не только «индивидуальный депутатский мандат», но и «такие виды совокупного мандата, как мандат избирательных объединений, сформировавших фракции в представительных органах власти, мандат общедепутатских коллегий представительных органов власти»[4]. С этой точкой зрения не согласна М.В. Варлен. По мнению ученого, исходя из критерия «связь с избирателями», нужно различать не только свободные и императивные мандаты, но и «смешанные и опосредованные». Этот подход позволяет автору избежать квалификации в качестве «свободного» или «императивного» мандат депутата от политической партии (М.В. Варлен именует его «опосредованным»). По ее мнению, деление мандатов на свободные и императивные представляет интерес для исследования лишь в исторической ретроспективе. Современное общество характеризуется наличием мандата «особого типа»[5].

---

[1] Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента: дисс. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. С. 8.

[2] Лебедева Н.Э. Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. СПб., 2002.

[3] Ефимов Т.А. Статус депутата представительного органа местного самоуправления: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М, 2010. С. 10.

[4] Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): автореф. дисс. … докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 12.

[5] Варлен М.В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России: автореф. дисс. … докт. юрид. наук. М, 2012. С. 14.

В некоторой степени похожую точку зрения имеет П.А. Астафичев. Он считает, что «между концепциями свободного и императивного мандата существует во многом условная разница». С одной стороны, императивный мандат «нельзя понимать как безусловную и тотальную зависимость представителя от избирателей», с другой – концепция свободного мандата «не предполагает полной и ничем не ограниченной свободы в правоотношении представительства». Автор избегает квалификации мандата как «полусвободного» (Л.А. Нудненко, А.Т. Карасев), считая его природу «смешанной» (П.А. Астафичев, М.В. Варлен). Но в то же время, П.А. Астафичев подчеркивает связанность данной проблемы «противоречием между традициями отечественной государственно-правовой науки и мировой практикой, опирающейся преимущественно на концепцию свободного мандата»[1]. Означает ли это, что свободный мандат – некая цель дальнейшего развития российского конституционного правосознания и конституционного регулирования общественных отношений? Или отечественной конституционно-правовой культуре имманентно присущи строго «императивные» формы взаимодействия избирателей и их депутатов?

Полагаем, что ответ на поставленный вопрос следует искать в контексте исторической школы права (Густав Гуго, Ф.К. Савиньи, Г.Ф. Пухта, К.Ф. Эйхгорн и др.)[2]. Проблема соотношения императивного и свободного мандата является, конечно, весьма важной для теории и практики конституционного права любой страны мира. При этом выбор «императивного» или «свободного» мандата тем или иным политическим союзом не влияет существенным образом на квалификацию государства как конституционного или неконституционного. Демократический, гуманный и справедливый конституционализм может быть обеспечен в условиях как свободного, так и императивного мандатов. Однако

[1] Астафичев П.А. Конституционное право России. М.: РИОР, 2018. С. 123.

[2] Киселев К.В. Право имеет историю: Г.Ф. Пухта и историческая школа права // Вестник Гуманитарного университета. Научный альманах. Вып. 4. Екатеринбург: Изд-во Гуманит. ун-та, 2005. С. 186-190; Царьков И.И. Историческая школа права Германии XIX века // Право и политика. 2003. № 3. С. 126-134; Баев В.Г. Историческая школа права: теория и политическая практика в Германии в 1815 - 1848 годах // Современное право. 2006. № 6. С. 99-106.

нельзя не видеть, что «свободный» мандат – это *более демократичная*, более либеральная концепция, которая гораздо ближе к идеальному, теоретическому конституционализму, чем концепция императивного мандата. В связи с этим полагаем, что российскому обществу следует стремиться к осознанию, восприятию и принятию основополагающих принципов концепции свободного мандата в будущем. Это – весьма желательный путь дальнейшего стратегического развития России.

Идея свободного мандата привлекательна тем, каким образом в науке и конституционном правотворчестве разрешается проблема ответственности депутата. В России последние десятилетия стала активно культивироваться идея ответственности субъекта «перед кем-то»: депутат несет ответственность «перед» избирателями; органы местного самоуправления – «перед» населением и государством[1] и т.п. В действительности, на наш взгляд, ответственность депутата (особенно в так называемом «позитивном», не «ретроспективном» смысле) – это ответственность вообще, как таковая, а не ответственность «перед кем-то». В известном смысле такую ответственность можно назвать как ответственность «перед самим собой» («перед обществом», «перед историей», «перед совестью» и пр.)[2], но не «перед» конкретными субъектами. Обратим внимание на то, что уголовно-правовая и административно-правовая наука не культивируют ответственность «перед субъектом» (преступник и административный правонарушитель не «отвечают перед судом или другим правоприменительным органом»; если это и ответственность «перед кем-то», то этим «кем-то» является государство, народ, общество в целом)[3].

---

[1] Бачмага О.П. Правовое государство в Российской Федерации: ответственность государства перед личностью через призму ответственности его должностных лиц // Право и политика. 2012. № 12. С. 1972; Пономарева В.О. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством: теоретические и правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 8.

[2] Заднепровская М.В. Публично-правовая ответственность власти перед обществом // Конституция России: глобальное, национальное, региональное. Волгоград: Изд-во Волгогр. фил. ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2013. С. 216.

[3] Виттенберг Г.Б. Уголовная ответственность и ответственность перед общественностью // Вопросы борьбы с преступностью по советскому законодательству. Труды Иркутского университета. Т. 57. Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1969. С. 67.

В условиях *свободного мандата депутат ощущает себя достойным, самостоятельным, ответственным и полноправным народным представителем, который получил кредит народного доверия на срок полномочий* и вправе в течение этого времени действовать не просто автономно, но даже и вопреки воле некоторых общественных групп. Данное право депутата следует из его конституционно-правового статуса как самостоятельного субъекта конституционных правоотношений, осуществляющего свою деятельность не только в составе коллегиального представительного органа, но и в личном качестве. Тем более императивный мандат невозможен, если депутат действует в составе коллегии (вносит законопроекты, поправки, задает вопросы докладчикам, выступает в прениях и т.д.). Наказы, отчеты и отзыв как институты конституционного права (либо сугубо формально, либо по существу, но неизбежно) препятствуют ответственной депутатской деятельности. *Свобода мандата депутата повышает его ответственность*. *Императивный мандат* (чаще всего юридически, но, возможно, и фактически) *переносит ответственность на избирателей*, что препятствует реализации одного из главных достоинств представительной демократии по сравнению с прямым народовластием («ответственное» народное представительство)[1]. Депутат в условиях свободного мандата несет ответственность не «перед избирателями», а вообще, «как таковую» (ее можно квалифицировать как ответственность перед обществом, народом, историей, последующими поколениями, совестью, патриотическим чувством).

Проблема меняющихся политических мнений и предпочтений избирателей в условиях свободного мандата решается не путем политического демарша избирательного корпуса, а посредством активной и ответственной депутатской деятельности. Свободный мандат не запрещает депутату изучать общественное мнение и сравнивать его со своими собственными убеждениями. Но изменения в

[1] Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 8; Нарутто С.В. Парламент как орган народного представительства в трудах профессора В.И. Фадеева: проблемы нравственности и ответственности // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Т. II. М.: Проспект, 2015. С. 307.

предпочтениях избирателей не означают, что депутат должен автоматически изменять свои политические убеждения. Это, на наш взгляд, – именно безответственное поведение народного представителя с моральной точки зрения. Совпадение убеждений депутата с господствующими тенденциями общественного мнения в ходе публичных выборов очевидно (иначе депутат не был бы избран надлежащим большинством голосов избирателей). Но *в течение срока полномочий депутат обязан, главным образом, поддерживать те принципы и убеждения, которые позволили ему одержать победу на выборах в ходе избирательной кампании*. Изменение ключевых принципов и убеждений нежелательно. В случаях *появившихся* существенных расхождений между принципами, убеждениями депутата и *изменившимся* общественным мнением, такой депутат должен уйти в *добровольную отставку*.

Институты наказов, отчета и отзыва в условиях императивного мандата, таким образом, находят следующую альтернативу в концепции свободного мандата: наказам противопоставляются заявления кандидатов в ходе избирательной кампании, предвыборные программы и обещания; отчетам – принципы и политические убеждения депутатов, которые соизмеряются с общественным мнением в течение срока депутатских полномочий; отзыву – добровольная отставка. Различие состоит в том, что в условиях свободного мандата депутат берет на себя ответственность сам, не «перекладывая» ее на избирателей. Такое «свободное» представительство, при прочих равных условиях, функционирует более эффективно, чем «императивное» народное представительство.

Историческая школа правоведения предполагает, что первооснову права составляет правосознание граждан[1]. Подобно развитию языка, правовые

[1] Мамитов Н.В. Конституционное правосознание в российском обществе как фактор реализации конституционных идей в России // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 11-14; Баринов Э.Э. Конституционное правосознание в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2001. С. 7.

отношения складываются по мере углубления обычаев и традиций в обществе[1]. Понимая дискуссионность данного подхода к оценке механизмов формирования и функционирования правовой системы, отметим, что он является применимым к исследованию феномена свободного мандата депутата. Даже если Конституция или закон с опережением по сравнению с естественным развитием конституционного правосознания установят юридическое правило о свободном мандате, такая концепция будет отвергнута российским обществом. Россияне в подавляющем большинстве воспитаны на традициях императивного или смешанного («полусвободного»), но не свободного мандата депутата. Широким массам избирателей чуждо политическое мировоззрение, основу которого составляли бы «свободные» правоотношения между представителями и представляемыми. Если депутат избран народом, следовательно, он ему подотчетен и может быть досрочно отозван. Депутат должен встречаться с избирателями и получать от них некие поручения или наказы. Выражаясь образно, «слуга народа» не может быть свободным от своего «господина», т.е. народа как носителя суверенитета и единственного источника власти.

Суть данного типа правосознания не меняется, даже когда речь идет о выборах Президента РФ. По мнению большинства россиян, глава государства должен быть подотчетен народу, степень его свободы связана общественным мнением. Если Президент «отрывается» от народного мнения, такой глава государства не может считаться «народным», он утрачивает свою легитимность. Эта закономерность хорошо известна политтехнологам, которые часто ее используют в целях обеспечения победы на выборах соответствующих кандидатов. Свобода мандата истолковывается общественным мнением как потеря связи с избирателями, некая оторванность от общества, своего рода «зазнайство», что в русском обществе никогда не любили. Свободный мандат весьма чужд отечественной конституционно-правовой культуре.

---

[1] Станисловайтис Р.И. Обычаи и традиции в механизме социального действия права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1989. С. 9-11.

Отмеченное явление сочетается с еще одной важной тенденцией – фактической потерей лидирующих позиций депутатского корпуса, доминированием исполнительной власти в механизме разделения властей, сравнительно невысокой ролью судейского сообщества в политической жизни страны. Власть в России централизована и персонифицирована[1]. Подобные обстоятельства дополнительно стимулируют предпочтение императивному мандату, поскольку депутатский корпус не воспринимается массовым общественным сознанием как носитель реальной власти и фактических полномочий. Имидж депутата в современной России складывается скорее как ходатайствующего перед «властью» представителя народа, чем «что-либо решающего» представителя власти. Вполне естественно, что в глазах народных масс предоставление таким «недостаточно полноправным» представителям «свободы» в действиях выглядит довольно сомнительным. Ходатайствующий перед «властью» должен иметь императивный мандат народа.

Полагаем, что в долгосрочной перспективе эта тенденция будет уменьшать свое действие, как того требует ст. 10 Конституции РФ. Законодательство с течением времени будет делегировать меньше полномочий Президенту РФ и Правительству РФ, суды обретут больше самостоятельности и независимости от исполнительной власти. Примечательно, что в субъектах РФ и муниципальных образованиях власть менее персонифицирована и централизована, ее конструкция в большей мере соответствует требованиям ст. 10 Конституции РФ (структура органов исполнительной власти в субъектах Федерации учреждается законами, не подзаконными актами[2]; главы муниципальных образований могут быть удалены в отставку решениями представительных органов по результатам негативной

---

[1] Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 2-7.

[2] Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (утратил силу) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

оценки деятельности[1] и т.п.). В связи с этим постепенно складываются условия для укрепления в отечественном правосознании концепции свободного мандата.

Полагаем, что в этом процессе важную роль может сыграть вузовская педагогика. Романо-германская правовая система, основанная на рецепции римского частного права[2], в свое время была сформирована именно как «профессорское право» (римское частное право пропагандировалось в университетах, воздействуя на профессиональное правосознание будущих юристов, что в конечном итоге привело к формированию романо-германской правовой семьи). Аналогичным образом концепция свободного мандата нуждается в пропаганде, разъяснении преимуществ, широкой агитации и последовательном внедрении в конституционно-правовую практику. Это должно проходить одновременно с усилением законодательных, бюджетных и контрольных полномочий народного представительства.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Традиционной в конституционном праве является трактовка народного доверия как органического элемента мандата депутата или выборного должностного лица, при котором народному представителю временно, на установленный законом срок полномочий делегируются публично-властные полномочия суверенного народа под условием надлежащей реализации потребностей и интересов избирателей. Это доверие является ситуативным, потому что народные представители могут утратить доверие избирателей в течение нормативного срока полномочий, кроме того, они обязаны подтверждать это доверие в ходе очередных выборов в равном и справедливом соперничестве со своими политическими оппонентами, представляющими альтернативные политические силы. Данная концепция имеет универсальный характер, однако применительно к условиям постсоветских стран народное доверие приобретает более широкий смысл и трактуется в качестве условия легитимности и

---

[1] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[2] Томсинов В.А. Рецепция римского права в Западной Европе в средние века: постановка проблемы // Древнее право. Ivs antiqvvm. 1998. № 1 (3). С. 169-175.

конституционности публичной власти, средства обеспечения публично-правовой ответственности и связанности публичной власти конституционным правом.

Учитывая устойчивую тенденцию и историко-правовую предопределенность трансформации принципа «императивного мандата» в конструкцию «свободного мандата», полагаем достаточными преимущества концепции «свободного мандата» в механизме обеспечения народного доверия. Право депутата и выборного должностного лица на самостоятельную и ответственную деятельность в течение срока полномочий в силу презумпции народного доверия следует из его конституционно-правового статуса как полноправного субъекта конституционных правоотношений. Институты наказов, отчетов и отзыва в условиях императивного мандата находят следующую альтернативу в концепции свободного мандата: наказам противопоставляются заявления кандидатов в ходе избирательной кампании, предвыборные программы и обещания; отчетам – принципы и политические убеждения народных избранников, которые соизмеряются с общественным мнением в течение срока полномочий; отзыву – добровольная отставка.

§ 3. Мандат народного доверия в условиях мажоритарного и пропорционального представительства

Результаты исследования юридической природы мандата депутата в теории конституционного права доказывают необходимость более предметного изучения особенностей сущности данного мандата в условиях мажоритарного и пропорционального представительства[1]. В предыдущем параграфе в наиболее

[1] Артуров О.А., Лейкман Э., Ламберт Д.Д. Голосование в демократических странах. К изучению мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. – Лондон, 1955. – 303 с. // Советское государство и право. 1955. № 8. С. 140-143; Абдулхакова Е.М., Забелина М.И., Рудинский Ф.М., Шишенина И.В. Избирательная система: от смешанной

общих чертах было выяснено, что при несомненной общности природы депутатского мандата как такового, в условиях использования мажоритарной и пропорциональной избирательных систем сущность данного мандата проявляется весьма дифференцированным образом. В связи с этим конституционно-правовая наука не случайно обращает столь пристальное внимание на данную проблематику, особенно ввиду следующего факта эмпирической действительности современной России: пропорциональная избирательная система в нашей стране неразрывно связывается с партийным представительством[1], в то время как мажоритарная система позволяет сочетать партийную и внепартийную формы.

С теоретической точки зрения, конечно, такая закономерность не является безусловной. В стране вполне может быть организована избирательная система, при которой пропорциональная формула применялась бы без участия политических партий, в то время как мажоритарное представительство осуществлялось партийными представителями (для партий это даже более «выгодно», так как мажоритарная система действует на основе принципа «all or nothing system», «все или ничего», что позволяет устранить или ограничить политическую конкуренцию со стороны средних и мелких партий). Но факт остается фактом: в современной России пропорциональная система устойчиво связывается с партийным представительством и олицетворяет собой некое «замещение» индивидуального представительства «депутатов-одномандатников» коллективным и партийным представительством политических избирательных объединений. Это с неизбежностью влияет на законодательную и правоприменительную практику[2].

к мажоритарной или пропорциональной // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 3. С. 16-22.

[1] Абакуменко С.Е. Реализация конституционного принципа равенства политических партий в условиях становления пропорциональной избирательной системы в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 12.

[2] Петрова М.С. Мажоритарная система относительного большинства и ее использование на муниципальных выборах // Правовед: межвузовский научный сборник. Вып. 10. Великий Новгород: НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2014. С. 85; Щур Л.В. Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы: достоинства и недостатки // Правовое обеспечение

Мажоритарная избирательная система исторически является наиболее устоявшейся и апробированной временем. В ее основе лежит принцип деления территории государства или территориальной единицы (в которой необходимо сформировать представительный орган) на избирательные округа. Баллотировка осуществляется в округах, которые чаще всего являются одномандатными. Многомандатные избирательные округа при официально признанной мажоритарной избирательной системе – это фактически уже не «чистая» мажоритарная система. Чем большее количество мандатов имеется в мажоритарных округах, тем активнее мажоритарная система трансформируется в пропорциональную. В сущности, даже двухмандатная «мажоритарная» избирательная система – это уже, в некоторой степени, «полупропорциональное» представительство. Идея пропорциональности избирательной системы базируется на принципе многомандатного избирательного округа.

При мажоритарной системе подсчет голосов и определение результатов выборов ведутся весьма дифференцированным образом. Во-первых, мажоритарные выборы могут признаваться состоявшимися и несостоявшимися; во-вторых, действительными и недействительными; в-третьих, они могут быть результативными или нерезультативными. Последнее обстоятельство в науке и практике обычно связывается с законодательными требованиями относительного, абсолютного или квалифицированного большинства голосов избирателей[1].

При относительном большинстве мажоритарные выборы результативны, но максимально не справедливы (потребности и интересы избирателей, которые проголосовали «против», оказываются не представленными в выборных органах власти, причем в общей совокупности они могут даже превысить «вес» мандата фактически избранного представителя). Формулы абсолютного и квалифицированного большинства выравнивают «несправедливость»

социально-экономического развития Дальневосточного региона. Хабаровск: Изд-во Дальневост. юрид. ин-та МВД РФ, 2006. С. 87-90.

[1] Алебастрова И.А. Большинство и меньшинство в демократической политической системе: к вопросу о гарантиях статуса оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 17-23.

представительства относительного большинства, но порождают проблему нерезультативных выборов. Кроме того, они окончательно не решают вопрос о нарушении пропорциональности представительства[1].

В случае формирования коллегиальных органов это проявляется весьма отчетливо. При мажоритарных выборах должностных лиц (глав государств и территориальных единиц – губернаторов, мэров и т.п.) искажение представительства является неизбежным (всегда найдется достаточное количество оппозиционно проголосовавших граждан, если только выборы действительно являются свободными и тайными в демократическом смысле). По названной причине законодатель, как правило, ограничивается лишь требованием о том, чтобы количество голосов, которые поданы в пользу победившего кандидата, не было меньшим по сравнению с числом голосов, данных в поддержку всех альтернативных кандидатов в соответствующем избирательном округе. Это обеспечивается юридической нормой абсолютного большинства (50 процентов плюс один голос), а при нерезультативности выборов организуется, как правило, второй тур голосования, в котором принимают участие два кандидата с наивысшим рейтингом по результатам волеизъявления граждан в первом туре[2].

Отмеченные обстоятельства, на первый взгляд, стимулируют понимание природы мажоритарного мандата как императивного. После подсчета голосов и определения результатов выборов каждый депутат или выборное должностное лицо четко знает, какое именно число голосов было подано в его поддержку и какое – в пользу его политических оппонентов. Отсутствие четкой информации о позиции конкретных избирателей (что обусловливается демократическим принципом тайности голосования) не меняет сущность данного

---

[1] Сибаров К.Д. Критерий пропорциональности представительства // Прокуратура и институты гражданского общества в противодействии экстремизму и ксенофобии. СПб.: Изд-во С.-Петербург. юрид. ин-та Генеральной прокуратуры РФ, 2005. С. 143.

[2] Князев С.Д. Повторное голосование на выборах в Российской Федерации: особенности и способы юридического обеспечения // Академический юридический журнал. 2004. № 3. С. 30-34.

конституционного правоотношения[1]. При наличии ясных сведений об электоральной поддержке, депутаты и выборные должностные лица вполне *могут* учитывать это в своей дальнейшей политике. Но если это – не их право, а *обязанность* – мандат должен пониматься скорее как императивный. Юридическая обязанность, установленная в Конституции и законе, может быть и противоположной (учитывать позицию не только тех, кто проголосовал «за», но и граждан, которые высказались «против»). В таком случае законодательным регулированием стимулируется «свободное» понимание природы мажоритарного мандата.

Мажоритарная избирательная система относительного большинства способна приводить к существенным искажениям пропорциональности представительства. При двухпартийной (или близкой к ней) политической системе две крупные партии поочередно сменяют друг друга в парламентах и правительствах, причем мажоритарная система будет усиливать позиции партии, находящейся в состоянии *относительного преимущества* по отношению к ее политическому оппоненту[2]. Если политическая система является многопартийной, но не двухпартийной, то мажоритарное представительство «отсеивает» партии с низким и даже средним электоральным рейтингом, стимулируя укрупнение политических объединений[3]. Наконец, в случае с формальной многопартийной политической системой лидирующая партия вообще лишается ощутимого соперничества внутри парламента или другого

---

[1] Баимова Е.С. Проблемы реализации принципа тайного голосования // LexRussica. 2008. № 5. С. 1188; Давидович Я.И., Малышев М.О. Тайное голосование в истории советского государства и права // Советское государство и право. 1958. № 10. С. 113-117.

[2] Долиновский С.Л. Палата общин парламента Великобритании и двухпартийная система в конце XIX первой половине XX века // История государства и права. 2008. № 20. С. 35; Мохов Д.Д. Становление демократии и двухпартийной системы США // Актуальные проблемы реформирования современного законодательства. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2013. С. 154; Кучма В.В. Из истории «двухпартийной системы» в советской России: возникновение партии левых эсеров // Новая правовая мысль. 2006. № 5. С. 59; Овчинников Г.К. О перспективах формирования в России двухпартийной системы управления государством // Извести МГИУ. 2006. № 2. С. 56.

[3] Дорофеев С.Н. Эволюция правового статуса политических партий в Российской Федерации и Германии: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С.12.

представительного органа[1]. Единственной альтернативой данной форме народного представительства может служить индивидуальное представительство «депутатов-одномандатников», которые позиционируют себя как «внепартийные» представители. Все это, разумеется, в значительной степени зависит от уровня развития электоральной демократии, традиций и политико-правовой культуры общества.

Анализ политической системы современной России показывает, что мажоритарная система, вопреки конституционной практике многих зарубежных стран, оказывается своеобразным «оплотом» политической альтернативы партийному представительству в форме депутации индивидуальных, внепартийных кандидатов. Выражаясь образно, можно сказать, что «менее демократичная» мажоритарная система в современной России, как это ни странно, выполняет функции некоего стимула демократических форм парламентской деятельности, в то время как пропорциональная система, будучи сама по себе «более демократичной» (исходя из практики многих зарубежных стран), в России, напротив, приводит к усилению влияния одной крупной политической партии («Единая Россия»), в противодействие укреплению политических позиций относительно небольших парламентских партий («КПРФ», «Справедливая Россия», «ЛДПР»).

Происходит это потому, что формально оппонирующие «Единой России» политические партии оказываются неспособными существенным образом повысить свою популярность во мнении избирателей, особенно в течение последнего периода времени[2]. Результаты состоявшихся 16 сентября 2016 г. выборов в Государственную Думу VII созыва показали, что пропорциональная система способна «усилить разрыв» между позициями, с одной стороны, «Единой России», с другой – имитационно соперничающих парламентских политических

---

[1] Троицкая А.А. Парламентская оппозиция в системе разделения властей: организационные гарантии и доступные инструменты контроля // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1. С. 67-81.

[2] Денисов С.А. Имитация конституционного строя // Российский юридический журнал. 2009. № 2. С. 39-46.

партий («КПРФ», «Справедливая Россия», «ЛДПР»). Избыточное (с точки зрения ряда принципов конституционной демократии) представительство лидирующей парламентской партии (гипотетически или фактически) уравновешивается благодаря индивидуальному, внепартийному представительству, что гарантируется не пропорциональной, а мажоритарной избирательной системой. Немаловажную роль в анализируемом процессе и его результатах сыграло партийное строительство в СССР и поиски оптимальной модели структуры политических партий в современном российском обществе.

Если попытаться провести краткий исторический экскурс в генезис партийного строительства в России, следует отметить, что условия для подобного строительства созревали весьма сложно и противоречиво. Собственно, в современном смысле слова «партий» в царской России, равно как и «народных депутатов», не было вплоть до начала XX века[1]. В то время, когда в Великобритании принималась Великая хартия вольностей[2], наши предки находились под татаро-монгольским игом. Однако Киевская Русь дает образцы «протодемократии», зачастую более весомые, чем их аналоги в Западной Европе. Так, купеческая республика Великого Новгорода характеризовалась вечевой формой народного плебисцита, множественностью высших должностных лиц и разграничением компетенции между ними, а также регулярной сменяемостью должности князя (который, подчеркнем, не был единственным и всевластным должностным лицом в этой политической организации «протогосударственного» типа)[3].

Данная форма политического развития нашей страны оказалась бесперспективной благодаря вмешательству московской власти во главе с Иваном III. Этот властитель, как известно, покорил свободолюбивых северян силой оружия, увез вечевой колокол в Москву, после чего новгородская купеческая

---

[1] Радин Б. Политические партии и формы государственного строя. СПб.: Молот, 1906. С. 8.

[2] Крашенинникова Н.А. Великая хартия вольностей 1215 г. (современная интерпретация) // Вестник Московского университета. 2002. № 3. С. 86-107.

[3] Горюнова В. Великий Новгород: демократия или теократия? Роль духовного владыки Новгорода в жизни республики // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: сборник научных трудов. Вып. II. Великий Новгород, 2010. С. 55.

республика уже не смогла возродиться до прежнего уровня самостоятельности, независимости, автономии и зарождающейся политической демократии. В Западной Европе данные процессы, пусть и очень медленно, развивались в конституционно-демократическом направлении (в Великобритании после Великой хартии вольностей – Петиция о праве[1], Habeas corpus act[2], Билль о правах[3]; во Франции – Декларация прав человека и гражданина[4] и т.д.). В конечном итоге это привело к учреждению парламентов, политических выборов и партий, которые официально и целенаправленно добивались депутатских мандатов посредством политической борьбы в форме выборов.

Царская Россия развивалась в несколько ином направлении. Реформы Петра Великого имели двойственное значение для политического генезиса страны. С одной стороны, Петром I была преодолена патриархальная замкнутость государства, открыты пути западного просвещения и цивилизации. С другой – царь не принимал «западные» образцы демократической организации власти, воля царя должна была быть единственной и непререкаемой. Учрежденный Петром I Сенат имел статус представителя царя в его отсутствие[5]; Двенадцать коллегий, несмотря на видимость коллегиальной формы организации исполнительной власти специальной компетенции, контролировались прокурором как «оком государевым». Реформы Петра I, несмотря на их грандиозность и решающее значение для дальнейшего развития Российской империи, практически не имели в своем составе демократических институтов (во всяком случае – парламента, выборов и партий даже в зарождающейся форме).

---

[1] Кондратьев С.В. Дело пяти рыцарей и Петиция о праве // Правоведение. 2003. № 6. С. 153.

[2] Картамышева Н.В., Шубин Н.С. Основные права человека по Хабеас корпус акт 1679 г. // Права человека: история, теория и практика: Сборник научных статей. В 2-х частях. Часть 2. Курск: МУ «Издат. центр «ЮМЭКС», 2010. С. 125.

[3] Томсинов В.А. Английский Билль о правах 1689 года: политико-правовой комментарий // Правоведение. 2010. № 1. С. 250.

[4] Мамут Л.С. Декларация прав человека и гражданина 1789 г. – веха на пути к универсальной концепции прав человека // Права человека в истории человечества и современном мире. М: ИГиП АН СССР, 1989. С. 29-33.

[5] Коркунов Н.О сенате в царствование Петра Великого. Историко-юридическое исследование Сергея Петровского. М., 1875 // Журнал гражданского и уголовного права: Сентябрь и октябрь. Кн. 5. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1875. С. 276.

Московское царство от Ивана III до Петра I представляло собой образец государственной организации, который сочетал в себе традиции Византии и татаро-монгольского военного типа власти (довольно «жесткой» и зачастую безжалостной, строго централизованной во главе с единственным властителем). При этом религиозное начало имело первостепенное значение. Москва была объявлена «Третьим Римом» (два Рима пали, четвертому не быть), т.е. центром истинной, православной христианской веры[1]. Первый теоретик самодержавной монархии Иван Грозный утверждал, что царь должен не только управлять государством, но и спасать души.

В сущности, этот путь преодолевали многие народы, но на более ранних или, напротив, поздних этапах своего политического развития. Вся история человеческой цивилизации после появления Homo sapiens, в дальнейшем – отделения земледелия и скотоводства, кочевых и оседлых племен и т.д., представляла собой перманентную борьбу за первенство между светской и религиозной властью. В древнем Вавилоне царь опирался на жрецов и позиционировал себя как представителя воли божества (законы Хаммурапи)[2]. В древнем Египте фараоны добились признания самих себя как богов. Примитивное мировоззрение народных масс требовало мистического начала, чтобы преодолеть первобытные страхи перед силами природы и другими необъяснимыми явлениями их существования. Парламентаризм, избирательная система и представительная демократия развивались значительно позже, когда созревали условия для полноценной секуляризации, обособления от церкви светской власти и ее построения на основе демократических концепций (естественное право, общественный договор, политическая свобода). В царской России «первый толчок» к этому был дан Петром I благодаря политике «открытых границ», хотя

---

[1] Тимошина Е.В. Теория «Третьего Рима» в сочинениях «Филофеева цикла» // Правоведение. 2005. № 4. С. 181; Бабурин С.Н. Возрождение «Третьего Рима»: византийская сущность государства, права и миросозерцания современной России // Научные труды Российского государственного торгово-экономического университета: сборник научных трудов. Т. 1. М.: Изд-во РГТЭУ, 2010. С. 8-10.

[2] Крашенинникова Н.А. Законы Хаммурапи – древнейший памятник права: цивилизационный метод исследования // Методология сравнительно-правовых исследований. Жидковские чтения: материалы Всероссийской научной конференции. М.: РУДН, 2013. С. 207-216.

сам Петр I не принимал демократическую концепцию власти и отрицал ее всей практикой организации государственной деятельности в период его правления.

В эпоху царской императорской России (от Петра I до Николая II) политические события развивались не менее противоречивым образом. Последующему демократическому строительству, казалось бы, должны были способствовать многие обстоятельства. Так, Анне Иоанновне в свое время предлагались знаменитые «Кондиции», по сути – образец первой русской конституции[1]. Будущая царица еще до вступления на престол их приняла и согласилась выполнять (нечто подобное наблюдалось в Великобритании при заключении Иоанном Безземельным соглашения с феодалами, которое получило название Великой хартии вольностей).

Но сами российские подданные (имеется в виду приближенное к трону дворянство, не широкие народные массы) отговорили царицу выполнять взятое на себя политическое обязательство. Анна Иоанновна данные Кондиции, как известно, публично разорвала. Царскому абсолютизму было отдано предпочтение по воле приближенных к престолу дворян, причем сама царица первоначально даже согласилась на добровольное ограничение своей власти, но это показалось излишним окружавшим ее придворным. Развитие демократических начал государственной власти посредством парламента, выборов и партий при подобных условиях было бы бесперспективным.

Определенные условия для зарождения парламентаризма (вслед за этим – выборов и партийного строительства) складывались при правлении Екатерины II[2]. Эта царица осуществляла правление в течение довольно ощутимого периода политической истории, считала себя просвещенной монархиней и даже переписывалась с Вольтером. В числе прочего, она ввела одну из первых в истории страны форму народной депутации – Уложенную комиссию. Конечно,

---

[1] Нижник Н.С. Митавские кондиции: эксперимент по установлению конституционной монархии в Российской империи // Гражданское общество и правовое государство как факторы модернизации российской правовой системы. СПб.: Астерион, 2009. С. 279-282.

[2] Соловьева С. Законодательная деятельность Екатерины Великой // Материалы XLIII Международной научной конференции «Студент и научно-технический прогресс». Государство и право. Новосибирск: СибАГС, 2005. С. 261.

данную комиссию не следует квалифицировать как первый парламент, но данный орган внимательно изучал наказы с мест и был важным опытом учреждения коллегиального совещательного института при монархе народно-представительного типа. Об организованном соперничестве политических партий в Уложенной комиссии, разумеется, не могло быть и речи.

В период Отечественной войны 1812 г. офицеры царской армии после первого массового и вынужденного посещения Западной Европы имели возможность наблюдать, до какой степени в соответствующих странах развиты институты парламентаризма, многопартийности и политических выборов. Ничего подобного в России того периода времени не было. Это и ряд других обстоятельств послужили важной причиной восстания декабристов в 1825 г. Воспользовавшись периодом междуцарствия, российские аристократы предприняли попытку вооруженного переворота, одним из лозунгов которого было принятие конституции[1]. Но восстание закончилось поражением, Николай I отказался от демократических реформ конституционно-правового направления. В силу названных причин крупных общественно-политических изменений не происходило вплоть до правления Александра II.

Реформы Александра II имели решающее значение[2]. Отмена крепостного права, судебная реформа, земская и городская реформы и др. послужили новым импульсом для развития отечественной государственности в демократическом и цивилизованном направлениях. Общество стало не сословным, а общегражданским. В связи с этим возникла потребность в формировании всеобщего и равного для всех законодательства, независимого и беспристрастного правосудия. Однако конституционная часть реформ не была завершена. Вполне возможно, что одной из причин этого явилось убийство царя террористами, после чего воцарился период реакции Александра III.

---

[1] Алексеева Т.А. Испанская конституция 1812 г. и декабристы // Правоведение. 2009. № 3. С. 88; Сергун Е.Л. Государственно-правовые взгляды декабриста Г.С. Батенькова: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1983. С. 7-8.

[2] Габитов М.Р. «Великие реформы» 1861 г. и последующие изменения российской государственности и права // Право и государство: теория и практика. 2007. № 12 (36). С. 88-92.

Наконец, последним российским царем из династии Романовых был Николай II, в период правления которого стали возможными многопартийность, выборы в Государственную думу четырех созывов и открытая борьба парламента за движение от законосовещательного органа к полновластному законодательному и представительному учреждению в конституционной системе разделения властей. Правление Николая II осуществлялось в сложных общественно-политических условиях, конституционные реформы были неоднозначными и противоречивыми. Как известно, данные процессы завершились Февральской революцией, отречением Николая I от престола, Октябрьской революцией и политической победой большевиков. С этого момента многопартийность, едва зародившись, была полностью ликвидирована[1]. Пропорциональные выборы оказались невозможными в Советской России. При этом диктатура пролетариата продемонстрировала совместимость не только с советским конституционализмом (конституции 1918, 1924 и 1936 гг.)[2], но также с выборами Советов народных депутатов, которые были мажоритарными и, кроме того, безальтернативными.

Однопартийные мажоритарные выборы Советов – пожалуй, *главная отличительная черта* советского конституционного строя, которая не изменила своей сути и после принятия Конституции СССР 1977 г.[3], объявившей курс на построение общенародного государства. Фактический отказ от диктатуры пролетариата (ее необходимость официальной идеологией оправдывалась в прошлом при свершении революции, но не после нее) сопровождался официальным конституционным признанием КПСС в качестве «руководящей и

---

[1] Марченя П.П. Российская многопартийность в зеркале массового сознания (на материалах 1917 г.) // Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 2. С. 157-160.

[2] Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. (утратила силу) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582; Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик от 31 января 1924 г. (утратила силу). – М., 1924. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. (утратила силу) // Известия ЦИК СССР. 1936. 6 декабря.

[3] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. (утратила силу) // ВВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

направляющей силы советского общества». Никакая политическая партия не могла сосуществовать вместе с КПСС в силу *конституционной нормы*, а не только сложившейся практики.

Выборы могли быть только *депутатскими* (исключалась непосредственная выборность народом «первых лиц» государства, республик и нижестоящих территориальных образований), *мажоритарными* (одна партия не может выдвинуть несколько списков кандидатов) и *безальтернативными* (в избирательном бюллетене значилось по одному кандидату в каждом округе). Фактически выборы представляли собой форму *плебисцитарной поддержки народом правящего политического курса*, но не реального *выбора политических лидеров*. Данная традиция настолько глубоко укрепилась в отечественном правосознании, что нередко проявляет свои рецидивы и в наши дни.

Современное состояние законодательства России о мажоритарной и пропорциональной избирательных системах выглядит следующим образом. Президент РФ приобретает властные полномочия на основе мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства, при не результативности которой проводится второй тур голосования (ст. 76 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»)[1]. Половина состава Государственной Думы формируется путем применения мажоритарной системы относительного большинства, другая половина – посредством пропорционального представительства (ст. 88-90 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»)[2]. В новейшей истории конституционного развития страны наблюдался кратковременный опыт формирования Государственной Думы на основе пропорциональной системы в полном составе, но законодатель вернулся к изначальной модели паритетного применения двух систем (мажоритарной и

[1] Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 № 19-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.
[2] Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 № 20-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

пропорциональной), которая применялась после принятия Конституции РФ в 1993 г. и используется в настоящее время.

Высшие должностные лица субъектов РФ приобретают мандаты народного доверия на основе мажоритарной избирательной системы, однако какой она должна быть – абсолютного или относительного большинства – Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[1] не конкретизирует. В отличие от этого, ст. 4 данного Федерального закона устанавливает, что не менее 25 процентов состава законодательных (представительных) органов субъектов РФ должно формироваться путем пропорционального представительства, причем это правило не распространяется на законодательные органы Москвы и Санкт-Петербурга.

В связи с этим примечательно, что Московская городская дума состоит из 45 депутатов, избираемых по мажоритарным округам (ст. 33 Устава города Москвы[2], ст. 78 Избирательного кодекса города Москвы)[3], в то время как в Санкт-Петербурге, напротив, Законодательное Собрание состоит из 50 депутатов (ст. 23 Устава Санкт-Петербурга)[4]: 25 депутатов избираются по мажоритарной системе, 25 – по пропорциональной (ст. 3 Закона Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»)[5]. Иными словами, законодательство Москвы отличается от общефедерального стандарта, законодательство Петербурга ему соответствует, причем федеральный закон

---

[1] Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

[2] Закон г. Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

[3] Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» с послед. изм. // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 43.

[4] Устав Санкт-Петербурга (принят ЗС СПб 14.01.1998) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 2.

[5] Закон Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 81-6 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (принят ЗС СПб 17.02.2016) // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: http://www.gov.spb.ru. (дата обращения: 15.01.2018).

допускает отступление от федерального стандарта не только законодательной власти Москвы, но и Санкт-Петербурга.

Наконец, ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1] предписывает, что виды избирательных систем, применяемых при формировании органов местного самоуправления, подлежат установлению законами субъектов Федерации. Конкретную избирательную систему муниципалитет устанавливает в своем уставе.

В целом можно сказать, что по сравнению с советским периодом отечественной истории избирательные системы демонстрируют достаточную степень разнообразия, причем федеральное регулирование с течением времени менялось, имея тенденцию к расширению сфер регулятивного воздействия и к соразмерному этому сокращению свободы усмотрения субъектов РФ и муниципальных образований. О наличии данной тенденции, в частности, свидетельствует практика Конституционного Суда РФ, которая сложилась с 1995 г. по настоящее время. Правовые позиции Конституционного Суда РФ, касающиеся оценки допустимости использования мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, можно систематизировать следующим образом.

Первая группа правовых позиций затрагивает проблему *адаптивности законодательства к изменениям*. Наиболее яркая правовая позиция такого рода была сформулирована Конституционным Судом РФ при рассмотрении дела о проверке конституционности законодательства Чувашской Республики о выборах в республиканский парламент. Первоначально республиканский законодатель установил формулу фиксированного большинства для победы депутата в избирательном округе (25 процентов). С теоретической точки зрения, подобную инициативу в субъектах РФ следовало бы приветствовать, т.к. она способствовала большей справедливости выборов по сравнению с мажоритарной системой

[1] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

относительного большинства, которая повсеместно применялась и продолжает использоваться в нашей стране при формировании коллегиальных органов народного представительства.

Однако законодатели Чувашской Республики достаточно быстро ощутили на собственном опыте недостатки установленной ими избирательной системы: она оказалась нерезультативной. Многие мандаты остались вакантными после завершения избирательного процесса, т.к. ни один из претендентов не получил в свою поддержку более 25 процентов голосов избирателей. Новые выборы не гарантировали, что они будут более результативными по сравнению с предыдущими, поскольку результативность выборов при такой избирательной формуле находится в логической зависимости от степени электорального соперничества противоборствующих кандидатов в депутаты. При таких обстоятельствах законодатель был вынужден изменить избирательную систему, применив более традиционную формулу относительного большинства (эти выборы менее справедливы, но гарантированно результативны).

Изменение избирательной системы произошло в условиях «недоформированности» парламента: часть парламентариев избиралась на основе одной избирательной системы (для победы требовалось более 25 процентов), оставшаяся часть – по другой (метод относительного большинства). Это послужило основанием для обращения в Конституционный Суд РФ высшего должностного лица данного субъекта РФ. Суд поддержал точку зрения заявителя и установил, что при формировании одного и того же органа народного представительства не могут применяться различные избирательные системы. Республиканский законодатель, при прочих равных условиях, свободен в выборе избирательной системы. Но избирательную систему нельзя менять в течение одних и тех же выборов, которые еще не завершены[1].

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 1995 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 года» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2860.

Ко *второй группе* анализируемых правовых позиций Конституционного Суда РФ следует отнести доводы и выводы суда по вопросам о допустимости применения той или иной *избирательной системы как таковой*. Начало этой тенденции было положено запросом Саратовской областной Думы в 1998 г. о конституционности смешанной избирательной системы при организации выборов в Государственную Думу. Конституционный Суд РФ воздержался от негативной оценки оспариваемой нормы, опираясь на принцип достаточной дискреции законодателя и широко распространенный опыт демократических стран[1]. В дальнейшем наблюдалось более активное обращение в Конституционный Суд РФ по данному вопросу со стороны субъектов РФ, которые полагали неконституционными соответствующие нормы законодательства субъектов РФ. В отличие от (по существу, единственного) случая оценки механизма формирования федерального парламента (с точки зрения применяемой законодателем избирательной системы), при исследовании обстоятельств аналогичного конституционного нормотворчества субъектов РФ Конституционный Суд РФ занимал более разнообразные позиции и не всегда положительно оценивал опыт дифференцированного подхода к выбору региональных избирательных систем.

Так, при рассмотрении дела о проверке конституционности законодательства Оренбургской области, Конституционный Суд РФ установил, что одномандатное и многомандатное мажоритарное представительство могут сочетаться в законодательстве о порядке формирования региональных представительных органов, но требуется «нормативное определение объективных критериев» отнесения той или иной территории к избирательному округу и должно быть обеспечено равенство пассивного избирательного права. При несоблюдении указанных требований региональная избирательная система не

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

может считаться допустимой с конституционно-правовых позиций[1]. Нетрудно заметить, что *равенство пассивного избирательного права – это наиболее уязвимый компонент в правовом регулировании мажоритарной, пропорциональной систем и их разновидностей*. Мажоритарная многомандатная система в силу объективно присущих ей свойств как раз и приводит к существенным отклонениям от равенства пассивного избирательного права.

Республикой Татарстан был предложен достаточно оригинальный подход к организации народного представительства, который предполагал в условиях однопалатного парламента сочетание выборов от избирательных округов и административно-территориальных единиц, причем избираемые по округам депутаты осуществляли полномочия на постоянной основе, в то время как депутаты от административно-территориальных единиц, напротив, действовали без отрыва от основной работы, службы или обучения. В сущности, это была мажоритарная избирательная система с весьма существенным, но логически оправданным отклонением от равенства представительства.

Если бы эта форма сопровождалась двухпалатной структурой парламента, на наш взгляд, вряд ли она вызвала какие-либо возражения, т.к. представляла бы собой более демократичную форму, чем, например, структура Федерального Собрания (представим, если бы Совет Федерации избирался по мажоритарным округам по одному депутату от каждого субъекта Федерации, в то время как Государственная Дума формировалась путем баллотировки кандидатов в мажоритарных округах с равным числом избирателей на основе строго равного избирательного права). Но именно однопалатная структура парламента при смешанном характере избирательной системы послужила основанием к обращению в Конституционный Суд РФ. Разрешая указанный спор, Конституционный Суд РФ установил общую допустимость представительства от

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.2000 № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1429.

избирательных округов и административно-территориальных единиц при необходимости соблюдения равенства прав депутатов[1].

В Волгоградской области предпринималась попытка модернизации пропорциональной избирательной системы посредством институционализации региональных групп с небольшой численностью избирателей в каждой. Выбытие всех кандидатов хотя бы одной группы вело к отказу или аннулированию регистрации, что предполагало фактическое лишение кандидатов возможности реализовать свое пассивное избирательное право. Конституционный Суд РФ оценил подобную практику как неконституционную[2].

Впрочем, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности…»[3] нашли выражение не только правовые позиции, связанные с непосредственной оценкой конституционности смешанной избирательной системы как таковой. Проверке подвергались также некоторые особенности мажоритарной избирательной системы (требование о наличии не менее чем одного избирательного округа на территории каждого субъекта РФ) и одновременного использования двух избирательных систем при организации выборов в Государственную Думу (в частности, ставился вопрос о конституционной возможности двойной баллотировки кандидатов по мажоритарному округу и в составе списка кандидатов).

Несмотря на очевидные погрешности этих разновидностей мажоритарной, пропорциональной и смешанной избирательных систем с теоретико-

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 627.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // СЗ РФ. 2008. № 11. Ст. 1073.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

методологических позиций, Конституционный Суд РФ принял решение в пользу дискреции законодателя. С этим в целом нужно согласиться, т.к. идеальных избирательных систем не существует, причем каждая из них имеет сравнительные достоинства и недостатки. Однако нельзя не видеть, что обжалуемые институты имеют существенные изъяны, присущие им в силу их конституционно-правовой природы, на что неоднократно обращалось внимание в научной литературе.

Мажоритарная избирательная система с одновременным требованием образования не менее чем одного избирательного округа на территории каждого субъекта РФ, разумеется, приводит к искажению принципа равенства избирательных прав, особенно если численность населения субъектов РФ имеет существенные различия. Примечательно, что в случае примерного равенства численности избирателей в субъектах РФ законодатель вряд ли стал бы вводить норму об образовании на территории каждого субъекта РФ не менее одного избирательного округа (адекватное представительство субъектов РФ обеспечивалось бы, в таком случае, естественным путем без законодательного вмешательства). Иначе говоря, *законодатель умышленно, сознательно и целенаправленно исказил равенство мажоритарного представительства* в целях обеспечения представительства каждого из субъектов РФ.

Нужно ли это было делать, если для представительства субъектов РФ имеется специальная палата Федерального Собрания – Совет Федерации, структура которого как раз и отражает специфику имеющегося политико-территориального устройства страны? С другой стороны, объединение в один избирательный округ двух и более субъектов РФ при выборах в Государственную Думу выглядело бы довольно нелогичным и стимулировало бы подрыв доверия граждан к избирательной системе в целом. Думается, что при подобных обстоятельствах Конституционный Суд РФ занял верную позицию невмешательства, оставляя свободу для последующей дискуссии в конституционно-правовой науке и парламентских дебатах. Но это не означает, что юридическая обязанность формирования не менее одного избирательного округа в каждом из субъектов РФ является конституционно желаемым явлением. Здесь

наблюдается, по нашему мнению, очевидное нарушение конституционного принципа равенства избирательных прав граждан, которое не может быть оправдано критериями, указанными в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Аналогичные суждения могут быть высказаны и в отношении другой проблемы, связанной с «двойной баллотировкой» одних и тех же кандидатов в мажоритарных округах и по спискам кандидатов, выдвигаемым политическими партиями как избирательными объединениями. Конечно, мажоритарная система не должна по общему правилу препятствовать пропорциональной системе и наоборот. Но этот принцип не действует, если механизм одновременного использования нескольких избирательных систем приводит к неосновательным преимуществам одних кандидатов в ущерб правам и законным интересам других субъектов избирательного процесса.

Именно так и получилось в случае, когда законодатель воздержался от запрета политическим партиям выдвигать в мажоритарных округах тех кандидатов, которые уже выдвинуты этой партией в составе списка кандидатов от данного избирательного объединения. В итоге выходило, что избирательная система больше приспособлена к реализации *конъюнктурных интересов баллотирующихся политиков*, чем к выражению *потребностей и интересов граждан*. Если последние проголосуют «против» кандидата от партии в мажоритарном округе, но «за» список от партии в пропорциональной части избирательной системы, *«нужный» партии, но непопулярный кандидат* все равно получает искомый мандат, потому что на этом *настояла партия*. Однако вправе ли она принимать такое решение, если имеются *неоспоримые свидетельства негативной оценки конкретного кандидата* достаточным большинством избирательного корпуса? Полагаем, что это обстоятельство могло бы учитываться законодателем, но совершенно не обязательно оно должно служить основой для того, чтобы обжалуемая норма признавалась противоречащей Конституции страны вследствие судебного акта конституционного правосудия. Как и в предыдущем случае, юридическая наука и парламент должны иметь достаточный простор для, соответственно, теоретической и политической дискуссии в этом

вопросе. Наша научная позиция в данном вопросе отрицательная. Полагаем, что закон не должен позволять допуск к распределению мандатов по пропорциональной системе гражданам, которые одновременно баллотировались в мажоритарных округах и такие выборы «проиграли». Пропорциональную систему не следует использовать как своего рода «страховку» на случай негативных последствий мажоритарных выборов.

К *третьей группе* правовых позиций Конституционного Суда РФ, сформулированных им при проверке законодательства о применении мажоритарной, пропорциональной систем и их разновидностей, можно отнести выводы Суда о *преодолении* некоторых *негативных свойств* соответствующих избирательных систем *посредством законодательного регулирования* общественных отношений. Так, пропорциональной системе объективно присуще свойство нарушения равенства прав кандидатов, занимающих позиции в соответствующем списке: первые по списку кандидаты обладают преимуществом, последующие защищены меньшим образом, последние в списке вообще не имеют шансов на победу в избирательной кампании. Заметим, что мажоритарная система лишена подобных свойств: если кандидат выдвинут в избирательном округе, он имеет все возможности в нем баллотироваться на равных основаниях с другими кандидатами от той же партии, поскольку его политические союзники баллотируются *в других избирательных округах* и не составляют внутреннюю, внутрипартийную конкуренцию, как это происходит в случае применения пропорциональной системы представительства.

Разбирая данную ситуацию применительно к соотношению прав «трех головных» кандидатов в списке от партии и прав других кандидатов от этой партии в том же списке, Конституционный Суд РФ установил, что выбытие головных кандидатов из общефедерального списка не может служить основанием для отказа в регистрации всего списка или аннулирования такой регистрации[1].

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2102.

Тем самым были устранены возможности для еще большего искажения равенства пассивного избирательного права, чем это объективно присуще пропорциональной системе народного представительства. Пассивное избирательное право кандидатов в составе списка не может быть поставлено в зависимость от реализации пассивного избирательного права тремя головными кандидатами. Если бы этот принцип применялся в мажоритарной системе, то это означало, что отказ от баллотировки кандидатов в одних округах препятствовал бы баллотировке кандидатов в других округах на том лишь основании, что от участия в выборах по соответствующим округам отказались «лидеры» партии, чьему примеру должны последовать и все другие кандидаты, выдвинутые данной партией. Однако партийное лидерство не может и не должно отождествляться с пассивным избирательным правом, гарантированным ст. 32 Конституции РФ. Данным правом в равной мере пользуются как партийные лидеры, так и «рядовые» члены политической партии. Иное было бы нарушением ст. 19 Конституции РФ.

Другой объективно существующий недостаток пропорциональной системы выборов состоит в *потере или значительном ослаблении гарантий индивидуальности пассивного избирательного права*[1]. Об этом свидетельствует правовая позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой после выдвижения кандидата в составе списка избирательное объединение уже не вправе его произвольно отозвать и заменить другим претендентом на статус депутата или выборного должностного лица. Конечно, подобные процедуры при определенных обстоятельствах могут считаться допустимыми с конституционно-правовой точки зрения (например, в случае деятельности кандидата явно против пропагандируемой политики соответствующего политического общественного

[1] Киреева Е.Ю.Рецензия на книгу: Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право: проблемы законодательного регулирования: монография. М., 2016. 377 с. // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 78-80.

объединения). Но по общему правилу такое действие юридически не допускается; отзыв кандидата должен быть мотивирован[1].

В условиях мажоритарной избирательной системы подобные гарантии являются более прочными. Даже если кандидат выдвинут в мажоритарном округе решением политической партии, а не путем самовыдвижения, индивидуальность пассивного избирательного права здесь является неопровержимой презумпцией. Да и фактически кандидат вынужден участвовать в предвыборной агитации в личном качестве, даже если он представляет политическую партию. Если отзыв кандидата и может быть допустимым в условиях мажоритарного представительства, такое может допускаться лишь в крайних, экстраординарных случаях, когда другие правовые средства оказываются нерезультативными.

Наконец, *четвертую группу* образуют правовые позиции Конституционного Суда РФ, обусловленные необходимостью *учета особенностей федеральных, региональных и муниципальных выборов* при разрешении вопроса о выборе избирательной системы.

Среди соответствующих постановлений важную роль играет акт конституционного правосудия об оценке допустимости регулирования муниципальных выборов в законах об избирательной системе и местном самоуправлении. В Конституционном Суде РФ оспаривались законоположения о том, что виды муниципальных избирательных систем подлежат установлению законом субъекта РФ, в то время как выбор конкретной избирательной системы должен осуществляться уставом муниципального образования. Это, в частности, приводило к тому, что в небольших сельских поселениях должна была принудительно использоваться пропорциональная система народного представительства, причем баллотироваться вынуждены были списки кандидатов

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» // СЗ РФ. 2009. № 47. Ст. 5709.

от федеральных политических партий. Беспартийные граждане не обладали правом самовыдвижения.

Конституционный Суд РФ, в числе прочего, установил, что местное самоуправление имеет коммунальную и поселенческую природу. Выбор избирательной системы сопряжен с вопросами политической целесообразности и находится в зависимости от многих факторов, в том числе, конкретных социально-экономических условий и особенностей развития государства на соответствующем историческом этапе его функционирования. В связи с этим должны учитываться особенности избирательной демократии на местном уровне, которые предполагают, что основными субъектами права выдвижения кандидатов являются так называемые «ратушные партии» и локальные общественные объединения[1]. Примечательно, что допустимость только общефедерального статуса политических партий, исключающая юридическую возможность образования и деятельности так называемых «ратушных партий», была подтверждена Конституционным Судом РФ ранее, при вынесении Постановления от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности…»[2], причем федеральные требования к численности членов партии и ее региональных отделений нельзя считать завышенными (Постановление от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности…»[3]. Несмотря на спорность вышеуказанных правовых позиций в их взаимосвязи и системном единстве, следует подчеркнуть, что во всех подобных случаях Конституционный Суд РФ

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

поддерживал дифференцированный подход к правовому регулированию, который должен разумно сочетаться с единством, стандартизацией и унификацией. Конечно, мажоритарная и пропорциональная система имеют объективные характеристики, но они могут проявляться различным образом на федеральном, региональном и локальном уровне. Это должно учитываться в законодательной и правоприменительной практике, что требуется действующей Конституцией РФ.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Мажоритарная, пропорциональная система и их многочисленные комбинации и разновидности имеют в своей основе дифференцированные подходы к формированию выборных коллегиальных и единоличных органов, что обусловлено имеющейся в стране политической системой (многопартийной, двухпартийной или однопартийной), сочетанием партийного и внепартийного представительства, а также необходимостью разрешения ряда юридико-организационных задач и функций (определение условий, при которых выборы признаются состоявшимися или несостоявшимися, действительными или недействительными, результативными или нерезультативными и др.).

Разнообразие видов применяемых в государстве избирательных систем является возможным лишь при достаточно высоком уровне политической свободы в обществе, надлежащем развитии ряда ключевых ценностей конституционной демократии, парламентаризма, выборов и народного представительства. Переход от однопартийных, безальтернативных, мажоритарных и исключительно депутатских выборов к современной модели (многопартийные, альтернативные, разнообразные по видам используемых избирательных систем и формируемым органам, включая выборных должностных лиц) стал возможным вследствие важнейших демократических преобразований нашей страны конца XX – начала XXI вв., которые нельзя недооценивать на фоне некоторых частных политико-правовых проблем и противоречий современности. Многообразие видов применяемых избирательных систем есть важный показатель демократичности современного российского общества.

Вместе с тем, анализ законодательства и судебной практики позволяет сделать вывод о незавершенности данного процесса, необходимости уточнения и совершенствования: во-первых, федерального требования о формировании не менее 25 процентов состава законодательных (представительных) органов субъектов РФ на основе пропорциональной системы представительства; во-вторых, адаптивности избирательного законодательства к изменениям и дополнениям; в-третьих, преодоления ряда негативных свойств мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в целях обеспечения равенства избирательных прав и их индивидуализации; в-четвертых, обеспечения разумной дифференциации правового регулирования используемых избирательных систем применительно к федеральному, региональному и муниципальному уровням публичной власти.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Комплексный анализ историко-правовых и современных предпосылок формирования и использования избирательных систем при обеспечении мандата народного доверия дает основания к утверждению о том, что только в современных условиях стало возможным всеобщее, равное и прямое народное представительство, вслед за этим – сочетание мажоритарного и пропорционального представительства. Это дает основания для авторского подхода к проблемным вопросам о формах и способах приобретения, подтверждения, утраты народного доверия в отношении органов публичной власти, при которых основным средством является обеспечение свободы волеизъявления граждан на конкурентных, альтернативных и демократических выборах, равного и справедливого соперничества кандидатов с политическими оппонентами, представляющими альтернативные политические силы; при этом в конституционно-правовом регулировании имеется ряд иных форм и способов приобретения, подтверждения, утраты народного доверия, которые успешно применяются на практике и, несмотря на их субсидиарную конституционно-правовую природу, допустимы в современном российском обществе ввиду специфики текущего этапа ее историко-правового генезиса.

§ 4. Идеологическое разнообразие как принцип правового регулирования мандата народного доверия представительной власти в конституционном государстве

Теория конституционализма связывает статус депутата с принципами идеологического разнообразия и многопартийности[1]. Эта связь является многогранной и довольно сложной, обладающей многочисленными и взаимозависимыми компонентами: с одной стороны, статус депутата в конституционном государстве *предопределяется* принципами идеологического многообразия и многопартийности, с другой – он *влияет* на их содержание, оказывая на них динамическое воздействие. Депутаты конституционно обязаны избегать идеологического однообразия и признавать множественность политических взглядов и подходов в демократическом обществе[2], но, с другой стороны, в своей деятельности как народных представителей они формируют идеологию и поддерживают свою партию, поскольку являются своего рода «заинтересованной стороной» в данном процессе (депутат выражает предпочтение в продвижении скорее собственных идеологических и политических установок, чем позиции своих оппонентов в избирательной системе и последующей депутатской деятельности). С учетом полномочия депутатского корпуса в формировании законодательства, которое по юридической силе ниже норм Конституции РФ, но выше других нормативных правовых актов, возрастает роль конституционного правосудия в обеспечении конституционной законности и правопорядка. Именно Конституционный Суд РФ несет, главным образом, обязанность обеспечения разумного и сбалансированного идеологического разнообразия и многопартийности в депутатской законодательной деятельности,

[1] Муравьев И.А. Конституционализм и просвещение // Евразийский юридический журнал. 2019. № 11. С. 96; Мартышин О.В. Конституция и идеология // Государство и право. 2013. № 12. С. 34-44.

[2] Козлов И.В., Костюнина О.В. Идеологическое однообразие как конституционно-правовой принцип советской России // Вестник Иркутского университета. 2019. № 22. С. 265-267.

пресекая тем самым имеющиеся и потенциальные конституционные деликты в обществе[1].

В современной конституционно-правовой науке не сложилось концептуально единого взгляда на проблему идеологии с конституционно-правовой точки зрения. Так, С.Н. Хорунжий связывает это с «нормативным влиянием государственной власти на формирование морально-нравственной сферы бытия граждан»[2]. В.Ю. Мельников выражает отчасти солидарность с мнением, что ст. 13 Конституции РФ «не соответствует интересам государства с точки зрения оптимальной системы управления общественными отношениями и современным требованиям к усилению централизации»[3]. А.В. Арапов выделяет «три основных столпа» конституционной идеологии, якобы заложенных в Конституции РФ: во-первых, «приверженность духовно-нравственным традициям», во-вторых, «народовластие и республиканское правление», в-третьих, «национальную безопасность»[4].

В отличие от этих авторов, П.Г. Шуайпова и М.С. Мищенко подчеркивают, что «у власти не должно быть единственно верной идеологии. Это противоречит сути демократии как разновидности политического режима». Авторы аргументируют заявленную позицию тем, что «обоснованность идеологии должна подтверждаться эффективностью управления обществом, наличием позитивных результатов в деятельности власти»[5]. А.Я. Неверов высказывает довольно спорное суждение о том, что «единственной формой организации общества является государство, посредством которого социум достигает своей цели». Из этого автор

---

[1] Варлен М.В. Статус депутата в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2010. № 7-8. С. 26.

[2] Хорунжий С.Н. Конституционная идеология как аксиологический элемент современной правовой среды // Конституционализм и государствоведение. 2015. № 1. С. 167.

[3] Мельников В.Ю. Целесообразность формирования конституционной правовой идеологии // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2016. Т. 3. № 2-3. С. 102.

[4] Арапов А.В. Конституционная идеология и ее философские основания // Гуманитарные ведомости ТГПУ им. Л.Н. Толстого. 2016. № 4. С. 12.

[5] Шуайпова П.Г., Мищенко М.С. К вопросу о конституционном запрете на государственную идеологию // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2017. № 2-4. С. 114.

делает вывод, что «идея, поддерживаемая (признаваемая) обществом, есть ничто иное, как государственная (национальная) идея, т.е. идеология». Отождествляя «идеологию» и «национальную идею», исследователь считает это важным «для функционирования самой демократической системы» и для «деятельности различных социальных движений и политических партий» с целью «выработки политической ориентации государства и ее восприятия большинством населения»[1].

Конституционная реформа 2020 г. оказала существенное влияние на данную проблему[2]. В Конституции РФ вследствие конституционных поправок появился ряд идеологических установлений, которые в своем большинстве не всегда проявляют общность с «классическими» конституционными принципами, но оказывают существенное влияние на дальнейшее развитие правовой системы страны[3]. В их числе можно выделить, во-первых, запрет призыва к действиям, направленным на отчуждение части территории Российской Федерации (ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ), во-вторых, сохранение памяти предков, передавших нам идеалы и веру в Бога (ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ), в-третьих, почитание памяти защитников Отечества, обеспечение защиты исторической правды, запрет умаления подвига народа при защите Отечества (ч. 3 ст. 67.1 Конституции РФ), в-четвертых, воспитание в детях патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (ч. 4 ст. 67.1 Конституции РФ), в-пятых, трактовка русского языка как языка «государствообразующего народа», входящего в многонациональный союз равноправных народов России (ч. 1 ст. 68 Конституции РФ), в-шестых,

---

[1] Неверов А.Я. Государственная идеология в Российской Федерации: конституционно-правовые основания // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2016. Т. 2. №. 4. С. 108.

[2] Мархгейм М.В. Обновление Конституции России: институциональный эскиз // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 7. С. 29-32.

[3] Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

сохранение общероссийской культурной идентичности (ч. 3 ст. 69 Конституции РФ), в-седьмых, уважение человека труда (ст. 75.1 Конституции РФ).

Эти установления, исходя из их содержания, являются идеологическими и одновременно юридически обязательными в силу требований Конституции РФ как нормативного правового акта высшей юридической силы. Подчеркнем при этом, что ч. 2 ст. 13 Конституции РФ запрещает существование государственной и обязательной идеологии, причем положения ст. 13 Конституции РФ по юридической силе выше, чем предписания ст. 67-75 Конституции РФ в силу верховенства норм об основах конституционного строя над другими положениями Основного закона страны. Примечательно также, что идеологические установления нашли выражение в главе Конституции РФ «Федеративное устройство», в то время как затрагивают, главным образом, основы конституционного строя. Обусловлено это, на наш взгляд, усложненным порядком изменения глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, к которым инициаторы конституционных поправок предпочли не прибегать[1].

Сказанное не следует трактовать как нашу гражданскую или частную политическую позицию, отрицающую или поддерживающую указанные ценности. Феномен обязательной идеологии критикуем в конституционной юриспруденции не столько в силу спорности самих идеологических установлений, сколько ввиду их юридической общеобязательности[2]. В условиях идеологического многообразия и многопартийности гражданин *сам решает*, поддерживать ли мнение о неизменяемости государственной границы или отрицать эту точку зрения, считать ли необходимым уважение именно людей

---

[1] Журавлев В.П. Общероссийское голосование по изменениям в Конституцию: социальные замыслы и процедуры // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 2. С. 3-7.

[2] Чернолуцкая Е.Н. А была ли «стагнация»? Переосмысление причин советской перестройки на Западе в 2000-е гг. // Россия и АТР. 2015. № 4. С. 34-47; Кравец И.А. Дуалистический монархический конституционализм как консервативный конституционный эксперимент в России // Право и политика. 2014. № 9. С. 1432-1458; Медушевский А. Свобода или подозрительность: как защитить либеральный конституционализм от его противников? Рецензия на книгу Sajo A., Uitz R. The constitution of freedom: an introduction to legal constitutionalism. Oxford: Oxford university press, 2017 // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 3. С. 124-135.

труда или граждан-предпринимателей, на свой риск организующих подобный труд и т.д.

Здесь не должно быть конституционно-правовой нормы, которая обязывала бы к строго одной точке зрения при наличии альтернативных подходов к анализу общественно-политической проблематики. Несмотря на это, в Конституции РФ появились такого рода принципы и установления, которые выходят за рамки традиционного и общепризнанного конституционализма в его международном, общечеловеческом значении. Граждан как бы вынуждают к одной политической позиции при наличии ряда альтернативных, которые также *лишены признаков противоправности* и в силу этого являются *правомерными* и *допустимыми* в демократическом обществе. Примечательно, что большинство из них отсутствовало в тексте внесенного Президентом РФ законопроекта и появилось позже, в процессе обсуждения президентских инициатив[1].

Важно обратить внимание на оценку Конституционного Суда РФ по этому вопросу: «Включение данных положений в текст Конституции РФ не может рассматриваться как несовместимое с положениями глав 1 и 2 Конституции РФ, в частности ее статей 1, 13, 14, 28 и 29, поскольку, будучи призванными отразить содержательную направленность и конституционно-правовые условия деятельности органов государственной власти Российской Федерации и в значительной степени – субъектов РФ, предлагаемые нормы носят неполитический, надпартийный и внеконфессиональный характер и не могут расцениваться, толковаться и применяться как устанавливающие государственную или обязательную идеологию, изменяющие принципы плюралистической демократии и светского характера Российского государства,

[1] Уваров А.А. Конституционно-политическая реформа (в свете Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г.) // Государство и право в XXI веке. 2020. № 1. С. 22-28; Мавричева Ю.Н. Как закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ изменил полномочия Президента Российской Федерации // Наука и современное общество: актуальные вопросы, достижения и инновации. М., 2020. С. 134-138.

вводящие какие-либо недопустимые с точки зрения глав 1 и 2 Конституции РФ ограничения прав и свобод человека и гражданина и вмешательство в них»[1].

Сложно, на наш взгляд, согласиться с Конституционным Судом РФ в том, что эти конституционные установления направлены, главным образом, на деятельность государственной власти в субъектах Федерации. Они явно имеют общефедеральный смысл, а также распространяют свое действие на функционирование муниципальных образований. Однако указание Конституционного Суда РФ на «неполитический, надпартийный и внеконфессиональный характер» поправок, которые «не могут расцениваться, толковаться и применяться как устанавливающие государственную или обязательную идеологию, изменяющие принципы плюралистической демократии и светского характера Российского государства», имеет важнейшее значение для позитивного развития правовой системы нашей страны в будущем. К сожалению, данная позиция Конституционного Суда РФ не в полной мере разделяется в современном обществе, включая ряд представителей научного сообщества. Значительная часть нашего сообщества понимает анализируемые поправки именно как политические, партийные и конфессиональные, которые определяют государственную и обязательную идеологию конституционного уровня, которая противопоставляется ценностям плюралистической демократии.

В отношении депутатской деятельности «идеологические» нормы Конституции РФ после внесения в нее поправок от 2020 г. играют особую роль. Если законодатель, например, запрещает призывы к действиям, направленным на отчуждение части территории Российской Федерации, он обращает свое регулирующее воздействие ко всем субъектам правоотношений на равных основаниях, но, главным образом, – к политическим деятелям или лицам,

[1] Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

интересующимся политикой. В современном юридическом запрете призывов к действиям, направленным на отчуждение части территории Российской Федерации, прочитывается русско-украинский подтекст, обусловленный присоединением к России Республики Крым и города федерального значения Севастополь, что соответствует национальным интересам России, но не разделяется некоторыми другими странами[1].

При подобных обстоятельствах вполне объяснима позиция россиянина, который поддерживает (патриотическая позиция) или опровергает (космополитическая позиция) необходимость присоединения данных территорий, а также законность или целесообразность этих действий, которые были совершены в прошлом, на основе *свободного* политического мнения. Именно свободное мнение, на наш взгляд, должно быть решающим фактором в разрешении подобных политических вопросов[2]. Если же свобода такого мнения ограничивается законом, тем более, на конституционном уровне, возникает проблема обеспечения данного требования принудительной силой государства, включая уголовно-правовые санкции.

В анализируемом контексте считаем необходимым подчеркнуть, что сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы обладают парламентским иммунитетом, смысл которого заключается не в том, чтобы «оградить» народных представителей от уголовного преследования при совершении ими типичных уголовно наказуемых деяний, но пресечь неконституционное вмешательство в депутатскую деятельность при наличии спорных политических обстоятельств. Призыв к изменению границ территории

---

[1] Киселева А.В. Изменило ли присоединение Крыма конституционную природу федерации в России (теоретико-правовой анализ)? // Право и политика. 2014. № 11. С. 1628; Комарцова П.А., Магденко С.А. Конституционно-правовые вопросы присоединения Крыма к Российской Федерации // Научное и образовательное пространство: перспективы развития. М., 2016. С. 204; Пронин А.В. «Невозможно толковать без оговорок»: правовые позиции Конституционного Суда РФ о присоединении Крыма // Журнал юридических исследований. 2017. Т. 2. № 2. С. 44.

[2] Иксанов И.С. Крымский вопрос: конституционно-правовые аспекты // Современный юрист. 2015. № 1. С. 54; Кулагин А.А. Роль Конституционного Суда РФ в принятии в состав Российского государства новых субъектов (на примере Крыма и Севастополя) // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция. 2015. № 2. С. 128.

страны, на наш взгляд, – именно тот случай, при котором применение депутатского иммунитета явилось бы наиболее вероятным. В отличие от парламентариев, в стране имеются многие другие политические деятели или просто граждане, интересующиеся политикой. Запрет на призывы к изменению государственной границы, таким образом, направляет свое регулятивное воздействие, главным образом, на эту категорию субъектов правоотношений, которая не является защищенной посредством института парламентского иммунитета[1]. Полагаем, что это не в полной мере соответствует ст. 19 Конституции РФ и нуждается в оценке Конституционного Суда РФ при наличии соответствующего ходатайства заинтересованных лиц.

Кроме того, следует заметить, что конституционный законодатель в ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ оговаривает, что положения данной статьи не распространяются на делимитацию, демаркацию и редемаркацию. Употребление в Основном законе таких узкоспециальных юридических терминов[2], тем более, представляющих собой точку зрения лишь одной из современных юридических школ[3], создает уязвимость конституционного текста ввиду следующей проблемы: действительно ли «делимитация, демаркация и редемаркация» представляют собой полностью исчерпывающий перечень допустимых с правовой точки зрения действий, объектом которых является Государственная граница России? Если предположить, что перечень «делимитация, демаркация и редемаркация» является неточным либо неполным, то положения ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ превращаются в необоснованный юридический запрет, который выходит на

---

[1] Мирчева В.К. Актуальные проблемы правовых регламентаций парламентского иммунитета // Lex russica. 2007. Т. 66. № 6. С. 1233; Пажетных Д.В., Колесников Е.В. Актуальные вопросы парламентского иммунитета членов верхних палат парламента (на примере Российской Федерации, Франции, ФРГ) // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 6. С. 23; Трофимова Г.А. О пределах депутатской свободы // Российский юридический журнал. 2016. № 2. С. 83.

[2] Королев Л.И. О поправках в Конституцию РФ // Центральный научный вестник. 2020. Т. 5. № 13-14. С. 9.

[3] Анвари С. Роль редемаркации в регулировании пограничных вопросов // Вестник Таджикского национального университета. 2019. № 8. С. 129; Скулаков Р.М. Международно-правовая регламентация формирования государственной территории и установления государственной границы России: дисс. … канд. юрид. наук. М., 2003. С. 68.

пределы допустимого по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Конечно, *Россия должна заботиться о неприкосновенности своей территории, т.к. это обусловлено интересами ее национальной безопасности*. Но для этого должен использоваться, на наш взгляд, более подходящий государственно-правовой инструментарий.

Часть 2 ст. 67.1 Конституции РФ ввела далее такое идеологическое установление, как «сохранение памяти предков, передавших нам идеалы и веру в Бога». В отличие от предыдущего случая, «идеологический» характер данного конституционного установления выражен более ярко: его нельзя квалифицировать как конституционно-правовую *норму*. В лучшем случае, это *конституционно-правовой* принцип, однако, скорее всего, его следует интерпретировать как *конституционный* принцип *неюридического* характера. Гипотетическая обязанность «хранить память предков» не проверяема, не подконтрольна государству[1]. Ей не может быть поставлено в корреспонденцию право публичных властей выявлять противоправные поступки, выражающиеся в «не сохранности» памяти предков[2]. Жизнедеятельность человечества объективно устроена таким образом, что какая-то часть «памяти предков» забывается, какая-то сохраняется и почитается, но какая-то отрицается, подвергается обоснованной критике. Для современного российского общества в равной мере полезны как почитание памяти предков, так и покаяние за некоторые их прегрешения в целях недопустимости повторения негативного опыта в настоящем и в будущем[3].

---

[1] Извеков И.Н. Генеалогическая культура личности как средство формирования социальной идентичности личности // Гуманизация образования. 2016. № 3. С. 79; Ильясова Г.С. Культурная память как один из факторов сохранения и трансляции культурного наследия // Вестник Северо-Казахстанского государственного университета имени Манаша Козыбаева. 2019. № 2. С. 110; Игумен Георгий. Захарченко М.В. Введение в традицию как цель образования // Вестник РАЕН. 2007. Т. 7. № 3. С. 74.

[2] Гущина А.В. К вопросу о нравственности как свойстве человека: педагогический аспект // Самарский научный вестник. 2017. Т. 6. № 3. С. 279.

[3] Онищенко В.В. Трудная дорога к правде (о реабилитации жертв политического террора в Кузбасе) // Известия Алтайского государственного университета. 2009. № 4. С. 148; Амосова А.А. Реабилитация жертв политических репрессий (на материалах «Ленинградского дела») // Новейшая история России. 2011. № 1. С. 153.

Исключительно позитивный взгляд на отечественную историю является, по нашему мнению, *необъективным и ненаучным*.

Применительно к депутатской деятельности конституционное установление о необходимости «сохранения памяти и идеалов предков» может быть истолковано как весьма существенное отступление от свободы выражения мнения в демократическом обществе. Народного представителя, предлагающего для реализации обусловленные потребностями времени законодательные и общественные инициативы, которые не имели опыта в прошлом, можно обвинить в нарушении требований ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ. Сложно толковать этот запрет и в исторических рамках: предки какого именно периода времени имелись конституционным законодателем в виду? В частности, не следует забывать, что в дохристианской Руси практиковались человеческие жертвоприношения[1], в царской России допускались пытки и казни с причинением жертве умышленных страданий[2], а крепостное право разделялось нашими предками как основополагающий государственный принцип до второй половины XIX века[3]. Безусловно, наше государство, как и многие другие державы, имеет заслуживающую уважения историю, которая нуждается в *адекватном* почитании потомками как своего рода дань их памяти. Но юридическая абсолютизация принципа «сохранения памяти и идеалов предков» чревата обратным эффектом, поскольку *стимулирует некритичный взгляд на общественно-политическое развитие, в некоторой степени, отрицая само развитие с диалектической точки зрения*.

Современная Россия принципиально отличается от предыдущих государственных форм новыми достижениями, многие из которых глубоко чужды

---

[1] Лукин П.В. Человеческие жертвоприношения у восточных славян: миф или реальность? // Русь, Россия. Средневековье и Новое время. 2009. № 1. С. 17-20; Шахунова Е.Ф., Козлов М.Н. Человеческие жертвоприношения в системе древнерусских воинских традиций // Потемкинский форум. М., 2019. С. 128-130.

[2] Стус Н.В. Уголовно-судебное право России XII – XIX вв. (историко-юридическое исследование): дис. … д-ра юрид. наук. Белгород, 2015. С. 37.

[3] Персидская Н.Ю. Отмена крепостного права в России и Германии (сравнительная характеристика) // Социально-политические науки. 2011. № 1. С. 25-28.

«идеалам предков» (включая, в частности, конституционализм[1], разделение властей[2], верховенство прав человека, независимость правосудия, свидетельский иммунитет против себя и близких родственников и т.д.). Полагаем, что данные обстоятельства не должны служить основанием для ограничения политической дискуссии в обществе, особенно если речь идет о деятельности народного представительства. Депутат не может и не должен быть связан *безусловным* конституционным обязательством почитания памяти предков и поддержки их идеалов, хотя это и не исключается ввиду его свободной политической позиции и воли избирателей в ходе очередных парламентских выборов.

Конституция РФ в редакции от 2020 г. содержит указание на «веру в Бога». Это нормативное установление, с одной стороны, можно было бы подвергнуть критике ввиду требований ст. 14 Конституции РФ о светском характере государства, запрета установления государственной или обязательной религии, отделения религиозных объединений от государства, их равенства перед законом. С другой стороны, религия является важной частью конституционных систем некоторых зарубежных стран, что не считается отступлением от основополагающих принципов конституционализма (указание на Бога в преамбуле к Конституции Греции, клятва на Библии свидетелей в США, наличие Христианско-демократической партии в ФРГ и др.). Имеется упоминание Бога и в Государственном гимне России, что дает основания для нормативной экспансии ряда конституционных установлений религиозного характера. Часть 2 ст. 67.1 Конституции РФ не конкретизирует, какой именно Бог имеется в виду. Это важно для многоконфессиональной России в ее современном составе, несмотря на историческую роль православного христианства в зарождении и укреплении российской государственности от ее истоков до Октябрьской революции 1917 г.

А.И. Овчинников и Г.В. Нефедовский оценивают это в целом положительно, мотивируя свою точку зрения «новой постсекулярной

---

[1] Благож И. Великая Октябрьская социалистическая революция и научная критика буржуазного конституционализма // Советское государство и право. 1977. № 12. С. 85-90.

[2] Теремецкий Г.Н. «Разделение властей» в теории и практике буржуазных государств: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1951. С. 7.

реальностью», а также «трендами в государственно-правовом развитии», которые вызваны «более терпимым и дружественным отношением к религии со стороны государственных институтов»[1]. В.И. Крусс и И.А. Крусс усматривают в качестве «решающей причины социально-политической катастрофы начала XX века» глубинную деформацию «духовной составляющей правосознания российского народа – его сознательный или безотчетный переход от православия к атеизму, преимущественно вульгарному и воинствующему богоборчеству»[2]. При подобных обстоятельствах своего рода «конституционализация» веры в Бога от 2020 г., по логике, должна бы приветствоваться. По наблюдению В.М. Клычникова, «практически все страны Центральной и Южной Америки касаются в своих конституциях вопросов веры», более того, «все мусульманские государства Ближнего и Среднего Востока вне зависимости от формы правления достаточно «агрессивно» демонстрируют приверженность исламу», из чего автором формулируется весьма обоснованный вывод о том, что «в рамках одного цивилизационного ареала обнаруживаются как общие, так и специфические правовые черты, позволяющие говорить о возможности вариативности развития права в соответствии с национальными особенностями»[3].

Почитание памяти защитников Отечества, обеспечение защиты исторической правды и запрет умаления подвига народа при защите Отечества (ч. 3 ст. 67.1 Конституции РФ) как идеологические установления в целом имеют позитивное значение, поскольку речь идет о «почитании памяти» и «подвиге народа при защите Отечества». Эти идеалы вряд ли кто-либо посчитает нужным оспорить, потому что лица, участвовавшие в боях при защите Отечества и защитившие Родину от нашествия вражеских войск, заслуживают безусловного

---

[1] Овчинников А.И., Нефедовский Г.В. Взаимоотношения церкви и государства в свете конституционной поправки с упоминанием о «вере в Бога» // Административное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 23.

[2] Крусс В.И., Крусс И.А. К генеалогии юбилея радикальной трансформации российской государственности (антропоцентризм и мировоззренческое «наставничество» М.А. Бакунина и Л.Н. Толстого) // Юридическая наука: история и современность. 2017. № 7. С. 26.

[3] Клычников В.М. Высшие ценности государства: проблема соотношения правовой и цивилизационной вариативности // Вестник Московского государственного областного университета. 2011. № 1. С. 249-251.

уважения потомков в стране, которая избежала военного поражения[1]. Сложнее выглядит проблема толкования термина «историческая правда» в ее взаимной связи с юридической категорией «умаление подвига». Обе категории с юридической точки зрения являются оценочными, причем императив ч. 3 ст. 67.1 Конституции РФ может быть истолкован как требование максимально высокой оценки. Однако до каких пределов эта оценка должна быть высокой? Означает ли это, что депутаты и другие политические деятели в публичных дебатах, предвыборных программах, при обсуждении законопроектов и в иных аналогичных ситуациях конституционно обязаны давать «максимально высокую оценку» действиям Вооруженных Сил страны во всех случаях, когда речь идет о прошлом? В частности, полководец Кутузов в ходе Отечественной войны 1812 г. был вынужден оставить Москву и сдать ее французским войскам. Здесь сложно найти «историческую правду» в позитивном для интересов России ключе, поэтому дискуссия на эту тему чревата нарушением требований ч. 3 ст. 67.1 Конституции РФ. Весьма сложной на современном этапе развития страны выглядит также трактовка понятия «Отечество» применительно к гражданской войне начала XX века: военнослужащие и Красной, и Белой армий были убеждены, что защищают «Отечество». При подобных обстоятельствах обезличенное указание в Конституции РФ на обязательность поддержки депутатами и другими политическими деятелями «исторической правды» представляется весьма дискуссионным. В связи с этим Е.В. Игумнова считает анализируемые конституционные поправки «поверхностными и не решающими глубокой исторической проблемы»[2].

---

[1] Рубин В.А., Спиридонова Е.В. Феномен военно-мемориального наследия в отечественной культуре: основные этапы эволюции понятийно-терминологического аппарата // Философская мысль. 2018. № 3. С. 84-97; Семичев В.В., Москвина И.К. Историческая память в системе формирования патриотического сознания // Новое слово в науке: перспективы развития. 2015. № 2. С. 53.

[2] Игумнова Е.В. Неопределенность статьи 67.1 из поправок в Конституцию Российской Федерации // NovaUm.Ru. 2020. № 25. С. 125.

А.Е. Бусыгин, член созданной Указом Президента РФ Комиссии по противодействию фальсификации истории в ущерб интересам России,[1] утверждает, что требуется «дозволенное соотношение» исторической правды и художественного вымысла в инструментах «культурно-исторического просвещения», к которым относятся художественные фильмы, популярные книги и т.п. Даже будучи одним из «идеологов» движения в пользу защиты исторической правды, А.Е. Бусыгин признает допустимость определенной доли художественного вымысла, следовательно, невозможность «чистой», «безусловной» и тому подобной «исторической правды» в средствах воздействия на общественное мнение[2]. Если в произведениях искусства является неизбежной определенная доля художественного вымысла, то в научных исследованиях всегда вероятны ошибки, неточности, добросовестное заблуждение объективно настроенного исследователя, не говоря уже об осознанном искажении картины прошлого в тех или иных целях недобросовестного ученого. Во всяком случае, ни один научный трактат не может претендовать на «истину» или «правду» в оценке отечественной истории, если только не признать право государства на некоторые идеологические установки, которые обяжут историческую науку и все научное сообщество именно к *такой* оценке событий прошлого, а не к *какой-то другой*.

Концепция А.Е. Бусыгина имеет много сторонников, особенно среди молодого поколения российских граждан. Так, А.А. Москвитина и С.А. Солодовченко считают, что сегодня в России происходит «переоценка исторической действительности», что «социально-экономические трудности в среде молодежи дали толчок усилению радикальной экстремистской идеологии, которая трансформируется в собственную субкультуру. Подобный процесс представляет собой социально-опасное явление, напрямую угрожающее национальной безопасности страны». Из этого цитируемый автор делает вывод,

---

[1] Указ Президента РФ «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по противодействию попыткам фальсификации истории в ущерб интересам России» от 15.05.2009 № 549 (утратил силу) // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2541.

[2] Бусыгин А.Е. Об исторической правде и художественном вымысле в современном культурно-историческом просвещении // Социология власти. 2010. № 3. С. 22.

что «проблема гражданско-патриотического воспитания приобретает особое государственное значение и определяет важнейшее направление современной педагогики»[1].

По мнению А.П. Мякишева, не следует «предавать забвению «неудобные» исторические факты ради сиюминутной политической выгоды»[2]. Эту точку зрения следует квалифицировать как альтернативную позиции А.Е. Бусыгина, согласно которой «историческая правда» поставлена в корреспонденцию с «интересами России». Какими бы ни были эти «интересы» (очевидно, заключаются они в «позитивной» трактовке исторических фактов, которые соответствуют текущей государственной политике, а также в «негативной» оценке других обстоятельств, которые не выгодны правящей политической элите), «историческая правда» требует объективности, непредвзятости, отвлеченности от текущих политических интересов правящих политических сил. В этом смысле, на наш взгляд, позиция А.П. Мякшева выглядит предпочтительной с конституционно-правовой точки зрения.

Конечно, как утверждает И.С. Вевюрко, «история – не мертвая буква, а живой дух народа, который не терпит произвольных вторжений». И, действительно, историческая память в некоторой степени формирует «национальный характер и менталитет». Однако с феноменом «исторической правды», как это делает И.С. Вевюрко, по нашему мнению, никак нельзя связывать «восстановление гражданского консенсуса, разорванного в результате приватизации», «стимулирование мобилизационной готовности общества за счет понимания исторических задач и целей страны» и, тем более, «рост уважения к институтам власти и армии»[3]. Подобная трактовка исторической правды совершенно лишена научности, поскольку превращает ее в неприкрытый

[1] Москвитина А.А., Солодовченко С.А. К проблеме нормативно-правовых основ гражданско-патриотического воспитания молодежи // Человек и общество: история и современность. Воронеж, 2020. С. 104.

[2] Мякшев А.П. Коллаборационизм на Северном Кавказе: историческая правда или исторический миф? // Известия Саратовского университета. Серия: История. Международные отношения. 2012. Т. 12. № 4. С. 114.

[3] Вевюрко И.С. Историческая правда: к уточнению понятия // Информационные войны. 2009. № 1. С. 45.

инструмент идеологического воздействия на общественное мнение, тем более, в пользу довольно спорных политических программ, которые не разделяются полностью даже парламентскими партиями, представленными сегодня в Государственной Думе. Если понимать конституционное установление об «исторической правде» как необходимость пересмотра итогов приватизации и милитаризацию общества, то это явно выходит за рамки смысла и духа действующей Конституции России, которая закрепила принципы идеологического многообразия и многопартийности, право частной собственности, свободу предпринимательства, главное же – право на жизнь, свободу и достоинство личности.

В связи с этим уместно процитировать следующую мысль Р. Мэя: «Существуют явные признаки, что нарастают авторитарные, реакционные тенденции – в религии, политике, образовании, философии, науке в форме догматизма. Когда люди чувствуют угрозу и тревожность, они становятся менее гибкими, сомневаясь, они склонны к догматизму, и тогда они утрачивают жизненные силы. Они мастерят защитную скорлупу из осколков традиционных ценностей и прячутся в нее либо же в панике убегают в прошлое». Догматизм и реакционные тенденции Р. Мэй органически связывает с «деструктивными ценностями»[1]. Полагаем, что высказанные И.С. Вевюрко идеи относятся именно к таким «ценностям».

Далее поправки к Конституции РФ от 2020 г. установили юридический принцип «уважения» детей «к старшим» (ч. 4 ст. 67.1 Конституции РФ). В отличие от императивов «гражданственности» и «патриотизма», этот принцип является весьма неоднозначным, причем не столько спорным, сколько неопределенным по своему конституционно-правовому содержанию. Возраст сам по себе не дает каких-либо преимуществ субъектам правоотношений, иное есть возрастная дискриминация по смыслу ст. 19 Конституции РФ. Разумеется, в процессе воспитания дети учатся у взрослых, прежде всего, у своих родителей и других близких родственников, учителей, наставников и воспитателей,

[1] Мэй Р. Человек в поисках себя. СПб.: Питер, 2020. С. 150.

заимствуют их образцы поведения. Это требует определенного уважения к данным лицам, которые в силу объективных причин являются старшими.

Нет сомнений в том, что принцип «уважения старших» воспринимается практически как аксиома в педагогической и психологической литературе, посвященной воспитанию и образованию несовершеннолетних граждан[1], что находит широкий отклик среди молодежи[2]. Однако и в этой, главным образом, узкопрофессиональной литературе, высказываются некоторые суждения, которые фактически препятствуют конституционно-юридическому закреплению принципа уважения старших как нормы демократического государства, основанного на свободе, достоинстве личности и равенстве прав граждан вне зависимости от их возраста. Так, А.М. Коновалова пропагандирует «уважение к родителям» как «осознанное самостоятельное чувство, базирующееся на рациональном признании наличия у родителя особых качеств и свойств (высокий социальный и материальный статус, ценные личные качества и т.д.)», причем чувство уважения к родителям «формируется в результате оценивания ребенком своего родителя как достойного уважения» и должно быть отделено от просто «уважения» – «предписанного уважительного поведения, которое базируется на принятии нормы отношения, сложившейся в культуре». Из мнения А.М. Коноваловой следует, что уважение детей к родителям – оценочная категория и предписанная норма поведения одновременно, в зависимости от трактовки понятия. Если понимать «уважение» как чувство, то это никак не может быть предписано извне Конституцией страны. Но если «уважение» и понимать как «норму поведения», то это детерминировано культурой сообщества, которая не может быть единой в масштабах такой страны, как Россия[3].

---

[1] Дыбина О.В., Щеглова А.Е. Воспитание уважения к старшим у детей 6-7 лет в условиях семьи и дошкольной образовательной организации // Общество: социология, психология, педагогика. 2019. № 12. С. 136.

[2] Потемкина А.И., Кузьмина Е.Ф. Уважение к старшим как нравственная норма // Сборник лучших научных работ молодых ученых Кубанского государственного технологического университета. Краснодар, 2017. С. 66-68.

[3] Коновалова А.М. Особенности уважения к родителям в младшем и старшем подростковом возрастах // Вестник Московского государственного областного университета. 2017. № 1. С. 2.

Обязательство «уважения» всех без исключения граждан по отношению ко всем другим людям вытекает из конституционного требования достоинства личности (ст. 21 Конституции РФ). Подчеркивая необходимость «уважения» не просто к людям как субъектам, равным в своем достоинстве, но именно к «старшим» (что характерно для некоторых культур (народы Кавказа[1], русские казаки и т.п.), но не является безусловным императивом в европейской культуре и особенно *повсеместно* в современной России), Конституция РФ как бы навязывает обществу унифицированные образцы поведения во взаимоотношении детей и взрослых против их дифференциации. Принцип уважения к старшим может быть положен в основу, например, кодекса корпоративного поведения, устава образовательной организации или правил отдельной общины на юге России, но претендовать на всеобъемлющий характер в современном российском обществе, на наш взгляд, он не вправе.

В принципе «уважения к старшим» заложены также риски распространения военных моделей поведения на свободную гражданскую жизнь. Воинская дисциплина в значительной степени удерживается за счет иерархического построения сообщества на основе принципа старшинства воинских званий. Военнослужащие, даже не будучи непосредственно подчиненными в отношении старших по воинскому званию, обязаны выполнять определенные воинские ритуалы «чести». Это объективно необходимо в военных и иных специализированных организациях, где требуется повышенная дисциплина. Отчасти этот принцип используется в образовательных организациях (обязанность школьников с уважением относиться к учителям школы), в семейных отношениях (уважение родителей детьми), но причина такого рода взаимоотношений кроется не в «уважении к старшим», но в уважении к наставникам, учителям, педагогам или родителям. Само по себе возрастное

[1] Берсанова З.Х.А. Уважение к старшим – основа этикета чеченцев // Гуманитарное знание и духовная безопасность. Грозный, 2018. С. 45-49; Жуматаева А.С. Проблемы воспитания молодежи к уважению старших // Вестник Кыргызского государственного университета им. И. Арабаева. 2017. № 4. С. 281; Бабич И.Л. Народные традиции в быту Кабардинцев во второй половине XIX – XX вв. (почитание старших, уважение к женщине, взаимопомощь, гостеприимство): дисс. … канд. истор. наук. М., 1992. С. 12.

«старшинство» не дает и не может давать, на наш взгляд, никаких юридических преференций.

В связи с этим следует согласиться с выдающимся российским психологом С.Л. Рубинштейном в том, что «ребенок не созревает сначала и затем воспитывается и обучается; он созревает, воспитываясь и обучаясь, т.е. под руководством взрослых осваивая то содержание культуры, которое создало человечество; ребенок не развивается и не воспитывается, а развивается, воспитываясь и обучаясь, т.е. самое созревание и развитие ребенка в ходе обучения и воспитания не только проявляется, но и совершается. Организм развивается, функционируя; человек – взрослый – развивается, трудясь; ребенок развивается, воспитываясь и обучаясь. В этом заключается основной закон психического развития ребенка»[1]. Таким образом, основное значение здесь имеет не «уважение старших», тем более, не безусловное их «почитание», но эффективное взаимодействие взрослых и детей, направленное на развитие детского сознания и восприятие им культуры человечества. В данном процессе отношения между взрослыми и детьми скорее партнерские, чем субординационные. Старший наставник выступает в роли больше помощника в познании и развитии сознания, чем императивного руководителя, который требует к себе уважения лишь на том основании, что он является более старшим по возрасту.

Трактовка русского языка как языка «государствообразующего народа», входящего в многонациональный союз равноправных народов России (ч. 1 ст. 68 Конституции РФ), критикуется некоторыми авторами ввиду используемого в Основном законе термина «государствообразующий народ», который может быть отождествлен с русским народом ввиду указания на «русский язык», хотя в ч. 1 ст. 68 Конституции РФ специально подчеркивается многонациональность союза равноправных народов России. Данное конституционное законоположение, однако, может быть истолковано и другим образом: под «государствообразующим народом» могут быть поняты все граждане России,

[1] Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии. СПб.: Питер, 2020. С. 151.

которые свободно владеют русским языком, вне зависимости от их этнической принадлежности. При таком подходе, который дополнительно уравновешивается «многонациональностью союза равноправных народов», конституционного законодателя сложнее заподозрить в юридической неточности, которая позволяла бы обособить «русский народ» как «государствообразующий народ» в отношении к другим народам, пусть и равноправным с русским народом, но не являющимся «государствообразующими».

Проблема соотношения понятий «нация», «народ» и «национальность», включая их влияние на трактовку таких категорий, как «гражданство», «гражданственность» и «патриотизм», требует самостоятельного исследования. Применительно к заявленной теме подчеркнем, что депутатам и другим политическим деятелям в ходе их работы с избирателями непосредственно и в органах народного представительства целесообразно учитывать, что граждане России вне их национальной принадлежности равны в правах и обязанностях; ч. 1 ст. 68 Конституции РФ создает определенные приоритеты для русского *языка*, но никак *не для граждан* русской *национальности*.

Приведенный выше, главным образом, критический взгляд на некоторые идеологические новации в конституционном регулировании общественных отношений в современной России, однако, не должен ставить под сомнение принципиальную позитивность и перспективность установлений о *патриотизме*, *гражданственности и национальной идентичности*. Вполне вероятно, что критикуемые нами частные положения конституционных поправок 2020 г. также имели в виду детализацию императивов о патриотизме, гражданственности и национальной идентичности, которые нашли свое выражение не всегда надлежащим образом в конституционном тексте с научной точки зрения. Но сама по себе *политическая тенденция поддержки патриотизма и гражданственности*, на наш взгляд, *давно назрела в обществе и нуждалась в закреплении на уровне Конституции государства*.

Г.Е. Смирнова верно подчеркивает, что «на современном постсоветском пространстве наблюдается процесс формирования новых национальных

идентичностей», что «подразумевает пересмотр отношения к базовым сопричастным понятиям», включая «патриотизм», который соотносится «с идеей служения обществу и государству»[1]. Н.С. Савкин считает, что «в теоретическом смысле строго определено, что патриотизм – это любовь к Родине, преданность Отечеству, своему народу, уважение соотечественника». Но при этом «в реализации этого очевидного, большинством людей признанного феномена существуют разные направления», в числе которых – патриотизм «мнимый, показной и подлинный»[2].

Р.И. Щукина солидаризируется с исследователями, по мнению которых «патриотизм как социально-политический феномен начал формироваться у нас в эпоху Петра I, когда реформы по модернизации страны и коренному обновлению ее цивилизационного развития осуществлялись в контексте служения Отечеству и при ощущении гордости за него»[3]. А.А. Клесов приводит в обоснование патриотизма опыт США, в которых, «особенно в глубинке, не испорченной разрушительным либерализмом, жилые дома обыкновенно расцвечены звездно-полосатыми флагами, число которых резко приумножается при любой военной зарубежной акции, как бы люди к ней ни относились»[4].

Х.М. Росалес утверждает, что «в отличие от деспотических форм властвования, в которых порядок устанавливают путем устрашения подданных, а нехватку свободы смягчают с помощью жестов благосклонности, в республике гражданская добродетель является главным, если не единственным, источником легитимации политического режима». Однако та же самая формула «любви к законам и Отечеству», которая «в республиканском коде отсылает нас к конституции и к системе собственно республиканских институтов, может быть

---

[1] Смирнова Г.Е. Спор о патриотизме в Британии второй половины XVIII в.: у истоков дихотомии подлинного и ложного патриотизма // Вестник Московского университета. Серия 19: Лингвистика и межкультурная коммуникация. 2012. № 1. С. 113.

[2] Савкин Н.С. Философия патриотизма: патриотизм мнимый, показной и подлинный // Гуманитарий: актуальные проблемы гуманитарной науки и образования. 2018. Т. 18. № 2. С. 199.

[3] Щукина Р.И. Патриотизм государственный и патриотизм местный //Интегративная перспектива в гуманитарных науках. 2018. № 1. С. 70.

[4] Клесов А.А. Патриотизм и научный патриотизм // Эко-потенциал. 2018. № 4. С. 225.

истолкована в националистических понятиях как любовь к нации – то есть любовь к родовому сообществу»[1]. Соглашаясь с этим автором, подчеркнем, что подлинный патриотизм в условиях конституционного государства – это, главным образом, «гражданская добродетель», но не «любовь к нации», которая в крайних формах может привести к противоправному национализму.

Патриотический смысл Основного закона России поддерживался преамбулой Конституции РФ и рядом ее установлений, нашедших выражение в ее первой и второй главах, уже в 1993 году. Но это не было выражено так четко и однозначно с юридической точки зрения, что наблюдается вследствие поправок от 2020 года. В связи с этим конституционные поправки «идеологического характера» в реформе 2020 г. о необходимости утверждения в обществе гражданственности, патриотизма и национальной идентичности, по нашему мнению, заслуживают научной поддержки.

Конституционализм как концепция ограничения власти и недопустимости ее сосредоточения в компетенции ограниченного круга лиц, является интернациональной по своей социально-философской природе. Но Конституция современного демократического государства, внедряя в жизнь этот международный принцип, должна одновременно с этим заботиться о реализации других важных государственно-правовых интересов, в числе которых – национальная идентичность, государственная безопасность, обеспечение конкурентоспособности страны в динамично развивающемся мире. Если Россия на конституционном уровне соглашается с концепцией публичных правоограничений в системе внутренних властеотношений, то делается это в целях обеспечения, прежде всего, благосостояния этой страны, но не для реализации целей, конкурирующих за мировые ресурсы зарубежных стран. Конечно, политика государства должна быть, по возможности, миролюбивой и партнерской в международно-правовом смысле. Она конституционно обязана поддерживать общепризнанные принципы международного права и не может

[1] Росалес Х.М. Воспитание гражданской идентичности: об отношениях между национализмом и патриотизмом // Полис. Политические исследования. 1999. № 6. С. 93.

противопоставлять полностью свои национальные интересы воле народов других стран. Но это в условиях демократического конституционализма не может перерастать в другую крайность, предполагающую полное отрицание своих национальных интересов, игнорирование глобальной экономической и политической конкуренции в современном мире, следование исключительно за интересами зарубежных стран в ущерб национальным интересам России.

Конституционный тезис о патриотизме и гражданственности в конституционных поправках от 2020 г. имеет довольно «мягкую» формулировку в том смысле, что он обращен к подрастающему поколению при их воспитании, речь в буквальном смысле не идет о непосредственном требовании в отношении всего взрослого населения страны. Однако более широкая трактовка в совокупности и системном единстве с другими «идеологическими» установлениями Конституции РФ позволяет предположить, что это требование в значительной степени обращено ко всем гражданам страны. Если физическое лицо является гражданином данного государства, т.е. находится в *устойчивой политико-правовой связи с конституционным сувереном*, это обусловливает их взаимные права и обязанности, включая верность гражданина Отчеству, его долг перед Родиной и т.п. Это выражается не только в конституционной обязанности воинской или альтернативной гражданской службы, но и в ряде других конституционно-правовых обязательств публичного характера, которые нуждаются в соответствующей конституционной институционализации.

Таким образом, депутаты как народные представители *конституционно обязаны быть патриотами* и поддерживать ее *глобальные политические интересы*. Эта конституционная новация существенным образом меняет некоторые традиционные представления о народном представительстве, роли депутатов в обществе, их обязательствах и конституционных правоограничениях в отношении их деятельности. Принцип политического плюрализма диктует право депутата на выбор политической позиции, которая в наибольшей степени соответствует его личным представлениям о народном благосостоянии и разделяется гражданами вследствие поддержки баллотирующегося претендента

на очередных парламентских выборах. Требование патриотизма не ликвидирует политическую конкуренцию и не предполагает ее устранение за счет «стандартизации» предвыборных программ, отвечающих критериям «патриотичности». Но, с другой стороны, в этом проявляется допустимое с конституционных позиций ограничение свободы политической мысли и слова (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Программы политических партий, индивидуальных депутатов и их последующая деятельность в органах власти должны быть гражданственными, патриотичными, поддерживающими национально-культурную идентичность и другие ценности, установленные ч. 2.1 ст. 67, ч. 2 ст. 67.1, ч. 3 ст. 67.1, ч. 4 ст. 67.1, ч. 1 ст. 68, ч. 3 ст. 69 и ст. 75.1 Конституции РФ.

Глава 2. Статус депутата как юридическая форма реализации мандата народного доверия представительной власти в демократическом государстве

§ 1. Партийное и независимо-индивидуальное представительство в механизме обеспечения демократического мандата народного доверия

Мандат депутата или выборного должностного лица может быть обусловлен связью кандидата (после выборов – государственного или муниципального деятеля) с политической партией или отсутствием подобной связи[1]. В роли политической партии могут выступать иные политические общественные объединения, если закон применительно к тому или иному уровню публичной власти допускает приравнивание их статуса к правовому положению данных общественных объединений[2], но это не меняет суть конституционного правоотношения: либо кандидат связан с политической корпорацией, либо он независим от нее. Партийность публичного деятеля, с одной стороны, облегчает задачу «прохождения» во власть вместе с представительством партии, с другой – требует от политика дополнительных затрат на взаимодействие с коллегами по партии, разрешение задач внутрипартийной конкуренции, агитацию не только лично за себя, но и в пользу соответствующей политической корпорации[3] и т.д. Благодаря многопартийности обеспечивается состояние, при котором в деятельности парламента «принимают участие все основные силы общества»[4].

---

[1] Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5-11.

[2] Биктагиров Р.Т. Правовые основы участия политических партий и других общественных объединений в избирательном процессе // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 4. С. 15-17.

[3] Астафичев П.А. Представительная демократия в России: 25 лет в условиях действия Конституции РФ 1993 г. // Вестник Поволжского института управления. 2018. Т. 18. № 5. С. 6-15.

[4] Засядь-Волк Е.А. Беспартийный депутат: С.Н. Булгаков о Государственной думе, депутатах, партиях // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2008. № 6. С. 12.

При прочих равных условиях партийная форма представительства выгодно отличается от независимого способа участия в выборах и дальнейшей публичной деятельности, поскольку она создает *долгосрочно ориентированную институциональную среду*, которая обеспечивает *доверие общества к представительной демократии*[1]. С другой стороны, индивидуальное представительство создает *более высокий уровень персональной конкуренции кандидатов на выборах перед избирателями* и гарантирует *устойчивость непосредственной связи мандатариев с избирательным корпусом*[2].

Полагаем, что здесь допустима аналогия с экономической системой, в которой сосуществуют крупные корпорации и организации малого и среднего бизнеса: в политической системе в роли корпораций выступают политические партии, своего рода «мелкими лавочниками», если можно так выразиться, выглядят независимые или индивидуальные беспартийные кандидаты. Последние нередко считают себя достаточно способными и квалифицированными, чтобы разработать политическую платформу и внедрить ее в жизнь. В некоторых случаях им это удается, особенно если речь идет о муниципальном уровне представительства либо о баллотировке на государственном уровне широко известных общественных деятелей. Однако опыт зарубежных демократических стран показывает, что задачам конституционной плюралистической демократии, основанной на конкуренции партий и периодической сменяемости политических лидеров, в большей мере соответствует партийная форма народного представительства, чем индивидуальная, беспартийная депутация[3]. Данная

---

[1] Авакьян С.А. Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности // Российское государствоведение. 2014. № 2. С. 11.

[2] Очеретько Е.А. Особенности политико-правового статуса беспартийных граждан в избирательном процессе России // Вестник Елецкого государственного университета. 2010. Вып. 26. С. 147; Демидов Д.Г. Проблемные аспекты реализации пассивного избирательного права беспартийными гражданами в Российской Федерации // Юридическая наука. 2011. № 4. С. 29.

[3] Подробнее – см.: Гуторова А.Н. Исторические предпосылки и тенденции правового регулирования участия политических партий в народном представительстве // Современное общество и право. 2012. № 1. С. 36-44.

проблематика весьма характерна и для политической истории нашего государства[1].

В современной России партийная система имеет ряд особенностей, которые должны учитываться юридической наукой для целей исследования и поиска оптимального соотношения партийного и независимого (индивидуального) представительства в конституционном механизме мандата народного доверия[2]. Именно *особенности партийной системы России на современном этапе ее исторического развития, но не многопартийность как таковая*[3], на наш взгляд, обусловливают основной вектор конституционно-правового регулирования данных общественных отношений и соответствующую оценку данного явления в российской юридической науке. В случае с «развитой» межпартийной конкуренцией[4], по всей вероятности, крупные политические партии сравнительно быстро «монополизировали» бы эту систему политических отношений, в которой

---

[1] Карапетян Л.А. Теория народного представительства в идеологии конституционно-демократической партии России (1905 – 1917 гг.): к вопросу о структуре и формировании // Актуальные проблемы российского права. Краснодар: Инст-т экономики, права и гум. Специальностей, 2009. С. 37.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» // СЗ РФ. 2009. № 47. Ст. 5709.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // СЗ РФ. 2008. № 11. Ст. 1073.

[4] Постановление Конституционного суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андронова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в Воронежской области» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 2292.

у «новичков» и других «независимых» кандидатов попросту не оставалось бы шансов на электоральную победу.

И. Макменамин и А. Гвиазда считают, что институционализация партий стала «одним из главных вызовов третьей волны демократизации», причем «институционализированные партии» важны для «нормального функционирования демократии»[1]. Т.В. Растимешина и А.С. Епифанов верно называют партии «основной институциональной единицей борьбы за власть», что в современном обществе органически связано с «демократической и плюралистической» политической системой[2]. Можно согласиться с О.А. Толпыгиной в том, что за постсоветский период «режимные и институциональные характеристики» политической системы «эволюционировали в сторону ужесточения норм и правил политического взаимодействия, сузив поле конкуренции и ограничив возможности маневра для всех политических игроков, кроме доминирующего»[3].

Особенности современного этапа партийного строительства в нашей стране, на наш взгляд, обусловлены следующими тремя основными факторами: 1) советский опыт однопартийной системы, в некоторой степени предопределенный хаотичным партийным строительством в период правления Николая II и практически полным отсутствием легальной многопартийности в эпохи царствования всех его предшественников, включая династии Романовых и Рюриковичей; 2) политические позиции партии «Единая Россия», по сравнению с которой другие парламентские и, тем более, непарламентские партии, не обладают достаточными электоральными показателями, чтобы полноценно конкурировать с «правящей партией» (это однопартийная система при формальной оппозиции: в связи с этим Д.Б. Тев называет партии ЛДПР,

---

[1] Макменамин И., Гвиазда А. Три пути институционализации: голоса, должности и политический курс при смене партий в Польше // Политическая наука. 2014. № 3. С. 103.

[2] Растимешина Т.В., Епифанов А.С. Политические партии: основные подходы к определению понятия, природа и функции // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2017. № 1. С. 148.

[3] Толпыгина О.А. Трансформация идеологической функции политических партий в современной России // Политическая наука. 2015. № 1. С. 163.

«Справедливая Россия» и КПРФ «партиями второго эшелона», поскольку их электоральные позиции явно «проигрывают» лидирующей партии «Единая Россия»)[1]; 3) «внепартийное» позиционирование выборов Президента РФ, отчасти – высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов) субъектов РФ[2], приближение к этому статуса глав муниципальных образований; распространение конституционного принципа разрешенной законом, но не обеспеченной фактически многопартийности, главным образом, на депутатские, коллегиальные органы народного представительства, исключая при этом формирование и последующую политическую деятельность выборных должностных лиц, которым принадлежит значительная власть по сравнению с коллегиальными органами народного представительства[3].

Для целей сравнения партийного и независимого представительства весьма удобно также использовать метод функционального анализа. Сравнение *конституционных функций* партий и депутатов, по логике, должно было бы позволить выявить их сравнительные достоинства и недостатки, однако вопрос о функциях партий и депутатского представительства относится к числу дискуссионных[4], что вызывает как неоднозначные мнения в науке[5], так и дифференцированные юридические решения в конституциях, законодательстве и

---

[1] Тев Д.Б. Партии «второго эшелона» в региональных парламентах: особенности бассейна рекрутирования депутатов КПРФ, Справедливой России и ЛДПР // Вестник Пермского университета. Политология. 2012. № 1. С. 98.

[2] Саликов М.С., Серкова Ю.И. Выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в 2020 г.: результаты и проблемы регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 63-68.

[3] Постников А.Е. Конституционные пределы взаимодействия политических партий и государства // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности. М.: Норма, 2013. С. 142.

[4] См., например: Бондарь Н.С. Подчинение партий верховенству права – конституционный императив демократического правового государства: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности. М.: Норма, 2013. С. 180; Автономов А.С. Партии и конституционный механизм власти в Португалии: дис. … канд. юрид. наук. М., 1984. С. 98.

[5] Липчанская М.А. Реализация конституционного права граждан на участие в управлении делами государства посредством политических партий // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 85.

практике конституционных судов России и зарубежных стран[1]. Достаточно заметить, что в тексте Конституции РФ вообще не употребляется слово «партия» (в ст. 13 речь идет о «многопартийности» как принципе конституционного строя; ст. 30 конкретизирует право на объединение правомочием создания профессиональных союзов, однако право на учреждение партий, строго говоря, не конституируется, хотя и предполагается)[2].

В отличие от этого, в некоторых конституциях зарубежных стран можно обнаружить указание на ряд конституционных функций партий, не только на необходимость их существования и полноценной деятельности в демократическом обществе. Хотя, конечно, статус политических партий совершенно не обязательно должен регулироваться на конституционном уровне, многие конституции зарубежных стран этого избегают аналогично конституционному опыту современной России. Например, в Конституции Австрии (ст. 35) партии упоминаются лишь как субъекты, обладающие правом на представительство в Федеральном совете по итогам выборов в региональные органы народного представительства. Ни задачи политических партий, ни их статус предметом конституционного регулирования не являются: это детализируется либо текущим законодательством[3], либо политической традицией[4] и корпоративными нормами[5] самих политических партий.

Нельзя согласиться с В.А. Ачкасовым, что «проводниками воли партий» парламентарии выступают в условиях «эгалитарно-авторитарных и популистских

---

[1] См., например: Лучин В.О. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года № 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР» // Право и жизнь. 1994. № 4. С. 21-36.

[2] Токмаков К.К. Право граждан на объединение в политические партии в условиях правового государства: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1992. С. 7; Русинов В.И. Конституционное право граждан на объединение в политические партии в Российской Федерации (проблемы теории и практики): дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1997. С. 67.

[3] Славин М.М. Неприкосновенность личности: конституционный принцип и текущее законодательство // Современный конституционализм. М.: ИГиП АН СССР, 1990. С. 55.

[4] Шевердяев С.Н. Конституционное право в окружении политических традиций и политических амбиций // Конституционное право и правовая культура Японии и России: вопросы развития. М., 2014. С. 161-166.

[5] Алейник С.А. Корпоративные нормы в российском праве: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 14.

режимов»[1]. Возражения вызывает, прежде всего, само понятие «популистский режим»: популизм – это сравнительно частное явление конституционно-правовой жизни, которое в определенной степени неизбежно присутствует в демократической системе народного представительства, но перерастать в «режим» не имеет реальных шансов даже при самых экстраординарных обстоятельствах (революции, мятежи, перевороты). Кроме того, определенная связанность «партийных» депутатов волей партий неизбежна и не должна, на наш взгляд, оцениваться исключительно в критическом ключе. Другой вопрос заключается в том, что это требует сбалансированности[2]. В связи с данным обстоятельством, например, можно согласиться с Е.А. Измайловой в том, что «законодательное закрепление запрета для депутата, члена фракции, –выступать против официальной позиции своей фракции (или ее руководства) и голосовать отлично от нее неправомерно и противоречит Конституции РФ»[3].

А. Чернев дает следующее определение политической партии: это «объединенная единством идеологии, цели и действия организованная и – в силу этого – наиболее активная и дееспособная часть общества, которая ставит перед собой задачу завоевания или сохранения политической власти в целях переустройства и совершенствования общественной жизни»[4]. Примечательно, что автор в этом довольно развернутом определении исследуемого понятия вообще не упоминает политические выборы. Это весьма характерно для понимания сути партийного представительства многими российскими учеными и политиками.

Сущность партийного представительства усматривается в цементирующей и довольно инертной идеологии, которая придает политической деятельности свойства организованности, активности и дееспособности. Формы и методы

---

[1] Ачкасов В.А. Депутаты парламента: «представители народа» или «проводники воли партий»? // Властные структуры и группы доминирования. М., 2012. С. 244.

[2] Комкова Г.Н. Обеспечение равенства участия политических партий в российском политическом процессе: законодательство и практика // Конституционное развитие России. Вып. 6. Саратов: СГАП, 2005. С. 32.

[3] Измайлова Е.А. Партия, депутат, фракция: проблемы парламентских взаимоотношений // Современное право. 2010. № 3. С. 15.

[4] Чернев А. О роли и функциях правящей партии в системе советского государственного управления // Безопасность Евразии. 2003. № 4. С. 632.

«завоевания и сохранения» политической власти существенными в анализируемом определении не считаются. Однако это, на наш взгляд, представляет собой важнейший признак партийного политического представительства. Партия – это субъект представительной демократии[1], участник электорального процесса[2], своего рода «коллективный кандидат»[3] на выборах и парламентская фракция после победы на выборах[4]. Конечно, политические партии могут и должны быть институционально отделены от избирательного процесса и парламентских фракций, обладая соответствующей конституционной правосубъектностью, но это не должно «оттенять» основные цели деятельности политических партий: не просто «завоевание и сохранение политической власти», но завоевание и сохранение политической власти «посредством всеобщих, равных, прямых и тайных выборов в демократическом обществе». Что касается идеологии партий, то она должна иметь вторичный характер, следовать за приоритетами общественного мнения и довольно гибко меняться.

Ж.Ш. Акматова[5] считает негативной тенденцию усиления прагматизма современных партий, которые «приносят в жертву» свою идеологию «успеху на выборах». Однако, на наш взгляд, успех на выборах – это и есть главный показатель и основная цель политических партий. Упорствуя в идеологии, которая не разделяется электоратом, партии рискуют чрезмерно «оторваться» от народных масс, хотя, конечно, не следует отрицать и наличие обратного процесса – убеждения избирателей в перспективности того или иного политического курса. При этом «последнее слово», в силу требований ст. 3 Конституции РФ, всегда

---

[1] Астафичев П.А. Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 19-23.

[2] Ерыгина В.И. Некоторые аспекты публично-правовой ответственности политических партий как участников избирательного процесса // Государство и право. 2009. № 11. С. 37.

[3] Веденеев Ю.А. Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // Государство и право. 1995. № 7. С. 19-28.

[4] Измайлова Е.А. Партия, депутат, фракция: проблемы парламентских взаимоотношений // Современное право. 2010. № 3. С. 13-16.

[5] Акматова Ж.Ш. Основные теоретические подходы в определении роли и функций политических партий // Вестник Ошского государственного университета. 2016. № 1. С. 266.

должно оставаться за избирателями. Идеологическая функция партий следует за их электоральной функцией, но не наоборот. Э.А. Кочкарова в этом смысле верно указывает на двойственный статус политических партий как, с одной стороны, выразителей интересов части гражданского общества, с другой – организаций, которые «включены в систему властных отношений»[1].

Обзор практики зарубежного конституционного права по вопросам регулирования функций политических партий и их места в системе народного представительства показывает, что наиболее актуален для современной России опыт стран Восточной Европы[2], которые преодолели период социалистического конституционализма[3] и вынуждены были более подробно урегулировать статус политических партий, чем это имеет обыкновение в практике традиционного конституционного права западно-европейских демократических стран[4]. Так, в Конституции Болгарии (ст. 1) политические партии позиционируются как субъекты, которым наряду с другими лицами («часть народа», «другие организации») запрещено присваивать народный суверенитет. Кроме того, статус партий в Конституции Болгарии (ст. 11) связывается с политическим плюрализмом: политическая партия не может быть «объявлена или утверждена в качестве государственной»; партии «содействуют формированию и выражению политической воли граждан»; не могут быть образованы политические партии на «этнической, расовой или религиозной основе», а также партии, целью которых является «насильственный захват власти». При этом в Конституции Болгарии имеется важный запрет на осуществление профсоюзами и другими объединениями граждан политической деятельности, т.к. это присуще только политическим партиям.

---

[1] Кочкарова Э.А. Функции, цели, права и обязанности политических партий // Наука и новые технологии. 2012. № 8. С. 166.

[2] См., например: Завадски С. Закон от 10 февраля 1976 г. об изменении Конституции ПНР в свете доктрины социалистического конституционализма // Современное польское право. 1976. № 3-4. С. 19.

[3] Степанов И.М. Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы // Советское государство и право. 1987. № 10. С. 3.

[4] Благож И. Великая Октябрьская социалистическая революция и научная критика буржуазного конституционализма // Советское государство и право. 1977. № 12. С. 85-90.

Болгарский подход к конституционному регулированию основ статуса политических партий весьма актуален для современной России ввиду следующих обстоятельств. Во-первых, в России функция партий «содействовать формированию и выражению политической воли граждан» не считается основной и, тем более, единственной. Во-вторых, российские политические партии не обладают исключительным правом на политическую деятельность в статусе общественных объединений (изначально таким правом пользовались вообще все общественные объединения, затем законодатель ограничил это право юридическим положением «политических» общественных объединений, и только после этого политические партии приобрели ряд исключительных прав на политическую деятельность, которые в совокупности до сих пор не отличаются полнотой, как это обеспечено, например, Конституцией Болгарии). В.В. Федоров негативно оценивает запрет на участие в выборах избирательных блоков, поскольку это «негативным образом сказалось на политической конкуренции»[1]. Примечательно, что в Болгарии «исключительность» политических прав партий выше, чем в постсоветской России.

Конституция Венгрии (ст. 3) вводит право политических партий «свободно образовываться и действовать» при условии соответствия данной деятельности конституционным нормам. Здесь так же, как и в Болгарии, устанавливается основная функция политических партий «участвовать в формировании и изъявлении народной воли» (можно усматривать незначительные различия между «содействием» и «участием», «изъявлением» и «выражением»[2], однако в целом полагаем эти конституционные нормы тождественными, особенно с учетом особенностей переводов аутентичных текстов данных конституций на русский язык). Но в Венгрии конституционное регулирование сопровождается более жесткими запретами в отношении политических партий. В частности, партии «не

[1] Федоров В.В. Проблемы регулирования деятельности политических партий и партийной дисциплины // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2014. № 6. С. 18.

[2] Это особенно наглядно видно в частном праве, хотя данные термины употребляются и в публично-правовом значении – см., например: Егоров Ю.П. Воля и ее изъявление в сделках // Законодательство. 2004. № 10. С. 15-20; Путинцева Е.П. Способы выражения последней воли наследодателя по законодательству РФ и ФРГ // Нотариальный вестник. 2008. № 1. С. 31-35.

могут непосредственно осуществлять государственную власть», а также «осуществлять управление ни одним государственным органом». Для достижения указанных целей конституционный законодатель данной страны обязывает к определению «государственных постов и должностей, которые не могут заниматься членами партий».

Такое пристальное внимание конституционного законодателя к регулированию статуса политических партий, мотивированное, главным образом, социальным табуированием[1] их деятельности в качестве государственных структур, безусловно, предопределяется опытом стран социалистического содружества, в которых единственные, монопольные партии фактически сращивались с государственным аппаратом[2]. Однако функция «участвовать в формировании и изъявлении народной воли», по всей вероятности, предполагает право партийных представителей на замещение соответствующих публичных должностей. Это может запрещаться законом в исключительных случаях (например, для сотрудников правоохранительных органов), но не как общее правило в демократическом государстве. Если «содействовавшая» волеизъявлению граждан политическая партия получила адекватную электоральную поддержку, «партийные» депутаты, по логике, должны именно замещать ключевые посты в государстве, а не выходить из состава партии для «независимой» государственной деятельности после партийных выборов. Если им это будет запрещено законом, то партийная политическая деятельность потеряла бы адекватный конституционный смысл.

В Германии (ст. 21 Конституции) аналогично конституциям Болгарии и Венгрии устанавливается обязанность партий «содействовать формированию политической воли народа» (учитывая разъединенность Германии на два

---

[1] Семенюта Н.Н. О соотношении понятий «табу» и «запрет» // Юрист. 2001. № 5. С. 34; Султыгов Н.Н. Предпосылки возникновения юридических запретов (от нормы-«табу» – к юридической норме) // Юрист. 2004. № 4. С. 4-6.

[2] Головин В.А. Борьба Румынской рабочей партии за слом старого и строительство нового государственного аппарата // Советское государство и право. 1960. № 11. С. 51-61; Мердель К., Симония Н.А. Особенности формирования партий и их взаимосвязей с государственным аппаратом в странах некапиталистического пути развития // Партия и государство в странах социалистической ориентации. М.: Наука, 1973. С. 6.

государства после Второй мировой войны, частично этот опыт конституционного регулирования статуса партий также можно считать «постсоциалистическим»). Партии образуются свободно, причем их «внутренняя организация должна соответствовать демократическим принципам». Имущество и денежные средства партий подлежат публичному контролю. Если партия «по своим целям» либо «по поведению своих сторонников» стремится «причинить ущерб основам свободного демократического строя» либо «устранить или поставить под угрозу существование» государства, такая партия по решению Федерального конституционного суда признается неконституционной. Ценность данного подхода для конституционного регулирования в России состоит в том, что Конституция устанавливает исключительно судебный порядок признания партии неконституционной, наделяя соответствующим полномочием судебный орган конституционного контроля (в России Конституционный Суд РФ не обладает правом признания политических партий неконституционными)[1].

Кроме того, Конституция ФРГ весьма четко дает *основания* для признания партии неконституционной (цели партии или поведение ее членов; нарушение демократии или угроза национальной безопасности такой степени, что она ставит под угрозу само существование государства). В России конституционная дисквалификация партий возможна по более широкому кругу оснований, она подведомственна отчасти исполнительному органу управления юстицией[2], в значительной степени – судам общей юрисдикции[3]. Конституционное правосудие может вмешаться в этот процесс исключительно в форме признания

---

[1] Зорькин В.Д. Конституционный Суд России в историческом контексте. Размышления к юбилею Конституционного Суда // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 1-7; Митюков М.А. Конституционное совещание 1993 года: дискуссии о полномочиях Конституционного Суда Российской Федерации // Тезисы выступлений участников «круглого стола»: «Пять лет Конституции Российской Федерации: по пути к федерализму и местному самоуправлению». М.: Городец, 1999. С. 98-112.

[2] Москвитин О.А. Реализация органами юстиции функций по регистрации региональных и местных отделений политических партий и контролю за ними // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2004. № 5. С. 53.

[3] Развеев Д.В. Понятие и сущность парламентского и судебного контроля за деятельностью политических партий в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 3. С. 77-82.

оспариваемой нормы законодательства о политических партиях противоречащей Конституции РФ, если она применена или подлежит применению в конкретном деле заявителя[1]. Подобные правомочия конституционного правосудия по сравнению с германским конституционным правом выглядят довольно ограниченными.

Конечно, опыт восточно-европейских держав не является единственным, в котором находили бы выражение конституционные принципы организации и функционирования политических партий. В частности, в Греции (ст. 29 Конституции Греции) гарантируется политическое право граждан на «свободное создание» партий и на «участие в них». Конституция Греции не определяет функции партий, но предписывает цель их деятельности: «служение свободному функционированию демократического строя». Для этого предусматриваются такие гарантии, как государственная финансовая поддержка партий и гласность расходов партий и кандидатов на избирательную кампанию.

Кроме того, в конституционном строе Греции наблюдаются довольно широкие правоограничения в отношении круга лиц, которым запрещено «выступать в поддержку политических партий». Греческий конституционализм *запрещает партийность*, во-первых, судебных чиновников, во-вторых, военнослужащих, в-третьих, представителей органов безопасности и вообще государственных служащих. Что касается «служащих юридических лиц публичного права, государственных предприятий и органов местного самоуправления», то этим лицам запрещена «активная деятельность в пользу партий»: в отличие от судебных чиновников и приравненных к ним лиц данные субъекты вправе «выступать в поддержку» партий, но не могут осуществлять «активную деятельность» партийного характера.

Применительно к анализируемому опыту греческого конституционного права уместно обратить внимание на давний спор российской юридической науки

[1] Анишина В.И. Обращение судов в Конституционный Суд РФ: общие требования к содержанию запроса (оценочные критерии допустимости) // Российская юстиция. 2005. № 9. С. 46-52.

о целесообразности «партийности» или, напротив, «внепартийности» местного самоуправления[1]. В Греции этот вопрос решен довольно однозначно, причем на конституционном уровне. Органам местного самоуправления запрещена «активная деятельность в пользу партий». При подобных обстоятельствах выдвижение кандидатов на местных выборах политическими партиями, партийное кураторство в отношении кадровой политики в муниципальной власти (что широко распространено сегодня в нашей стране) является юридически запрещенным явлением. Муниципальная власть вправе «выступить в партийную поддержку», что не квалифицируется как конституционное правонарушение. Но это не должно перерастать в «активную деятельность в пользу партий» – это уже конституционный деликт[2].

В целом можно заметить, что правовое регулирование организации и деятельности политических партий в странах с демократическим конституционным строем опирается на принцип содействия партий выборам кандидатов на основе формирования и выражения политической воли общества. Партии не существуют «сами по себе» вне избирательной системы, их цели органически связаны с народным представительством. Но и народное представительство ощущает себя весьма «неполноценным» вне межпартийного соперничества.

Многопартийность и представительная демократия взаимно поддерживают друг друга как самостоятельные, но в то же время тесно взаимосвязанные

---

[1] Шелковникова Н.В. Местное самоуправление и политические партии: противоречие систем // Амурский научный вестник. 2009. № 2. С. 313-317; Губина Н.В., Шарипова Л.Р. Плюсы и минусы представительства политических партий в российских органах местного самоуправления // Вестник Казанского технологического университета. 2012. Т. 15. № 17. С. 280-287; Онохова В.В. Политические партии как субъекты права выдвижения кандидатов в выборные органы местного самоуправления // Избирательное право. 2006. № 2. С. 12-22.

[2] Лесив Б.В. Конституционный деликт как предмет конституционного контроля в России: полет правовой фантазии или lexferenda? // Традиции и новации в системе современного российского права. М., 2018. С. 78-80; Некрасов С.И. Конституционно-правовая ответственность субъектов внутрифедеративных отношений в Российской Федерации: специфика состава конституционного деликта, применяемых санкций, классификации // Государство и право. 2005. № 8. С. 5-13.

институты конституционного права[1]. Конституционный строй России в течение последних десятилетий предпочел иной путь: самостоятельную институционализацию политических партий, в значительной степени обособленную от системы народного представительства[2]. Этот путь сам по себе не может быть квалифицирован как «антидемократический» или «неконституционный»: каждый народ вправе выбирать такую политическую систему, которую он считает наиболее подходящей для соответствующего периода в историческом развитии, оценивая критически не только собственный опыт конституционно-правового регулирования, но и практику зарубежных стран[3]. Однако насколько *целесообразным, конструктивным и эффективным* является институт политических партий в условиях современной России, будучи *чрезмерно обособленным* от системы народного представительства? Эта проблематика, на наш взгляд, должна ставиться современной юридической наукой даже с учетом национальной идентичности и специфики политического строя России, поскольку это могло бы способствовать достижению цели дальнейшей оптимизации функционирования многопартийности и мирного политического соперничества государственных и общественных деятелей в имеющихся условиях жизнедеятельности нашего общества.

Связь политических партий и народного представительства довольно четко прослеживается в содержании ст. 29 Конституции Греции, которая запретила партийность судебной власти, военнослужащих, органов безопасности и вообще государственных служащих, потому что они не являются *политиками* в отличие от *чиновников*. Народное представительство – это специфическая форма государственной и общественной деятельности, которая связывает в

---

[1] Вохмянин Д.В. Демократизм как конституционно-правовая универсалия // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 6. С. 11-17; Богданова Н.А. Народное представительство и выборы // Системно-структурные процессы в публичной власти: Вопросы идеологии, политики, права. – Самара: Издательство «Самарский университет», 2015. С. 94-97;

[2] Имомов Х.Ш. Роль политических партий как института конституционного права // Наука и инновация. 2015. № 2. С. 87-89.

[3] Киреев В.В., Лебедев В.А. Суверенная демократия или суверенитет демократии? // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5. С. 10-19.

конституционных правоотношениях *политиков и избирателей*[1], *но не государственный аппарат как таковой с гражданским обществом в целом*[2].

Здесь требуется конституционно-правовая дифференциация, которая позволяет разделить выборную и назначаемую части государственного аппарата, публичность деятельности которых обеспечивается различными государственно-правовыми методами. В сфере политики – это многопартийность, соперничество партий, электоральная борьба, периодическая смена кадрового состава высших органов власти на основе принципов конституционной демократии[3]. В области невыборной части государственного аппарата – дисциплина, иерархия, ответственность, подзаконный характер деятельности, главное же – отсутствие партийного «вмешательства» и внепартийность вообще. Политические партии должны иметь *относительно ограниченную сферу деятельности*, которая, главным образом, заключается в конституционном механизме народного представительства, т.е. политических выборах депутатов и выборных должностных лиц, их функционировании и ответственности перед избирательным корпусом.

В качестве обоснования данной мысли выделим аргумент, вытекающий из сравнительного анализа федеральных законов «О политических партиях»[4] и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[5]. Федеральный закон «О политических партиях»

---

[1] Павлова Н.Д. Предвыборные выступления и понимание интенций политиков избирателями // Вопросы психологии. 2008. № 1. С. 36-44; Голосов Г.В., Шевченко Ю.Д. Независимые кандидаты и зависимые избиратели: влияние социальных сетей на электоральную политику в России // Полис. Политические исследования. 1999. № 4. С. 108-121.

[2] Дубинина Е.Н. Современное гражданское общество и государственный аппарат: принципы взаимодействия // Теоретико-правовые и культурно-исторические проблемы взаимосвязи органов внутренних дел и гражданского общества. М., 2016. С. 117.

[3] Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М.: МГУ, 2022. С. 231-240; Арановский К.В., Князев С.Д. Конституционные стандарты выборов в демократическом правовом государстве (из практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал Конституционного правосудия. 2020. № 2. С. 13.

[4] Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

[5] Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

дает весьма неопределенное представление о фактическом статусе политических партий, будучи «оторванным» от избирательной системы. В свою очередь, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» довольно фрагментарно регулирует статус политических партий, отсылая правоприменителя к Федеральному закону «О политических партиях». Законы о деятельности народного представительства в правовой системе современной России отсутствуют: регулируются эти общественные отношения регламентами представительных органов, которые являются подзаконными нормативными правовыми актами. Таким образом, деятельность партий «внутри» парламента в течение срока легислатуры избранной депутации оказывается за рамками правового воздействия законодателя, оставаясь сферой усмотрения самих представительных органов.

Статья 3 Федерального закона «О политических партиях» определяет партию как объединение, созданное для «участия граждан в политической жизни общества», причем приоритетными формами такого участия являются, во-первых, формирование и выражение политической воли, во-вторых, участие в общественных и политических акциях, и лишь затем – участие в выборах и референдумах. Функция «представления интересов граждан» в органах государственной власти и местного самоуправления законодателем отделена от функции участия в выборах, из чего следует, что партии вправе представлять политические интересы общества, даже если они не продемонстрировали убедительного успеха в очередной избирательной кампании.

Партия, на наш взгляд, вне избирательного процесса не имеет права на институционализацию в политической системе. Разрешение данного вопроса бюрократическим методом[1] через институт регистрации партий в федеральном органе управления юстицией лишь усугубляет проблему: вместо того чтобы убеждать избирателей в перспективности своих предвыборных разработок,

[1] Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник Московского университета. Серия: Право. 2014. № 1. С. 60.

инициаторы партийной креатуры вынуждены сосредоточивать внимание на реализации административных процедур, требуемых государством. Конституционные правоотношения между партиями и избирателями смещаются в административные правоотношения между партиями и государством. В первом случае партиям следует добиваться признания в обществе, во втором – достаточно стремиться к получению соответствующего разрешения уполномоченных государственных структур. Оценивая положительно институт государственной регистрации политических партий и их региональных отделений, С.А. Никоненко мотивирует это, во-первых, «особым правовым статусом партий», во-вторых, необходимостью государственного контроля «соответствия всем требованиям» (включая порядок создания и функционирования), в-третьих, гарантированной законом возможностью зарегистрированных региональных отделений партий участвовать в выборах[1]. С этим можно согласиться, если функция государственной регистрации партий не перерастает в фактор контроля и ограничения многопартийности в стране.

Законодатель нормирует право на образование политической партии не просто корреспондирующей этому обязанностью уполномоченного органа управления юстицией на регистрацию общественного объединения вместо использования критерия электоральной поддержки группы политических единомышленников: нормирование сопровождается законодательными требованиями к партиям, в числе которых – наличие региональных отделений не менее чем в половине субъектов РФ, а также минимальное число членов (в действующей редакции закона – 500)[2]. Таким образом, политические единомышленники, которые пользуются поддержкой менее чем в половине субъектов РФ, не имеют права на представительство в партийной форме. Они могут баллотироваться только как независимые кандидаты, действующие сами по

[1] Никоненко С.А. К вопросу о законодательном регулировании участия партий в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. № 9. С. 313.

[2] Лапаева В.В. Законодательное требование к численности политической партии как ограничение конституционного права на объединение: критерии правомерности // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 25-34.

себе, вне политической корпорации. Это со всей очевидностью «федерализирует» партийную систему в нашей стране: *партийное* народное представительство возможно только в *федеральной* форме. В субъектах РФ и муниципальных образованиях могут баллотироваться представители федеральных партий, но региональных и муниципальных политических партий в стране быть не может.

Указанное обстоятельство предопределяет наш вывод о соотношении партийного и независимо-индивидуального представительства в механизме обеспечения демократического мандата народного доверия в современной России: партийная форма представительства выражает *не столько политическую корпоративность,* как это принято в зарубежном конституционном праве, *сколько федеральное влияние на региональный и муниципальный избирательные процессы*. Будучи лишенными права на самостоятельный выбор политической ассоциации, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления вынуждены либо использовать независимо-индивидуальное представительство (которое, при прочих равных условиях, менее эффективно по сравнению с партийным), либо воплощать в жизнь установления федеральных политических партий. В последнем случае региональные и муниципальные выборы «жертвуют» региональными и муниципальными политическими интересами, превращаясь в своего рода «репетиционную площадку» для предстоящих выборов в Государственную Думу, далее – Президента РФ. Отметим, что федеральные партии по объективным причинам больше интересуют предстоящие выборы в Государственную Думу и, особенно, выборы Президента РФ, чем реализация через партийно-корпоративную систему специфических региональных проблем и вопросов местного значения. Вследствие такой законодательной политики, в числе прочего, создаются условия для заметного (по сравнению не только с зарубежными странами, но и советским опытом в период СССР) социально-экономического роста городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга при одновременной стагнации других субъектов РФ, особенно отдаленных провинций и деревень.

Вызывает, на наш взгляд, критические суждения также предусмотренная ч. 4 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» цель политических партий в виде «политического воспитания граждан». Здесь, по нашему мнению, законодатель *реверсирует конституционные ценности* в прямо противоположном направлении: вместо реализации потребностей и интересов народа – носителя суверенитета и единственного источника власти (ст. 3 Конституции РФ) – на партии возлагается несвойственная им задача политического «воспитателя», причем наставника взрослого, т.е. политически дееспособного населения страны. Полагаем, что юридически более правильной являлась бы задача *воспитания политических партий в духе народности и демократизма*, чем «воспитания» народа в целях политических партий, тем более, имеющих разные идеологические ценности и конкурирующих друг с другом в избирательной системе и политической жизни страны. Подобные юридические инверсии не могут не настораживать, потому что они сигнализируют об отсутствии конструктивности в некоторых компонентах многопартийной системы страны. Партии не позиционируются как «слуги» народа, их статус приравнивается к народным «воспитателям». Указанные конституционные ценности нам представляются деструктивными и не отвечающими интересам российского общества, особенно в долгосрочной перспективе. Многие другие положения Федерального закона «О политических партиях», на наш взгляд, заслуживают критического анализа в контексте сочетания партийного и внепартийного представительства народа в органах публичной власти.

Несмотря на высказанные выше критические замечания, которые имеют частный характер и направлены на дальнейшее совершенствование российского законодательства и правоприменительной практики, подчеркнем, что *в целом конституционный строй России* за последние десятилетия продемонстрировал весьма *решительный отказ от однопартийной идеологической системы* и переход к зарождающейся, но *неуклонно развивающейся* многопартийности. Полагаем, что эта тенденция имеет свойство *необратимости*, несмотря на

определенное несовершенство современной российской многопартийной модели и необходимость ее развития в целях углубления ценностей плюралистической демократии, мирного соперничества партий и политической конкуренции.

В связи с этим уместно сослаться на правовую позицию Конституционного Суда РФ, занятую им по вопросу о конституционности «обнуления» сроков президентских полномочий вследствие конституционной реформы 2020 г.: если в Конституции РФ «вопрос о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства, решен таким образом, что соответствующие ограничения не предусматриваются или редуцируются, в том числе в качестве переходных положений в связи с изменением их регулирования, то это решение связано с тем, чтобы гарантировать реализацию конституционно-правовых характеристик государства как демократического, правового, имеющего республиканскую форму правления, и оно должно в любом случае сопровождаться другими институциональными гарантиями. К таковым относятся прежде всего развитый парламентаризм, реальная многопартийность, наличие политической конкуренции, эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда РФ»[1].

Нетрудно заметить, что Конституционный Суд РФ формулирует *условия* конституционности обнуления сроков президентских полномочий, в числе которых – *реальная* многопартийность и наличие политической *конкуренции*. Современную российскую многопартийность сложно назвать «реальной» и «конкурентной». От этого воздерживается и Конституционный Суд РФ в своей *официальной правовой позиции*, которая имеет если не юридическую силу, то, во

[1] Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

всяком случае, *преюдициальное значение* для правоприменительной практики. Но многопартийность сегодня, по сравнению с СССР, «юридически возможна», и это – заметный шаг на пути построения *реального* конституционализма в нашей стране. В советской России само существование альтернативных партий кроме КПСС являлось бы конституционным правонарушением. Сегодня оппозиционные партии по отношению к правящей партии существуют, активно действуют, выступают с критикой и т.д., но конституционная система еще не перешла к состоянию, при котором правящая и оппозиционные партии периодически сменяли бы друг друга в представительных органах власти вследствие очередных политических выборов.

Ввиду этого обстоятельства *партийная форма представительства* в современной России *временно уступает индивидуальному представительству в своих достоинствах*, направляя вектор политического развития не в пользу политической конкуренции, но в направлении *поддержки правящей партии*. По мере укрепления реальной многопартийности и политической конкуренции, индивидуально-независимая форма народного представительства будет уступать место партийному мандату народного доверия вплоть до ухода в прошлое института «независимых» депутатов-одномандатников, причем не только в Государственной Думе, но и в законодательных (представительных) органах субъектов РФ.

Принципиально иная картина характерна для местного самоуправления. Органы муниципальных образований, на наш взгляд, должны быть по возможности ограждены от «партийного» влияния и строиться на независимой от государства публичной основе, которая имеет не столько «политический», сколько «общинный» и «коммунальный» характер. В связи с этим в местном самоуправлении предпочтительно «независимо-индивидуальное», т.е. внепартийное (в общефедеральном смысле) народное представительство. Этому не препятствует конституционная поправка от 2020 г. о единстве системы органов публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), поскольку сохраняет свое действие более высокая по юридической силе конституционная норма о том, что

органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

В муниципальных образованиях могут учреждаться свои локальные общественные объединения, целью которых является участие в муниципальных выборах (своего рода «ратушные партии»), но они не могут играть тотальную, всеобщую и системообразующую роль в муниципальном народном представительстве именно ввиду своей локальности, общинности и «внеполитичности». По конституционно-правовой природе муниципальное народное представительство является «независимо-индивидуальным» в отношении политических партий, о чем свидетельствует опыт многих зарубежных стран, применимый в нашей стране ввиду ряда особенностей юридического закрепления основ местного самоуправления в российской Конституции, близких к политико-правовым условиям соответствующих зарубежных стран. Законодательные предложения и внедренные законодательные инициативы о придании муниципальному представительству «партийного» характера мы склонны рассматривать, в основном, критически ввиду аргументов, изложенных выше.

§ 2. Народные представители в системе государственных и муниципальных должностей

Обеспечение механизма мандата народного доверия сопряжено с рядом институционально-формальных аспектов, в числе которых важное место занимает проблематика статуса депутатов в системе государственных и муниципальных должностей. Развернувшаяся по данному вопросу научная полемика выглядит довольно острой; авторы выдвигают зачастую диаметрально противоположные тезисы и находят весьма убедительные аргументы для их обоснования. Одной из причин этого, на наш взгляд, служит институциональный конфликт методов,

целей и задач конституционного, административного, трудового и уголовного права. Связи с этим Р.А. Алексеев заявляет позицию о «несовершенстве российского законодательства», определяющего «политико-правовой статус парламентариев», связывая это, главным образом, с депутатским иммунитетом, индемнитетом и ответственностью перед избирателями[1]. Полагаем, что законодательство должно определять скорее конституционно-правовой, чем политико-правовой статус народных представителей. Вероятно, вопрос о политико-правовом статусе парламентариев можно ставить в научных исследованиях, но это лежит вне законодательной сферы регулирования общественных отношений.

О.Е. Шишкина и Е.А. Иванцова не без оснований считают, что в отечественной юриспруденции термин «должность» обычно понимается в «административно-трудовом значении, в котором включение в штат организации и денежное вознаграждение являются» ее «неотъемлемыми признаками»[2]. Термин «должность» применительно к статусу депутата имеет ряд допустимых с юридической точки зрения синонимов: «пост» (Ф.И. Долгих)[3], «институт» (В.А. Иванов)[4] и др. Но в любом случае это «обычное» понимание термина «должность» нуждается, во-первых, в расширительной интерпретации вследствие конституционно-правового регулирования (некоторые публичные должности не являются одновременно должностями в смысле административного и трудового права: например, должности депутатов, работающих в представительных органах на непостоянной основе), во-вторых, в ограничительном истолковании применительно к уголовному и административно-деликтному праву (понятие

---

[1] Алексеев Р.А. Политико-правовой статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации: гарантии, привилегии, преференции // Вестник Московского государственного областного университета. 2015. № 3. С. 2.

[2] Шишкина О.Е., Иванцова Е.А. Государственная и муниципальная должности: проблемы и противоречия правового регулирования // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2019. Т. 21. № 1. С. 132.

[3] Долгих Ф.И. Муниципальный фильтр на региональных выборах: проблемные точки и правовые параметры оптимизации // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 16.

[4] Иванов В.А. Механизм формирования института главы городского округа // Теории и проблемы политических исследований. 2018. Т. 7. № 2. С. 5-11.

«должностное лицо» является более узким, чем термин «лицо, занимающее должность» для целей уголовного или административного наказания).

А.В. Безруков и А.Т. Карасев при исследовании статуса депутата предлагают использовать дихотомию «должностное лицо или представитель власти»[1]. Я.В. Поливода позиционирует государственную должность как «элемент обеспечения эффективной деятельности депутата»[2]. При этом она считает, что депутаты имеют одновременно конституционно-правовой и административно-правовой статусы, причем понятия «государственная и муниципальная должность» характеризуют скорее административно-правовой, чем конституционно-правовой статус депутата. В связи с этим примечательно, что Я.В. Поливода, солидаризируясь с Е.С. Шугриной[3], поднимает проблему статуса депутата не как «представителя власти», а как «представителя населения»[4]. С этой точки зрения было бы сложно усматривать в статусе депутата наличие «государственной или муниципальной должности». Полагаем, что, если наукой и практической юриспруденцией признается наличие соответствующей «должности», депутатский мандат подлежит восприятию одновременно и как представителя граждан (основная функция депутатского мандата), и как представителя власти (получившего мандат вследствие состоявшихся, действительных, легитимных выборов и вступившего в депутатскую должность с соблюдением надлежащих юридических процедур). Понятия *представительства*

---

[1] Безруков А.В., Карасев А.Т. Депутат: должностное лицо или представитель власти (вопросы соотношения и отличия) // Российская юстиция. 2020. № 2. С. 6-8.

[2] Поливода Я.В. Государственная должность как элемент обеспечения эффективной деятельности депутата в представительном органе власти // Современное право. 2020. № 4. С. 20.

[3] Шугрина Е.С. Можно ли муниципальных депутатов привлекать к уголовной ответственности как должностных лиц? Возможный ответ Конституционного Суда РФ // Лоббист. 2010. № 4. С. 41-47; Она же. Является ли депутат должностным лицом: уголовно-правовые и муниципально-правовые особенности правового статуса // Местное право. 2010. № 4. С. 3-12.

[4] Поливода Я.В. О некоторых аспектах конституционно-правового и административно-правового статуса депутата РФ // Вопросы российского и международного права. 2016. № 9. С. 144.

власти и представительства населения могут, на наш взгляд, *сосуществовать* и их не следует чрезмерно противопоставлять друг другу[1].

И.В. Захаров считает необходимым определение в законодательстве понятий «депутаты» и «лица, замещающие муниципальные должности». Это дает основания автору сделать вывод о том, что «законодатель совершенно напрасно решил отнести к охватываемым им лицам депутатов представительных органов муниципальных образований, причем независимо от того, действуют ли они на постоянной либо непостоянной основе». Исследователь считает, что депутаты представительных органов муниципальных образований объективно не могут замещать муниципальные должности, даже если такое установление введено законодательным путем[2]. С указанной позицией сложно согласиться, т.к. статус любого депутата неизбежно представляет собой «должность» в конституционно-правовом или муниципально-правовом смысле.

Действующее правовое регулирование противопоставляет «государственные должности» и «должности государственной службы», «муниципальные должности» и «должности муниципальной службы». Это, по мнению А.П. Тетердинко, имеет не только теоретико-категориальное значение, но и влечет за собой ряд юридических последствий, включающих применение избирательного ценза несовместимости статуса[3]. Действительно, ценз несовместимости статуса депутатов с должностями в исполнительной части государственного аппарата, как это принято в странах с романо-германскими правовыми традициями, стимулирует законодателя к разграничению вышеуказанных понятий. Однако следует помнить, что в силу конституционного

---

[1] Тхабисимова Л.А. Политико-правовая природа института представительства населения в органах публичной власти Российской Федерации // Конституция и конституционная законность. Пятигорск, 2017. С. 40-43.

[2] Захаров И.В. Об определении в законодательстве о местном самоуправлении понятий «депутаты» и «лица, замещающие муниципальные должности» // Уральский форум конституционалистов. Екатеринбург, 2019. С. 64-70.

[3] Тетердинко А.П. К вопросу о лишении избранного кандидата мандата депутата представительного органа муниципального образования по мотиву замещения им муниципальной должности муниципальной службы: пробел в правовом регулировании // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 59.

принципа государственного суверенитета государственный аппарат един и целостен. Противопоставление категорий «государственные должности» и «должности государственной службы», «муниципальные должности» и «должности муниципальной службы» имеет значение, главным образом, в целях реализации конституционного принципа разделения властей. Но его значение не следует преувеличивать. Правосубъектность депутата – это его институциональная характеристика.

О.А. Фомичева определяет государственную должность как «обязательный элемент организационно-должностной структуры государственного органа», которому присущи обязанности, полномочия, права, ответственность, в некоторых случаях – квалификационные требования[1]. Здесь также просматривается административно-правовой подход к выявлению сущности исследуемого понятия, однако предложенное автором определение выглядит, на наш взгляд, приемлемым и для задач конституционно-правового регулирования общественных отношений. Должность – это, прежде всего, официальная позиция в структуре аппарата государства, иными словами, как пишет О.А. Фомичева, – «обязательный элемент организационно-должностной структуры государственного органа». Занятие физическим лицом должности предполагает возможность его вовлечения в правоотношения, следовательно, возникновение прав и обязанностей, которые корреспондируют обязанностям и правам других субъектов правоотношений. Что касается квалификационных требований (данный критерий, на наш взгляд, неприемлем для ограничений пассивного избирательного права) , то это административно-правовая категория, которая при прочих равных условиях[2] не должна применяться к депутатам как непосредственным носителям мандата народного доверия.

---

[1] Фомичева О.А. Особенности конституционно-правового статуса депутатов региональных парламентов // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 3-2. С. 233.

[2] Кобзарев Ф.М. Квалификационные требования к должностям прокурорских работников – основа формирования высококвалифицированного состава работников прокуратуры // Законность. 2012. № 1. С. 6.

Д.А. Айбазова полагает, что в региональных законах о статусе депутатов могут содержаться дополнительные гарантии трудовых прав народных представителей, что также свидетельствует в пользу подхода к определению должности депутата с точки зрения трудового права, однако здесь наблюдается дифференциация на основе критерия осуществления депутатских полномочий на постоянной или непостоянной основе[1]. Нет сомнений в том, что в случае выполнения депутатских обязанностей на постоянной основе, депутат замещает государственную или муниципальную должность. Главная проблема заключается в вопросе о том, занимает ли депутат должность в случае совмещения депутатской деятельности с основным местом работы, службы, учебы или нет. Российское правосознание при подобных обстоятельствах предопределяет использование методологии трудового и служебного законодательства посредством формулировки примерно следующих вопросов: можно ли замещать одновременно две должности? Не будет ли это нарушением трудового или служебного законодательства? Не последует ли за этим наказание за нарушение установленных требований? Учитывая, что эта проблема не оговаривается Трудовым кодексом РФ (если и оговаривается, то сугубо в границах задач трудового права, что в нашем случае равносильно отсутствию оговорки), в конечном итоге, вопрос переходит в плоскость наличия или отсутствия верховенства трудового законодательства при его конфликте с законодательством о статусе народных представителей. Проблема актуализируется тем, что *правовая система России не имеет единого закона о статусе депутатов всех уровней*.

Если продолжить эти рассуждения с учетом еще одного фактора – наличия правоотношений кандидатов и депутатов с политическими партиями, которые выдвинули кандидатов или списки кандидатов, получается, что приоритет трудового и служебного права в отношении механизмов народного представительства становится трудновыполнимым. Если кандидат в депутаты не является независимым «одномандатником» (таких участников избирательных

[1] Айбазова Д.А. О правовом регулировании статуса выборного лица местного самоуправления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2009. № 1. С. 82.

правоотношений в современной России с течением времени становится меньше), он вправе притязать на замещение, как минимум, трех должностей: по основному месту работы, в представительном органе и в своей политической партии. Кроме того, если в соответствии с избирательным законодательством его назначили наблюдателем или членом избирательной комиссии с правом совещательного голоса, то добавляется еще одна «должность» в механизме организации избирательного процесса[1]. Вне зависимости от того, полагается ли за это какое-либо денежное вознаграждение или нет, «должностной» характер правоотношений налицо, причем он лишен типичных признаков должностных правоотношений по смыслу трудового или служебного права.

В связи с этим М.В. Иванова пишет: «Фактические региональные политические и бизнес-элиты вынуждены стремиться в списки «Единой России», поскольку только через них возможно получить «гарантированные» мандаты депутатов и представительство». Таким образом, должности в структуре партии «Единая Россия» приобретают настолько важное номенклатурное значение, что по своему «весу» они приближаются к статусу депутатов как избранных народных представителей[2]. Это вполне увязывается с устоявшейся в зарубежной науке трехзвенной структурой целей политических партий: получению голосов (vote-seeking), получению должностей (office-seeking) и следованию определенному политическому курсу (policy-seeking)[3].

Партии в демократическом обществе действительно стремятся к трансформации «голосов» в «должности». Вне цели «office-seeking» партийцы лишались бы основного стимула к занятию политической деятельностью. Однако если одна политическая партия занимает длящееся лидирующее положение в

---

[1] Нудненко Л.А. Некоторые проблемы реализации принципа открытости и гласности выборов в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 49; Бялкина Т.М. Особенности избирательного процесса на муниципальных выборах // Конституционализм и государствоведение. 2023. № 1 (29). С. 36-43.

[2] Иванова М.В. Партийная номенклатура в России: возможно ли возрождение? // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2011. № 11. С. 288.

[3] Макменамин И., Гвиазда А. Три пути институционализации: голоса, должности и политический курс при смене партий в Польше // Политическая наука. 2014. № 3. С. 103.

системе других партий, которое гарантируется административно-ресурсными методами, партийно-номенклатурные должности начинают приобретать решающее значение, хотя с конституционно-правовой точки зрения их «вес» и не настолько высок. Своего рода апогея этот принцип достиг в СССР, когда должность генерального секретаря ЦК КПСС фактически означала пост главы государства, хотя с формальной стороны эта должность даже не упоминалась в советских конституциях. Совмещение должностей генерального секретаря ЦК КПСС и председателя Президиума Верховного Совета СССР с точки зрения соответствия требованиям трудового законодательства советской юриспруденцией под сомнение не ставилось[1]. Полагаем, что тот же принцип должен действовать в современной России, причем не только на федеральном уровне, но также в субъектах РФ и муниципальных образованиях: множественность должностей, которые может замещать одно и то же лицо в конституционно-правовом смысле, не препятствует ограниченности замещения должностей в контексте трудового или служебного права.

О верности данного вывода, на наш взгляд, свидетельствует опыт законодательного регулирования организации публичной власти в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Примечательно, что соответствующие гарантии даются непосредственно федеральными законами: во-первых, в субъектах РФ одно и то же лицо может замещать одновременно должность высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ[2] (если применять метод аналогии с федеральным уровнем власти, это означало бы, что одно и то же лицо одновременно замещает должность Президента страны и председателя ее Правительства); во-вторых, в муниципальных образованиях допускается одновременное осуществление одним и тем же лицом должностей главы муниципального образования и председателя

[1] См., например: Заявление Генерального секретаря ЦК КПСС, Председателя Президиума Верховного Совета СССР Ю.В. Андропова // Свободная мысль. 2008. № 10. С. 149-154.

[2] Соломонов П.Н. Высшее должностное лицо как руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2019. № 10. С. 112.

представительного органа муниципалитета[1], либо главы муниципального образования и главы местной администрации[2]. Распространенность данной практики в совокупности с отсутствием опыта ее обжалования в Конституционном Суде РФ или признания этим Судом неконституционной убеждает нас в том, что *конституционно-правовая множественность должностей*, замещаемых одним и тем же физическим лицом, является более допустимой, чем это можно было бы представить в границах служебного или трудового права (где максимально допустимой границей в правовом регулировании является осуществление трудовых или служебных обязанностей по внутреннему или внешнему совместительству).

Применительно к депутатскому корпусу, однако, основной демаркационной линией служит вопрос о работе народных представителей на постоянной или непостоянной основе. Советская традиция представительной демократии выработала генеральную линию о приоритетности совмещения депутатского мандата с основной работой, службой или учебой. Мотивировалось это не только идеологическими соображениями (как утверждала официальная пропаганда, советская система народного представительства «лучше» буржуазной представительной демократии именно тем, что советские депутаты были «ближе к народу» и постоянно интересовались их нуждами и потребностями): непрофессиональное представительство действительно имеет ряд объективных достоинств, которые действуют в любой стране мира вне зависимости от ее политического выбора (экономия бюджетных средств, перенесение тяжести нормотворческих работ на профессиональную администрацию, обеспечение независимости народных представителей от администрации в финансово-денежном отношении и др.). С другой стороны, профессиональная народная

[1] Глава муниципального образования, избранный из числа депутатов и исполняющий полномочия председателя представительного органа, остается депутатом и может работать на непостоянной основе // Муниципальное право. 2015. № 4. С. 76.

[2] Трофимов М.С., Бестужий А.И. К вопросу об особенностях и проблемах реализации муниципально-правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2. С. 72-77; Бялкина Т.М. Должностные лица местного самоуправления: действующее законодательство и новеллы законопроекта о новой муниципальной реформе // Конституционализм и государствоведение. 2022. № 3 (27). С. 36-42.

депутация также обладает рядом институциональных преимуществ, которые следует учитывать при оценке целесообразности соответствующих нормативно-правовых решений[1].

Дифференцированный подход к вопросу о работе депутатов на постоянной или непостоянной основе, подкрепленный противоречивостью традиций и новых тенденций в государственно-правовом развитии страны, в конечном итоге, привел к следующему, относительно устойчивому законодательному решению: на федеральном уровне народная депутация является, главным образом, профессиональной; в субъектах РФ на постоянной основе работает определенная часть депутатов, но не весь избирательный корпус (по усмотрению региональных законодателей); в муниципальных образованиях количество работающих на постоянной основе депутатов весьма ограничено вплоть до его полного отсутствия.

Это объясняется многими обстоятельствами и в целом, на наш взгляд, заслуживает положительной оценки в обществе. Профессиональность депутации действительно должна быть поставлена в зависимость от сложности и масштабности функций народного представительства[2]. Традиционные функции представительной демократии (представительство интересов избирателей, нормотворчество и контроль деятельности исполнительной власти)[3] по мере движения от Федерации к субъектам РФ и муниципальным образованиям имеют тенденцию к упрощению. Что касается новых и нетрадиционных функций (коммуникация с избирателями через сеть Интернет, проведение различных публичных мероприятий и др.), то они могут осуществляться депутатами на общественных началах.

---

[1] Шульженко Ю.Л. Общероссийские политические партии о конституционализме в дооктябрьский период // Государство и право. 2020. № 8. С. 72-80.

[2] Витковская Т.Б. Городские думы в Российских малых городах: профессионализм депутатов и эффективность представительной власти // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2019. № 3. С. 108-114.

[3] Храмушин В.В. Конституционно-правовые функции институтов представительной демократии в Российской Федерации: дисс. … канд. юрид. наук. Пенза, 2020. С. 53, 58, 61.

Во всяком случае, затраты из бюджета на денежное вознаграждение депутатам только для того, чтобы последние организовывали различные общественные мероприятия, на наш взгляд, – не самое лучшее нормативно-правовое решение. Оценка эффективности бюджетных затрат на содержание депутатов, работающих на постоянной оплачиваемой основе, должна осуществляться путем измерения *основных* функций народного представительства[1]. В Государственной Думе масштаб представительных, законодательных и контрольных функций настолько велик, что работа 450 депутатов на постоянной основе может считаться полностью оправданной. В субъектах РФ в этом уже нет такой необходимости, поскольку именно представительные, законотворческие и контрольные функции менее ощутимы. Что касается муниципальных образований, которые вообще не реализуют законодательную функцию, а функции представительства и контроля в них максимально упрощены, то в этом случае профессиональная народная депутация является сомнительной и довольно часто нецелесообразной вовсе.

Подчеркнем, что работающие на непостоянной основе депутаты не должны занимать должности в представительных органах по смыслу трудового права. Полагаем, что законодательные решения субъектов РФ такого рода являются ошибочными и даже противоправными с точки зрения требований федерального законодательства. Их следует опротестовывать прокурорам и обжаловать в судах общей юрисдикции. Если депутат получает дополнительное денежное вознаграждение за осуществление депутатской работы на непостоянной основе, соответствующая выплата[2] подлежит оформлению как следствие *гражданско-правовых отношений между депутатом и органом народного представительства*. Но в *конституционно-правовом смысле статус* депутатов, работающих на постоянной и непостоянной основах, должен быть *одинаковым*.

---

[1] Чепурнова Н.М. Профессиональная этика выборных должностных лиц и легитимность государственной власти в России: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости // Публичное право сегодня. 2018. № 3. С. 25-37.

[2] Голещихин В.С. Приведение законодательства о денежном содержании лиц, замещающих государственные должности, в соответствие с принципом разделения властей // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 3. С. 43-47.

Это должно затрагивать, во-первых, полномочия депутатов по участию в заседаниях и нормотворческом процессе (право на инициативу, на вопросы, на дебаты, на голосование и т.п.), во-вторых, их контрольную компетенцию (право на запросы, на вопросы, на участие в депутатском расследовании и др.). Представительская функция с юридической точки зрения менее формализована, однако и она подлежит реализации, на наш взгляд, в равной мере в отношении депутатов, работающих на постоянной и непостоянной основе. В этом заключается *«должность» депутатов как представителей народа, реализующих самостоятельную компетенцию дополнительно к коллегиальным полномочиям органа народного представительства*.

Отрицание наличия «должности» депутатов, таким образом, возможно в двух различных направлениях теоретической и практической юриспруденции: во-первых, с точки зрения соотношения с трудовым правом (депутаты, работающие на непостоянной основе, в трудовых отношениях с представительным органам не состоят, следовательно, они и не замещают депутатскую должность); во-вторых, в аспекте соотношения коллегиальных и единоличных форм представительства (депутат действует лишь как член коллегии, но не в качестве «индивидуального должностного лица»)[1]. Второе из двух вышеназванных обстоятельств во многом обусловлено тенденциями последних десятилетий, ввиду которых индивидуальный статус депутатов был ослаблен, а коллегиальные начала в деятельности представительных органов, напротив, усилены. Если в сфере нормотворчества это вполне объяснимо (депутаты не могут уполномочиваться законом на принятие индивидуальных правовых актов, даже если последние не относятся к категории нормативных правовых актов), то в области представительной и контрольной функций депутаты вполне могли бы

[1] Скринская Т.П. Проблема манипулирования коллегиальных решений органов государственной власти и муниципального управления // Актуальные проблемы современной науки. 2005. № 5. С. 113.

реализовывать компетенцию и в индивидуальном порядке[1], что не обязательно должно быть строго и безусловно связано с коллегиальными формами публичной деятельности[2].

Соотношение коллегиальной и единоличной форм народной депутации в современной России усиливается ввиду должностной дифференциации во внутренней организации деятельности представительных органов, что неизбежно ведет к потере фактического равенства депутатов в их статусе как народных представителей. Кроме председателей и заместителей председателей органов, вводятся должности председателей комитетов и их заместителей, причем настолько активно, что должности «рядовых» депутатов (т.е. депутатов, которые не имеют дополнительной должности во внутренней структуре представительного органа) становятся своего рода «редкостью». Вслед за этим «должность депутата», даже если таковая признается законодателем, «растворяется» в структуре других *депутатских должностей* (председатель органа, его заместители, председатели комитетов и комиссий, их заместители). *Понятия «должность депутата» и «депутатская должность»,* таким образом, – *не тождественные категории современного конституционного права*. Занятие должности депутата вследствие выборов *предопределяет возможность* последующего избрания на другую депутатскую должность, но *не гарантирует* такое избрание[3].

В связи с изложенным обратимся к выбранной законодателем модели правового регулирования соответствующих общественных отношений. В

---

[1] Рябухин И.В. Отражение функций политической элиты в депутатских интерпелляциях первого созыва Государственной думы Российской империи // Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность. СПб., 2017. С. 205-213.

[2] Краснов М.А. Способен ли депутатский запрос быть средством парламентского контроля? // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 4. С. 16-32; Осинцев Д.В. Депутатский контроль или дестабилизирующий фактор? // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 22-26; Гошуляк В.В. Проблемы становления парламентаризма в субъектах Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3. С. 15-24.

[3] О разнообразии подходов к правовому регулированию данных общественных отношений – см., например: Тасыбаева Ж.З. Правовой статус председателя сессии местного представительного органа (Маслихата) и секретаря в структуре местного представительного органа Республики Казахстан // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 3. С. 426.

соответствии с Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[1] (ст. 2) статус федеральных парламентариев определяется Конституцией РФ и данным Федеральным законом. Далее части 2 и 3 анализируемой статьи устанавливают объем социальных гарантий парламентариям, т.е. разрешают вопросы депутатского индемнитета. В частях 4 и 5 гарантируются условия для осуществления полномочий депутатов. Этим, в сущности, законодательное регулирование статуса федеральных парламентариев «в системе государственных должностей Российской Федерации» исчерпывается.

Анализируемая статья Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», на наш взгляд, нуждается в критике ввиду высокой степени правовой неопределенности[2]. Законодатель избегает прямого ответа на вопрос, какое же действительно место федеральные сенаторы и депутаты Государственной Думы занимают в «системе государственных должностей». Во внутреннем содержании статьи ни о каких «должностях» речи не идет. В связи с этим правоприменитель поставлен в весьма сложную юридическую ситуацию: следует ли руководствоваться наименованием или содержанием[3] статьи 2 данного Закона? Из наименования статьи следует, что федеральные парламентарии занимают некую позицию в системе федеральных государственных должностей. В содержании же статьи решаются более частные вопросы соотношения статусов и гарантий депутатской деятельности (в особенности – социальных в сравнении со статусом других должностных лиц России).

---

[1] Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

[2] Ершов В.В. «Принцип правовой определенности» или правовая категория «определенность права»? // Российское правосудие. 2016. № 1. С. 80.

[3] О близких проблемах – см., например: Кокорев В.Г., Мутасова М.А. Совершенствование технико-юридического конструирования части 1 и 2 статьи 148 УК РФ с учетом принципа справедливости // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2018. Т. 5. № 1. С. 44-48.

Более развернутое правовое регулирование наблюдается в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[1], в котором отдельные статьи посвящены «условиям осуществления депутатской деятельности» (ст. 11), «ограничениям, связанным с депутатской деятельностью (ст. 12) и «гарантиям депутатской деятельности и неприкосновенности депутата» (ст. 13). Несмотря на более широкий комплекс правовых норм, законодатель в этом случае не заявляет намерения урегулировать вопрос о статусе депутата в системе государственных должностей. При этом наличие «руководящих должностей» в представительном органе законом признается. Более того, законодатель стимулирует замещение «рядовыми депутатами» соответствующих «руководящих должностей», опираясь на право принимавших участие в выборах политических партий на своего рода «пакетные соглашения» (правда, в отличие от распространенной практики зарубежных стран, речь идет лишь о руководящих должностях в представительном органе, минуя должности в региональной исполнительной власти)[2].

Эта практика, на наш взгляд, может оцениваться как позитивно, так и негативно. С одной стороны, полагаем весьма важными дополнительные гарантии, установленные ч. 2 и 3 ст. 11 анализируемого Федерального закона[3]. Они фактически лишают парламентскую фракцию, которая пользуется правом квалифицированного большинства голосов вследствие результатов очередных выборов, неограниченно и по своему усмотрению распределять места депутатов, работающих на постоянной основе и замещающих руководящие должности в законодательном (представительном) органе субъекта РФ. Конечно, эти гарантии минимальны, однако региональные законодатели вправе их расширить. С другой

[1] Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (утратил силу) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

[2] Ямалова Э.Н. Политическое представительство и проблемы обратной связи в новых демократиях: опыт постсоветской Литвы // Политика и общество. 2015. № 4. С. 514-521.

[3]Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 27.02.2020 № 27-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 9. Ст. 1119.

стороны, *тенденция административно-должностного ранжирования*[1] *внутренней структуры органов народного представительства* не может разрешить конституционно-правовую проблему *участия депутатов в формировании исполнительной власти* по результатам очередных выборов.

Естественный путь дальнейшего развития представительной демократии в субъектах РФ нам видится таким: депутатский корпус должен иметь более широкую, реальную и гарантированную федеральным законом возможность участия в формировании высшего исполнительного органа субъекта РФ и руководящего состава региональных органов исполнительной власти специальной компетенции[2]. Подобные вопросы не должны относиться к исключительной компетенции высших должностных лиц субъектов РФ, даже если они приобрели полномочия вследствие прямых выборов, не говоря о случае их назначения на должности решениями законодательных (представительных) органов субъектов РФ по представлению Президента РФ, если это допускается конституционным (уставным) законодательством субъекта РФ.

В свою очередь, внутренняя организация законодательных (представительных) органов субъектов РФ нуждается в модернизации в целях гарантирования равенства статуса депутатов и максимально возможного исключения «руководящих должностей», которые сами по себе не свойственны демократическому народному представительству. Функции «спикера» парламента могут поочередно выполнять депутаты на основе принципов жеребьевки, старшинства, поочередности и т.п. Основную лоббистскую роль во внутренней организации представительных органов играют парламентские фракции. Комитеты и комиссии должны быть более подвижными по своей структуре.

Возможно, в современном обществе следует отказаться от устаревшего принципа, согласно которому депутат обязан входить в состав какого-то одного

---

[1] Болдырева Л.Л., Выходцева Е.А. Проблемы реформирования системы управления кадрами государственной службы // Компетентность. 2008. № 2. С. 42-49.

[2] Лебедева Н.В. Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ // Проблемы права. 2013. № 2. С. 38-46.

комитета или одной комиссии[1]: здесь ключевое значение имеет заинтересованность депутата в разрешении всего спектра актуальных вопросов, чему препятствует излишняя «жесткость» структуры объединений депутатов на основе заранее установленных сфер государственной или муниципальной деятельности[2]. Сегодня внутренняя структура законодательных (представительных) органов субъектов РФ стала методологически повторять структуру исполнительной власти субъектов РФ. Это порождает дублирование публичных функций, осуществляемых одновременно депутатами на руководящих должностях и чиновниками региональных администраций. Данная проблематика стимулировала развернутый комплекс правовых позиций Конституционного Суда РФ, вследствие которых законодатель был вынужден пересмотреть некоторые руководящие идеи, обусловливающие не только соотношение понятий «публичных должностей» и «должностей публичной службы» применительно к системе народного представительства, но также более масштабную задачу оценки статуса депутатов как своего рода «системы должностей» в структуре аппарата государства. В связи с этим обратим внимание на следующие постановления Конституционного Суда РФ.

В 2012 году перед Конституционным Судом РФ был поставлен вопрос о соответствии Конституции РФ нормы законодательства субъекта РФ, установившей отличную от федеральной модель структуры должностей государственной гражданской службы. Строго говоря, эта проблема не затрагивает статус депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, т.к. депутаты как носители мандатов народного доверия замещают «государственные должности», не относящиеся к категории «должностей государственной службы». Однако методологически эти правоотношения весьма близки, поскольку фактически речь шла о

[1] Иванов В.В. Организация деятельности постоянных депутатских комитетов (комиссий) представительных органов муниципальных образований // Публичная власть: реальность и перспективы. М., 2015. С. 155-158.

[2] Снурницына А.В. Проблемы совершенствования деятельности представительных органов местного самоуправления в механизме реализации права на достойный жизненный уровень // Вестник государственного и муниципального управления. 2018. Т. 7. № 3. С. 132-140.

самостоятельности субъектов РФ в вопросе о том, какие должности им можно учреждать, какие – нет, и какие должности следует относить к той или иной категории или группе должностей. Из материалов указанного дела следовало, что прокуратура субъекта РФ истолковала федеральный реестр должностей не просто как некий «примерный образец» для законотворчества субъектов РФ, но в качестве своего рода «безусловного императива», который требует *полной тождественности* федерального и регионального реестров. Конституционный Суд РФ отнесся к этому критически, полагая возможным право субъектов РФ *не воспроизводить буквально* федеральный реестр. Однако на федеральном законодателе лежит публично-правовая обязанность установить более четкие критерии единства федеральных требований и границ самостоятельности субъектов РФ. Кроме того, субъекты РФ не вправе учреждать должности, которые были бы «не сопоставимыми по функциям с аналогичными должностями федерального реестра».

Сторонники «должностного» подхода к определению статуса депутата нередко ссылаются на Указ Президента от 4 декабря 2009 г.[1], которым должность регионального депутата была включена в Перечень типовых государственных должностей субъектов РФ. Полагаем, однако, этот аргумент недостаточным в силу того, что нормативные правовые акты Президента РФ имеют подзаконный характер и занимают весьма неоднозначное положение в иерархии источников права в силу требований ст. 76 Конституции РФ. Вопрос о статусе депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ должен решаться, главным образом, посредством регулирования в конституциях (уставах) и законах субъектов РФ. В некоторых случаях, когда того требуют общие условия организации федеративных отношений, возможно регулирующее воздействие федерального закона (в настоящее время это Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

[1] Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 49. Ст. 5921.

Федеральный закон о статусе федеральных парламентариев к данным правоотношениям применяться не должен)[1].

О верности данных выводов свидетельствует мотивировочная часть анализируемого Постановления Конституционного Суда РФ № 26-П от 2012 года[2]. Было бы логичным в целях установления «единой вертикали» федеральной и региональной исполнительной государственной власти определение Президентом РФ ряда критериев для учреждения региональных публичных должностей, но это не должно затрагивать статус *депутатов как выборных лиц, представляющих в совокупности в органах публичной власти народ в той же мере, в какой его представляет глава государства как выборное должностное лицо*. Такого рода полномочие Президента РФ может быть оговорено в федеральном законе либо следовать из права главы государства на опережающее правотворчество, если федеральный закон содержит соответствующие пробелы в правовом регулировании. Установленный Конституционным Судом РФ критерий «сопоставимости по функциям с аналогичными должностями федерального реестра», однако, применительно к статусу депутатов актуализирует другую важную проблему: насколько юридически допустимым является умолчание в федеральном законе о наличии «должностного» статуса депутатов всех уровней при его одновременном закреплении указом Президента РФ лишь в отношении

---

[1] Примечательно, что в Конституционном Суде РФ обжалуются нормы федерального законодательства, принятого по предметам совместного ведения, на том основании, что оспариваемым актом определена компетенция конкретного органа минуя волю регионального законодателя, к полномочиям которого относится разграничение соответствующей компетенции – см., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2017 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // СЗ РФ. 2017. № 15. Ст. 2284.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2012 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края» // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6744.

нижестоящих уровней публичной власти, минуя Совет Федерации и Государственную Думу. Полагаем, что указанная правовая неопределенность нуждается в разрешении путем соразмерной корректировки действующего законодательства (приложения 2, 4).

В 2013 г. Конституционный Суд РФ разрешал близкую проблему о праве субъектов РФ на установление единовременной денежной выплаты депутатам законодательных (представительных) органов субъектов РФ в случае прекращения их полномочий ввиду не избрания на новый срок. Методологическая близость этой проблематики проявилась не только в том, что в данном постановлении затрагивались вопросы «должностного статуса депутатов». Первопричиной указанной судебной тяжбы снова послужила некая «унифицированная» позиция прокуратуры и других федеральных правоохранительных структур о безусловном единстве норм федерального законодательства без учета федеративной природы российской государственности и конституционного права субъектов РФ на региональное правотворчество[1].

Примечательно также, что Конституционный Суд РФ оценивал институт единовременной денежной выплаты применительно к случаю работы депутатов на постоянной основе. Это, в свою очередь, ослабляло позицию заявителей, поскольку здесь действительно имеются трудовые отношения, трудовое законодательство является достаточно унифицированным и не может произвольно трактоваться региональными законодателями без ясно выраженной управомочивающей нормы федерального права. Несмотря на это, Конституционный Суд РФ вынес постановление о конституционной возможности учреждения указанных денежных выплат вследствие воли региональных публичных властей. Мотивировалось это, во-первых, нахождением регулируемой сферы общественных отношений в совместном ведении России и ее субъектов,

[1] См., например: Аничкин Е.С. Внутрифедеративные противоречия в России и их отражение в конституционном законодательстве // Известия Алтайского государственного университета. 2004. № 2. С. 55; Зражевская Т.Д., Савченко С.А. Воздействие конституционного законодательства на формирование правовой системы России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 1. С. 31-44.

во-вторых, наличием распространенной практики «золотых парашютов» для многих других должностных лиц федерального уровня (судьи, депутаты Государственной Думы), в-третьих, особенностями статуса депутата как народного представителя, несущего риск *утраты должности* ввиду очередных выборов[1].

Таким образом, Конституционный Суд РФ юридически установил и однозначно признал факт отнесения статуса депутатов, работающих на постоянной основе в органах народного представительства, к категории должностей, которые можно квалифицировать как публичные, т.е. либо государственные (уровни Федерации и субъектов РФ), либо муниципальные. Но это затрагивало, главным образом, статус депутатов в смысле трудового права и не распространялось на лиц, которые совмещают статус народного представителя со своей основной деятельностью. Полагаем, что они тоже несут соразмерный «риск утраты должности депутата», но поскольку это не является основным источником средств их существования, законодатель правомерно не вводит аналогичные механизмы их правовой защиты (даже если размер денежного вознаграждения, выплачиваемого депутатам за деятельность в качестве народных представителей, превышает заработную плату и другие доходы по их основному месту работы, службы или учебы. Статус «слуги народа» не предполагает в качестве основной цели денежное обогащение народного представителя за счет федеральной, региональной или муниципальной казны).

Выявленная нами юридическая дифференциация является обоснованным отступлением законодателя от общего правила статьи 19 Конституции РФ, но не противоправным нарушением ее требований. Гарантии трудовых прав, на наш взгляд, подлежат применению строго в трудовых правоотношениях и не должны распространяться на другие отношения конституционно-правового характера, в которых присутствует «должностной» элемент, но отсутствует юридический факт

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 5 апреля 2013 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов» // СЗ РФ. 2013. № 15. Ст. 1843.

наличия трудовых отношений. Единовременная денежная выплата депутатам на случай прекращения их полномочий, распространяемая исключительно на статус депутатов, работающих на постоянной основе, подлежит трактовке не как *элемент индемнитета* депутата, но именно как *гарантия трудовых прав* соответствующих лиц. Их статус депутатов в данном случае имеет значение, главным образом, в аспекте высоких рисков не избрания на новый срок, что характерно для многих других категорий трудовых отношений. В конституционно-правовом аспекте, напротив, статус депутатов как носителей мандата народного доверия должен быть, по общему правилу, единым[1].

Понимание статуса депутата как «публичной должности» в конституционно-правовом смысле вне зависимости от наличия или отсутствия трудовых отношений соответствующего лица с представительным органом, стимулирует ряд других правовых проблем, в частности, связанных с обеспечением равноправия лиц, замещающих публичные должности и должности публичной службы. Это рельефно проявляется в результате анализа законодательства и правоприменительной практики по вопросам об организации государственной гражданской и муниципальной службы в их сравнении с механизмом правового обеспечения статуса депутатов. Общая картина такова, что публичная служба сопряжена с большим числом *правоограничений* по сравнению с *цензами пассивного избирательного права*, в то время как *ответственность* депутатов (как лиц, принимающих решения) значительно выше по сравнению с соответствующими государственными гражданскими и муниципальными

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3647; Постановление Конституционного Суда РФ от 26 июня 2014 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» в связи с жалобой граждан А.В. Ерина и П.В. Лебедева» // СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3849.

служащими (как субъектов, реализующих волю депутатского корпуса). Это выглядит, на наш взгляд, как явная юридическая диспропорция, нуждающаяся в законодательном разрешении (либо в пользу либерализации ограничений доступа к публичной службе, либо в целях усиления требований к выборам депутатов).

Так, законодатель запретил нахождение на государственной гражданской службе лиц, которые не проходили военную службу по призыву и не имели на то законных оснований в соответствии с заключением призывной комиссии. Конституционный Суд РФ не усмотрел в этом нарушения Конституции РФ, мотивируя это повышенными требованиями к репутации публичных служащих и соответствующим публичным интересом[1]. Однако к депутатам Государственной Думы и депутатам законодательных (представительных) органов субъектов РФ статьей 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» аналогичные требования не предъявляются. Вследствие этого лица, которые не проходили военную службу и не имели на то законных оснований, вправе замещать депутатские должности, принимать обязательные для гражданских служащих решения и контролировать их деятельность, в то время как самим гражданским служащим «с подобной репутацией» запрещено заниматься соответствующей деятельностью, что подтверждено практикой Конституционного Суда РФ.

Заметим, например, что военные прокуроры в современной России осуществляют весьма активную деятельность, направленную на проверки военных комиссариатов в целях выявления незаконного освобождения граждан от призыва на военную службу в ретроспективе, но в настоящем времени, когда призывной возраст уже достигнут и единственным неблагоприятным последствием выявления нарушений для такой категории лиц является запрет на государственную и муниципальную службу. При этом ничто не препятствует

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2014 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части реализации мер по повышению престижа и привлекательности военной службы по призыву» в связи с запросом Парламента Чеченской Республики» // СЗ РФ. 2013. № 46. Ст. 6424.

этим лицам баллотироваться в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а в случае избрания – контролировать деятельность органов исполнительной власти, включая военные комиссариаты.

Мы не являемся сторонниками столь «жестких» мер в отношении от недобросовестных призывных комиссий и призывников, особенно с учетом давности вменяемого деяния или содеянного (основанием к этому нередко служат ничтожные и формальные поводы, мелкие правонарушения и т.д.), однако если законодатель все же принял соответствующее решение, то оно должно быть последовательным и охватывать, как минимум, всю основную цепочку функционирования государственного аппарата с учетом полноты возникающих при этом взаимосвязей и взаимозависимостей. Во всяком случае, требования к репутации подконтрольных лиц (исполнительная власть) не могут превышать требования к репутации контролирующих лиц (депутаты). Иное следовало бы квалифицировать как нарушение конституционного принципа справедливости в демократическом обществе с точки зрения, как установил Конституционный Суд РФ в аналогичных случаях, «равноправия лиц в тождественных правовых условиях»[1] и «недопустимого использования государством своих полномочий»[2]. В свою очередь, экспансия избирательных цензов привела бы к несоразмерным ограничениям избирательных прав граждан (ст. 32 Конституции РФ), выражающих в совокупности и в применении ко всей системе народного представительства конституционную концепцию народного суверенитета (ст. 3 Конституции РФ). Следовательно, более перспективным здесь является путь *либерализации законодательства, освобождения его от чрезмерных ограничений и запретов*.

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 8 статьи 32 Избирательного кодекса города Москвы в связи с жалобой гражданина К.С. Янкаускаса» // СЗ РФ. 2015. № 52. Ст. 7683.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 октября 2017 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Д.А. Абрамова, В.А. Ветлугаева и других» // СЗ РФ. 2017. № 44. Ст. 6569.

На основании изложенного можно сформулировать вывод о том, что статус депутата предполагает замещение им должности в конституционно-правовом смысле, которая предполагает организационную обособленность в структуре государственного или муниципального аппарата, наличие прав и обязанностей, а также ответственности перед гражданами и государством. Понятия представительства власти и представительства населения могут сосуществовать и их не следует чрезмерно противопоставлять друг другу. Конституционно-правовая множественность должностей, замещаемых одним и тем же физическим лицом, является более допустимой, чем это можно было бы юридически разрешить в границах служебного или трудового права. Если депутат получает дополнительное денежное вознаграждение за осуществление депутатской работы на непостоянной основе, соответствующая выплата подлежит оформлению как следствие гражданско-правовых отношений между депутатом и органом народного представительства. Но в конституционно-правовом смысле статус депутатов, работающих на постоянной и непостоянной основах, должен быть в целом единым.

Понятия «должность депутата» и «депутатская должность» – не тождественные категории современного конституционного права. Занятие должности депутата вследствие выборов предопределяет возможность последующего избрания на другую депутатскую должность, но не гарантирует такое избрание. Внутренняя организация законодательных (представительных) органов нуждается в модернизации в целях гарантирования равенства статуса депутатов и максимально возможного исключения «руководящих должностей», которые сами по себе не свойственны демократическому народному представительству. Особенно подобная модернизация требуется на уровне субъектов РФ и в муниципальных образованиях. Полагаем, что в современном обществе следует отказаться и от устаревшего принципа, согласно которому депутат обязан входить в состав какого-то одного комитета или одной комиссии: здесь ключевое значение имеет заинтересованность депутата в разрешении всего спектра актуальных вопросов, чему препятствует излишняя «жесткость»

структуры объединений депутатов на основе заранее установленных сфер государственной или муниципальной деятельности.

§ 3. Парламентский иммунитет и индемнитет: практика России и зарубежных стран

Парламентский иммунитет и индемнитет имеют важное значение в системе обеспечения доверия избирателей к народному представительству и конституционной демократии[1]. В сущности, именно необходимость обеспечения народного доверия обусловливает само по себе существование иммунитета и индемнитета: будучи средством гарантирования независимости депутатского корпуса от каких-либо внешних политических сил, оно защищает общество от нарушения режима демократического правления[2]. Вместе с тем, как показывает практика, иммунитет и индемнитет являются одновременно и объектами критики части избирательного корпуса, полагающего, что «слуги народа» должны быть «равными с народом», не обладая при этом никакими преимуществами и привилегиями[3].

Примечательно, что наличие иммунитета и индемнитета высших чиновников исполнительной власти и особенно представителей двора монарха (в монархических странах), воспринимается общественным мнением более естественно и менее критически, чем в случаях, когда речь идет о выборных народных представителях. Однако совершенно очевидно, на наш взгляд, что народный представитель должен быть защищен законом, во-первых, от

---

[1] Гречишникова Е.В. Некоторые вопросы иммунитета и индемнитета депутатов Европейского парламента: сравнительно-правовой анализ // Вестник Омского университета. 2012. № 1. С. 47.

[2] Севрюкова Е.С. Конституционно-правовое обеспечение парламентского индемнитета и иммунитета парламентария в РФ // Актуальные проблемы правового и политического развития России. Саратов: Саратовский источник, 2014. С. 235.

[3] Голик А.А., Томилина Е.Е. Иммунитет и индемнитет как элементы правового статуса депутата Государственной Думы // Право и закон: история, теория, практика. М., 2015. С. 170.

административного или организационного вмешательства в депутатскую деятельность, для чего требуется иммунитет; во-вторых, от элементарных неудобств в социально-экономическом смысле (жилище, заработная плата, медицинское обслуживание, отдых и др.) – это гарантируется институтом индемнитета[1]. Задача конституционно-правового регулирования заключается не в том, чтобы отрицать депутатский иммунитет и индемнитет: напротив, требуется его *правовое регулирование* в целях обеспечения адекватного *нормирования* и достижения уровня *минимальной достаточности*[2].

При этом следует учитывать, что парламентарии наделены законодательной властью, поэтому имеются риски необоснованного расширения границ иммунитета и индемнитета посредством парламентского законотворчества. Здесь действует принцип недопустимости быть «судьей в собственном деле», личная заинтересованность депутатов более чем очевидна[3]. Но это, по нашему мнению, не должно ставить под сомнение саму по себе необходимость конституционных институтов иммунитета и индемнитета. Конституционализм лишь требует, чтобы данная гарантия была разумной и сдержанной, не переходила границ и рамок дозволенного, не превращалась в необоснованную личную привилегию депутатского корпуса.

Понятие *иммунитета* тесно связано с конституционными институтами *неприкосновенности* и *несменяемости*. В этом отношении в юридической науке высказываются различные точки зрения[4]. Полагаем, что понятие «иммунитет» применительно к содержанию мандата народного доверия является близким к категории «неприкосновенность», причем это не следует отождествлять или

---

[1] Агафонов В.В. Иммунитет и индемнитет депутатов Государственной Думы Федерального Собрания в современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 8.

[2] Половченко К.А. К вопросу о статусе депутата Народной скупщины Республики Сербия // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 3. С. 126.

[3] Трофимова Г.А. О пределах депутатской свободы // Российский юридический журнал. 2016. № 2. С. 82.

[4] См., например: Лукошкина С.В. Обеспечение неприкосновенности депутата посредством депутатского иммунитета // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. Красноярск: Сиб. юрид. ин-т МВД России, 2003. С. 118.

смешивать с категорией «несменяемость». Последнее состояние в конституционной демократической системе предопределяется рядом *политических* факторов, связанных с возможной *утратой доверия* избирательного корпуса или народных представителей. Однако наличие или отсутствие доверия, на наш взгляд, не должно оказывать влияние на иммунитет. Даже в случае утраты доверия имевшийся иммунитет подлежит сохранению, иное препятствовало бы цели обеспечения независимости субъектов конституционных правоотношений. Депутаты и выборные должностные лица в демократическом обществе не объявляются «несменяемыми». В сущности, этим свойством не обладают в полной мере даже судьи, поскольку их полномочия могут быть прекращены досрочно вследствие совершения ими дисциплинарного проступка или нарушения кодекса судейской этики[1].

Иммунитет и индемнитет депутатов парламента весьма часто гарантируются непосредственно конституцией страны. Это позволяет надлежащим образом сдерживать излишний потенциал законотворческой деятельности парламентариев, которые благодаря конституции страны связаны юридическими требованиями «надзаконодательного» характера[2]. Так, ст. 58 Конституции Бельгии[3] предписывает, что парламентарии не могут подвергаться преследованию или задержанию в связи с высказанным мнением или голосованием. В течение сессии запрещается доставление в суд или арест без разрешения палаты, если только это не задержание на месте преступления. Если в отношении парламентария возбуждено преследование, в период сессии член палаты вправе потребовать от палаты, чтобы она приостановила такое

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1. и 12.1. Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминой, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и А.А. Филатовой» // СЗ РФ. 2008. № 10. Ст. 976.

[2] Конева Н.С. Особенности иммунитетов в конституционном праве России // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2014. № 3. С. 23.

[3] Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com. (дата обращения: 20.05.2019).

преследование. Соответствующая инициатива вотируется большинством в две трети поданных голосов.

Нетрудно заметить, что иммунитет парламентариев в Бельгии является ограниченным не только по объектам (преследование, задержание, арест), но и по времени (в период сессии). Примечательно также, что состязательный судебный процесс должен защищать парламентария именно от уголовного *преследования*, но не от уголовной *ответственности*. Последнее – прерогатива независимого, беспристрастного и объективного судебного разбирательства. Поэтому анализируемая конституция (как и многие другие, что будет видно из дальнейшего изложения материала) методологически верно предпочитает защищать депутата не от уголовной ответственности, но от уголовного преследования, т.е. от применения юридических мер на более ранних стадиях уголовного процесса.

В отличие от приведенного примера, в ФРГ парламентский иммунитет не ограничивается временными рамками. Депутат Бундестага «ни в какое время» не может быть подвергнут преследованию в судебном или административном порядке, привлечен к ответственности за голосование или высказывание. Исключения составляют «клеветнические оскорбления» (ст. 46 Конституции ФРГ)[1]. Иммунитет депутата Бундестага распространяется на любое уголовно наказуемое деяние, однако исключение из этого правила не исчерпывается случаями задержания при совершении деяния: допускается также применение соответствующих мер «в течение следующего дня». Бундестаг вправе потребовать приостановления уголовного производства, ареста или любого другого ограничения личной свободы народного представителя, что подлежит безусловному выполнению со стороны правоохранительной системы. Весьма емкой и корректной представляется конституционная формула индемнитета депутатов Бундестага: они имеют право на «соответствующее обеспечивающее их

[1] Конституция (Основной закон) Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com. (дата обращения: 20.05.2019).

независимость вознаграждение» и право «бесплатно пользоваться всеми государственными транспортными средствами» (ст. 48 Конституции ФРГ).

В Дании (ст. 48 Конституции)[1] право неприкосновенности устанавливается не только в отношении депутатов, но и самого парламента: посягательство на безопасность или свободу, издание или исполнение приказа, которые угрожают Фолькетингу, квалифицируется как «совершение государственной измены». Индивидуально парламентарии Дании защищены от преследования или тюремного заключения под условием согласия Фолькетинга, если только не имел факт их задержания на месте совершения правонарушения. Кроме того, «за стенами Фолькетинга» ни один депутат не может привлекаться к ответственности за выступления, но Фолькетинг может дать согласие на привлечение к такой ответственности.

Индемнитет в Дании на конституционном уровне исчерпывается указанием на вознаграждение депутатов, размер которого подлежит установлению избирательным законодательством (т.е. до вступления в должность депутатов после очередного электорального цикла). Примечательно, что таким образом конституционный законодатель Дании лишает депутатов текущего созыва возможности устанавливать самим себе денежное вознаграждение: оно может быть учреждено лишь в отношении следующего состава депутатского корпуса.

Следует подчеркнуть, что установление неприкосновенности самого парламента или его палат наряду с индивидуальным иммунитетом парламентариев характерно не только для Дании, но и для ряда других зарубежных стран (например, аналогичное предписание имеется в ст. 66 Конституции Испании), хотя этот подход и не является типичным. В сущности, неприкосновенность парламента как органа очевидна, но государственно-правовая практика знает случаи незаконного роспуска органов народного представительства главами государств и другими лицами (например, вследствие революционных событий или государственных переворотов).

---

[1] Конституция Дании от 5 июня 1953 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com. (дата обращения: 20.05.2019).

В частности, в России в начале XX в. большевиками было распущено Учредительное собрание[1], в 1993 г. Президентом страны – Верховный Совет РФ. При подобном историко-правовом опыте предписания ст. 48 Конституции Дании и ст. 66 Конституции Испании могли бы представлять определенный интерес для конституционного строя современной России, хотя сдерживающее значение правового регулирования данных отношений, на наш взгляд, не следует преувеличивать. В условиях революций, государственных переворотов и обостряющихся политических событий, как правило, приоритетом пользуются внеконституционные регуляторы общественных отношений.

Довольно подробные указания на основные формы обеспечения депутатского иммунитета характерны для ст. 68 Конституции Италии[2]: запрещаются привлечение к уголовной ответственности, личный или домашний обыск, арест, любое другое лишение свободы, перехват разговоров, сообщений и изъятие корреспонденции. Эти запреты обусловливаются разрешением палаты или обстоятельством задержания на месте преступления. Что касается индемнитета в Италии, то там, напротив, конституционный законодатель лаконичен, ограничиваясь лишь указанием на получение членами парламента «установленного законом вознаграждения» (ст. 69).

Парламентский иммунитет и индемнитет настолько широко распространены в конституционном праве зарубежных государств, что может сложиться впечатление, что это – некий «безусловный стандарт» демократии и конституционализма в современном обществе[3]. Однако изучение конституционной практики показывает ошибочность подобного предположения.

---

[1] Байрамов Ш.Б., Пиджаков А.Ю. Проявления индивидуального террора как политико-правовые предпосылки роспуска Учредительного собрания в России // Мир юридической науки. 2010. № 5. С. 27.

[2] Конституция Итальянской республики от 22 декабря 1947 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2019).

[3] Родителева Я.Н. Депутатская неприкосновенность от уголовного преследования: зарубежный опыт // Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в Крымском федеральном округе. Краснодар: Краснодарский ун-т МВД России, 2016. С. 259.

Например, Конституция Нидерландов[1] (ст. 119) парламентский иммунитет скорее отрицает, чем поддерживает. Если депутат или бывший депутат совершил правонарушение, рассмотрение дел осуществляется Верховным судом в процедуре, которая регулируются Королем или резолюцией Второй палаты. Правосудие Нидерландов не связано волей палат парламента, никакого их согласия на привлечение к ответственности депутатов не требуется.

В Конституции Румынии[2] имеется отдельная статья, посвященная парламентскому иммунитету (ст. 69). Ее формулировка запрещает задержание, арест, обыск и предание суду депутатов или сенаторов без разрешения Палаты «после его заслушивания». Дела о правонарушениях депутатов или сенаторов подсудны Верховному суду правосудия. При этом в случае, если парламентарий застигнут на месте преступления, допускаются его задержание и обыск. Но и здесь палата парламента играет весьма активную роль: после уведомления о задержании она вправе констатировать, что «для задержания нет оснований», после чего депутат или сенатор подлежат освобождению из-под стражи. Парламентариев в Румынии запрещено привлекать к юридической ответственности «за голосование или политические мнения, выраженные при осуществлении мандата» (ст. 70 Конституции Румынии). Индемнитет депутатов и сенаторов выражается в форме «ежемесячного вознаграждения» и «других прав», которые устанавливаются законом (ст. 71 Конституции Румынии).

Статья 78 Конституции Словакии[3] разграничивает ответственность депутата за голосование (преследование невозможно), за высказывания при осуществлении функций депутата (допускается дисциплинарная и гражданско-правовая ответственность), а также общий порядок уголовного, дисциплинарного преследования и ареста парламентариев. Последнее возможно исключительно с согласия Национального совета. В случае задержания депутата на месте

---

[1] Конституция Королевства Нидерландов от 24 августа 1815 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2019).

[2] Конституция Румынии от 31 октября 2003 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 21.05.2019).

[3] Конституция Словакии от 1 сентября 1992 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 21.05.2019).

преступления парламент немедленно уведомляется, после чего рассматривается вопрос о даче согласия на задержание. В отсутствие такого согласия депутат «должен быть немедленно освобожден».

Конституционное законодательство Франции[1] полагает приоритетным вопрос скорее об индемнитете, чем об иммунитете депутатского корпуса. Во всяком случае, ст. 25 Конституции Франции предписывает, что вознаграждение парламентариев должно определяться «органическим законом», что является близким понятием к «федеральному конституционному закону» в российской правовой системе. В Российской Федерации, напротив, Конституция РФ не допускает регулирование статуса сенаторов и депутатов на уровне федерального конституционного закона, вследствие чего соответствующие отношения регламентируются федеральным законом.

В свою очередь, депутатский иммунитет Конституция Франции (ст. 26) связывает, прежде всего, с недопустимостью преследования, розыска, ареста, заключения или суда за высказанные мнения и голосование. Общий иммунитет в отношении мер, связанных с лишением или ограничением свободы, связывается с разрешением бюро палаты, в состав которой входит парламентарий. Такое разрешение не является необходимым при задержании на месте совершения правонарушения. Палата также вправе приостановить принудительные меры в отношении парламентария на период сессии (задержание, лишение или ограничение свободы, преследование).

Анализ приведенной практики конституционно-правового регулирования в зарубежных странах позволяет сделать вывод о том, что понятие иммунитета, главным образом, юридическое. Смысл данного института заключается в установлении особого процессуального механизма привлечения к юридической ответственности[2], прежде всего – к уголовной ответственности и к

---

[1] Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2019).

[2] Коновалова Л.Г. Иммунитет депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ // Российский юридический журнал. 2010. № 6. С. 15.

административной ответственности, применяемой в судебном порядке[1], а также в ограничении некоторых процессуальных и административно-управленческих действий в отношении депутатского корпуса, применяемых полицией и другими правоохранительными службами, по своему конституционно-правовому статусу близкими к полиции. Депутатский иммунитет в этом смысле можно было бы назвать «судебным иммунитетом», «прокурорским иммунитетом», «следственным иммунитетом» и «полицейским иммунитетом», если речь идет об ограничении полномочий судей, прокуроров, следователей и полицейских в отношении депутатов без соответствующей санкции палаты Федерального Собрания. Некоторые ученые считают допустимой категорию «правовой иммунитет»[2]. Рассмотрим в связи с этим, как данные общественные отношения регулируются действующим российским законодательством.

Статья 19 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[3] кроме общего правила о неприкосновенности федеральных парламентариев (часть 1) и воспроизведения ряда других нормативных положений ч. 1 ст. 98 Конституции РФ (запреты задержания, ареста, обыска, личного досмотра) содержит значительно более важные гарантии неприкосновенности, состоящие в недопустимости привлечения парламентариев к уголовной и административной ответственности, что непосредственно Конституцией РФ не предусмотрено.

Данная проблема не является новой для современной России, она была выявлена Президентом РФ практически сразу же после принятия первой редакции

---

[1] Гущин В.З. Особенности привлечения к административной ответственности членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и особенности президентского иммунитета от привлечения к административной ответственности // Современное право. 2013. № 8. С. 21.

[2] Журавлев М. К вопросу о правовом иммунитете членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ // Уголовное право. 2000. № 1. С. 88; Митягин Ю.В. К вопросу о неприкосновенности и правовом иммунитете депутатов и должностных лиц органов местного самоуправления // Проблемы права. 2010. № 3. С. 96.

[3] Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

федерального закона о статусе федеральных парламентариев после конституционной реформы 1993 г., что послужило основанием для соответствующего запроса главы государства в Конституционный Суд РФ. Высший орган конституционного контроля, как известно, поддержал позицию депутатов и установил, что перечень гарантий депутатской неприкосновенности, который предусмотрен ст. 98 Конституции РФ, не является исчерпывающим, поэтому он может быть расширен федеральным законом[1].

Однако в современных условиях, после принятия конституционных поправок от 2020 г., данная проблематика проявляется в совершенно ином свете. Возникает вполне закономерный вопрос, по каким причинам конституционный законодатель воздержался от расширения нормативного содержания ст. 98 Конституции РФ, не указывая при этом на депутатский иммунитет в отношении уголовной и административной судебной ответственности? Причин здесь может быть, как минимум, три: либо конституционный законодатель полагает необходимым «замаскировать» эту депутатскую привилегию законодательным регулированием, «не поднимая» ее на конституционный уровень; либо в текущем законодательстве предполагаются изменения, исходя из намерения депутатов в будущем отказаться от соответствующих форм парламентского иммунитета; либо конституционный законодатель попросту не посчитал нужным решать данную проблему в ходе конституционной реформы от 2020 г., полагая, что другие проблемы являлись на тот период времени более существенными и заслуживающими большего внимания и организационно-правовых усилий[2].

Как бы то ни было, современное конституционно-правовое регулирование парламентского иммунитета выглядит весьма противоречивым, поскольку, во-первых, в Конституции РФ указывается на довольно несущественные элементы

---

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

[2] См., например: Астафичев П.А. Конституционализация принципа уважения к старшим: опыт конституционных поправок 2020 года, их содержание и проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 2. С. 180-191.

парламентской неприкосновенности (запреты задержания, ареста, обыска, личного досмотра), упоминание об иммунитете в сферах уголовной и административной ответственности отсутствует; во-вторых, федеральный закон о статусе парламентариев на протяжении нескольких десятилетий после вступления в силу Конституции РФ от 1993 г. последовательно отстаивает и сохраняет иммунитет федеральных парламентариев в отношении уголовной и административной судебной ответственности; в-третьих, является действующей правовая позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой расширение сферы применения парламентского иммунитета до областей уголовного и административно-деликтного права составляет законодательную дискрецию и не требует непосредственной конституционной санкции[1].

Вместе с тем, комплексный анализ действующего законодательства, с одной стороны, регулирующего статус других высших политических должностей в современном российском государстве, с другой – законодательства о деятельности правоохранительных органов, в том числе – в уголовном и административно-деликтном процессах, позволяет предположить, что имеются многие другие модели правового регулирования, которые могли бы использоваться в законодательстве о статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы, но сегодня не используются, что в определенной степени препятствует достижению конституционно значимой цели обеспечения *полноты правового регулирования*.

В частности, статус Президента РФ предполагает *общий генеральный принцип неприкосновенности* (ст. 91 Конституции РФ) без какой-либо конкретизации (будь то недопустимость уголовной, административной судебной ответственности, запрет задержания, ареста, обыска, личного досмотра или что-либо еще). Это, с одной стороны, *полностью* защищает главу государства от

[1] Ламуев Б.Б., Васильева Ж.А. Конституционно-правовой статус депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции. 2016. № 8. С. 16; Паргачева И.П. Институт парламентского иммунитета в России и в зарубежных странах (социологический аспект) // Вестник Московского государственного лингвистического университета. 2011. № 631. С. 128.

необоснованного судебного, прокурорского, следственного или полицейского вмешательства[1], с другой – фактически выводит его из-под юрисдикции правоохранительной системы (если не считать право Совета Федерации в установленной процедуре привлекать действующего Президента РФ к юридической ответственности либо лишать бывшего Президента страны его неприкосновенности).

Применительно к статусу сенаторов и депутатов такой юридико-технический метод, конечно, не представляется правильным. Однако и действующее правовое регулирование заслуживает, на наш взгляд, отдельных критических суждений, поскольку законодатель с очевидностью не достигает цели полноты регламентации конституционных отношений. Правовое регулирование в отсутствие генерального принципа неприкосновенности неизбежно упускает из-под регламентирующего контроля как традиционные, так и вновь появляющиеся формы правоохранительной деятельности, которые объективно не должны применяться к депутатам как к высшим политическим деятелям страны. Конституционный законодатель в связи с этим вынужден постоянно отслеживать изменения в процессуальном и административном законодательстве с целью своевременной корректировки законодательства об обеспечении неприкосновенности сенаторов и депутатов. Но подобная парламентская работа не всегда своевременно осуществляется, что приводит к юридическим коллизиям, противоречиям в законодательстве и правоприменительной практике.

В качестве примера обратим внимание на следующие принудительные и правоохранительные меры в отношении граждан и организаций, которые

[1] Конституционный Суд РФ, в частности, при исследовании соотношения институтов неприкосновенности Президента РФ и досрочного прекращения его полномочий ввиду стойкой неспособности по состоянию здоровья выполнять конституционные обязанности, установил, что последняя процедура подлежит применению в крайних случаях, когда исчерпаны другие средства – см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3118.

содержатся в действующем законодательстве. Так, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»[1] (ст. 6) установлено, что «требования прокурора, вытекающие из его полномочий» (которые перечислены в отдельных статьях данного закона – это, например, требование по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов вследствие выявления прокурором коррупциогенных факторов) «подлежат безусловному исполнению в установленный срок». Распространяется ли это на сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы? Исходя из сути конституционных правоотношений, на наш взгляд, – нет, поскольку в реалиях это означало бы необоснованное вмешательство прокурора в демократический законодательный процесс, особенно на федеральном уровне публичной власти. Подчеркнем, что Конституционный Суд РФ уже неоднократно констатировал наличие конституционных деликтов, означающих «неправомерное вмешательство прокуратуры» в деятельность государственного аппарата и гражданского общества[2]. Данные конституционные принципы применимы и к сфере взаимодействия прокуроров и парламентариев в законодательном процессе.

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»[3] (ст. 5) запрещает органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, «принимать негласное участие в работе» органов государственной власти и органов местного самоуправления (включая органы народного представительства), а также незапрещенных политических партий. Однако под

---

[1] Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

[2] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 октября 2020 г. № 44-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с жалобой Новосибирского областного союза организаций профсоюзов «Федерация профсоюзов Новосибирской области» // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 7060; Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 2020 г. № 45-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 5.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и пункта 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой религиозной организации Церковь христиан веры евангельской (пятидесятников) «Слово жизни» Долгопрудный» // СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7378.

[3] Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

этот запрет не подпадают индивидуально парламентарии – сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы, в то время как их конституционно-правовой статус является не менее значимым, чем правовое положение самого парламента.

С формальной стороны и в силу отсутствия генеральной неприкосновенности депутатов (как это сделано конституционным законодателем в отношении Президента РФ) можно высказать предположение, что органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, имеют право на негласное участие в работе сенаторов и депутатов, что, на наш взгляд, не соответствует их высокому государственно-правовому статусу. Находится в состоянии правовой неопределенности и вопрос о самой допустимости проведения ряда оперативно-розыскных мероприятий в отношении парламентариев палат Федерального Собрания (опрос, наведение справок, исследование документов, наблюдение, контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи, оперативное внедрение, получение компьютерной информации). Конституционный Суд РФ многократно устанавливал, что наличие неопределенности в законодательном регулировании общественных отношений является конституционным правонарушением, которое не должно допускаться со стороны законодателя. В нормативно-правовом регулировании требуются более четкие установления, разрешается ли применение данных оперативно-розыскных мер к депутатскому корпусу или нет.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях[1] (ст. 27.1) предусматривает ряд мер обеспечения производства по административно-деликтным делам, в числе которых: доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, медицинское

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

освидетельствование на состояние опьянения, задержание транспортного средства, арест вещей (включая арест товаров и транспортных средств), привод, временный запрет деятельности, арест имущества.

Сравнение данного перечня административно-принудительных мер процессуального характера с конституционными положениями о статусе сенатора и депутата, а также с нормами федерального закона об их статусе, показывает, что не все меры административно-процессуального принуждения (ст. 27.1 КоАП РФ) охватываются конституционно-правовым институтом парламентской неприкосновенности, во всяком случае – в буквальном смысле. Особенную сложность для истолкования в практике правоохранительных органов представляют такие административно-процессуальные категории, как «доставление», «задержание» и «привод», что непосредственно связано с личной неприкосновенностью парламентариев.

В ст. 19 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» имеются запреты «задержания» и «ареста», но не «доставления» и «привода». Кроме того, Федеральный закон «О статусе сенатора…» оперирует категориями «обыск» и «личный досмотр», избегая категорий «досмотр вещей», «досмотр транспортного средства», «изъятие вещей и документов», «отстранение от управления транспортным средством», «освидетельствование на состояние алкогольного опьянения», «медицинское освидетельствование на состояние опьянения», «задержание транспортного средства», «арест вещей», «арест товаров», «арест транспортных средств», «временный запрет деятельности», «арест имущества». Это, на наш взгляд, стимулирует состояние правовой неопределенности в правовом регулировании общественных отношений, связанных с обеспечением конституционного иммунитета депутатского корпуса.

Близкие в теоретико-методологическом смысле выводы следуют из сравнительного анализа, с одной стороны, Конституции РФ и Федерального закона «О статусе сенатора…», с другой – норм уголовно-процессуального

законодательства. Уголовно процессуальный кодекс РФ[1] различает три вида мер процессуального принуждения: во-первых, задержание подозреваемого, во-вторых, меры пресечения (в числе которых – подписка о невыезде, личное поручительство, наблюдение командования воинской части, залог, домашний арест, заключение под стражу)[2], в-третьих, некие «иные меры» (обязательство о явке, привод, временное отстранение от должности, наложение ареста на имущество). Очевидно, что и в этом случае наблюдается состояние недостаточной правовой определенности. Законодатель не дает правоохранительной системе четких алгоритмов, каким образом надлежит действовать в случаях, когда одним из участников производства по уголовному делу является сенатор Российской Федерации или депутат Государственной Думы.

Вопрос об обеспечении депутатской деятельности имеет значение не только применительно к уровню Российской Федерации, существенную роль здесь играет также проблематика иммунитета и индемнитета депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ и депутатов представительных органов муниципальных образований. Действующий закон, по существу, отрицает их *иммунитет* (об этом свидетельствуют федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Однако законодатель признает и гарантирует их *индемнитет*. Отрицание первого (иммунитет) и гарантирование последнего (индемнитет) в значительной степени предопределилось практикой российского конституционного правосудия, которая сложилась в течение последних трех десятилетий.

---

[1] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921.

[2] Учитывая, что парламентариями не могут быть несовершеннолетние лица, такая мера пресечения, как «присмотр за несовершеннолетним обвиняемым», здесь во внимание не принимается.

Подчеркнем, что вопросы депутатского иммунитета в субъектах РФ являлись *непосредственными* объектами судебного конституционного контроля. Так, в 1995 г. в Конституционном Суде РФ обжаловался временный нормативный акт субъекта РФ об обеспечении деятельности депутатов законодательного (представительного) органа, которым устанавливался иммунитет региональных парламентариев от мер уголовной и административной ответственности. Конституционный Суд РФ установил, что это не является допустимым с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий, но не по существу данных конституционных правоотношений. Федеральный законодатель вправе установить неприкосновенность депутатов законодательных органов субъектов РФ, но это не могут сделать сами законодательные органы регионов. Указанный вывод Конституционного Суда РФ не опровергается тем обстоятельством, что административное законодательство находится в совместном ведении России и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Изъятия из общего правила о равенстве граждан в сфере законодательства об административных правонарушениях могут быть установлены исключительно федеральным законом[1].

Данная позиция была уточнена в 2002 г.: Конституционный Суд РФ увязал иммунитет депутатов законодательных органов субъектов РФ исключительно с депутатской деятельностью и отождествил иммунитет с особым, усложненным порядком привлечения депутатов к юридической ответственности. Из этого следует, что народные избранники на региональном уровне, в сущности, никаким иммунитетом не обладают, поскольку они не освобождаются от ответственности вследствие наличия мандата народного доверия, речь возможна лишь об особой юрисдикционной процедуре, применяемой в отношении соответствующей

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4969.

категории субъектов конституционных правоотношений, если на то будет воля федерального законодателя[1].

Таким образом, депутатский индемнитет в современной России характеризуется свойством всеобщности (это присуще гарантированию деятельности депутатов всех уровней, различия заключаются лишь в размерах денежного вознаграждения и разнообразии иных форм обеспечения депутатской деятельности), в то время как иммунитет депутатов является дифференцированным (он применяется в весьма ограниченном виде и затрагивает, главным образом, статус федеральных парламентариев, что существенно отличается от иммунитета главы государства, который по своему содержанию является близким к полному). С теоретико-методологической точки зрения подходы к правовому регулированию депутатского индемнитета могут основываться на универсальном денежном обеспечении либо охватывать более широкий комплекс государственных мер социальной поддержки. Действующее российское законодательство, в целом, придерживается второго подхода, в то время как практика конституционного регулирования зарубежных стран опирается в основном на денежную форму обеспечения депутатской деятельности, т.е. на первый из двух указанных способов. Полагаем, что в этой части зарубежная практика является более обоснованной, в целях аргументации и мотивировки чего можно привести следующие научные и законодательно-значимые доводы.

Важный аргумент в обоснование денежной формы депутатского индемнитета заключается в *универсальности средства измерения* и *общедоступности* (в смысле ее ясности для широких масс) *информации* о расходах государства на обеспечение системы представительной демократии. Деятельность депутатского корпуса требует расходов за счет средств бюджетной

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «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» // СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1601.

системы, и налогоплательщики вправе знать, какие именно публичные издержки влечет за собой эффективно действующая демократическая система народного представительства. В случае с развернутой системой социальных льгот и преимуществ для депутатов (служебный автомобиль, казенная жилплощадь, закрытые санатории и дома отдыха, специальное медицинское обслуживание и т.д.) общество неверно информируется о том, какие в действительности необходимы расходы на содержание депутатов и их аппарата. Это, в свою очередь, препятствует обеспечению доверия общества к системе представительной демократии.

Другой аргумент заключается в *приоритетах социальной политики* страны, позиционирующей себя в качестве социального государства (ст. 7 Конституции РФ). Исходя из требования ч. 1 ст. 7 Конституции РФ основная цель социального государства – это создание условий для достойной жизни и свободного развития «человека», т.е. всех граждан России, а также иностранных граждан и апатридов, которые законно находятся на территории страны. Ключевая идея ст. 7 Конституции РФ заключается не в том, чтобы перераспределять средства налогоплательщиков через бюджетную систему в пользу функционирования государственного аппарата, но, напротив, охранять труд и здоровье людей, обеспечивать государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивать систему социальных служб, устанавливать пенсии и пособия. Этому корреспондируют социально-экономические права *граждан* России (гл. 2 Конституции РФ), но не социально-экономические права народных *депутатов* и других представителей государственной и муниципальной *власти*. Депутатский индемнитет, конечно, не должен низводить народных избранников в социально-экономическом смысле до положения низкооплачиваемых работников, которые вынуждены были бы искать дополнительные источники средств к существованию для себя и своих семей в ущерб полноценности их государственной или муниципальной деятельности. Но депутатский индемнитет не должен быть и чрезмерным, излишним и

завышенным, исходя из имеющегося уровня социально-экономического положения страны на данном этапе ее исторического развития.

В связи с этим полагаем, что депутатский индемнитет требует особых конституционно-правовых гарантий учреждения и изменения. В частности, индемнитет не должен устанавливаться подзаконными нормативными правовыми актами, если только речь не идет об индемнитете депутатов представительных органов муниципальных образований, в которых законодательное регулирование вообще не является допустимым. На федеральном уровне индемнитет сенаторов и депутатов нуждается в регулировании федеральным законом, в субъектах Федерации – законом субъекта РФ, в муниципальных образованиях – нормативным правовым актом представительного органа муниципалитета. Конституционное регулирование должно запрещать делегирование данной регулирующей компетенции не только органам исполнительной власти, но и внутренним депутатским органам и образованиям (президиумам, председателям палат или самих представительных органов и т.д.). Денежное обеспечение депутатского корпуса должно быть полностью *прозрачным*, что гарантируется не только антикоррупционным институтом декларирования доходов и имущества, но также общеизвестностью публичных издержек на содержание депутатского корпуса.

Проблема индемнитета в практике российского конституционного правосудия многократно ставилась не только в отношении депутатского корпуса, но и ряда других должностных лиц государственного аппарата, в частности: судей (пенсионные права судей не должны подвергаться дискриминации по признаку последнего места работы)[1]; лиц, замещающих государственные должности

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2002 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 15 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации», статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан – судей и судей в отставке» // СЗ РФ. 2002. № 10. Ст. 1015.

субъектов РФ (включение в стаж периодов работы в органах власти СССР)[1]; адвокатов, следователей и прокуроров (зачет периодов работы в этих органах в стаж работы в качестве судьи в целях социальных льгот)[2] и т.п. Как наглядно видно, действующее законодательство изобилует разнообразными социальными льготами и преимуществами в отношении лиц, которые представляют государство и вообще публичную власть (лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие), в то время как основная конституционная задача социальной политики состоит в обратном (гарантировать социальное обеспечение больных, инвалидов, беременных женщин, пенсионеров и др.). Последняя группа лиц, конечно, пользуется определенной государственной социальной поддержкой, в некоторых случаях – даже *весьма существенной*, однако система социальной поддержки *не исчерпывается* этой категорией субъектов правоотношений, как того требует смысл ст. 7 Конституции РФ. При подобных обстоятельствах депутатский индемнитет нуждается в *сбалансированном регулировании по сравнению с индемнитетом других должностных лиц* государства и муниципальных образований. Он не может в одночасье переместиться в иную законодательно-регулирующую реальность, которая абстрагировалась бы от общей системы социальных льгот и преимуществ представителей государственного и муниципального аппарата. Полагаем, что решение данной проблематики возможно в *долгосрочной* перспективе.

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пунктов 9 и 10 статьи 7 Закона Нижегородской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области» в связи с жалобой гражданина Н.Д. Пирожкова» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3990.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 2010 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в редакции Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобами граждан А.А. Анохина и П.И. Зелинского и запросами Железнодорожного районного суда города Новосибирска и Кировского районного суда города Ростова-на-Дону» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2277.

Вместе с тем, имеется ряд *современных проблем* законодательного обеспечения депутатского иммунитета, на которые обращалось внимание, в частности, в практике Конституционного Суда РФ в течение последних десятилетий. Их целесообразно сгруппировать следующим образом. *Первая группа* современных проблем в отношении обеспечения депутатского индемнитета связана с правом народных избранников работать на *постоянной оплачиваемой основе*. В силу того что индемнитет депутатов, которые осуществляют профессиональную депутатскую деятельность, как правило, выше, чем народных представителей, которые совмещают депутатство с основной работой или службой, возникает повышенный спрос на замещение соответствующих должностей и соразмерный ему дефицит должностей в структуре комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп. Разрешая дело об институциональных возможностях депутатов представительных органов субъектов РФ осуществлять свою деятельность на постоянной оплачиваемой основе, Конституционный Суд РФ установил, что орган народного представительства вправе ограничить число соответствующих вакантных мест, однако каждый депутат на равных основаниях с другими народными избранниками вправе изъявить свое желание о работе на постоянной основе. В случае превышения спроса над предложением законодательный (представительный) орган должен учитывать профессиональные, личные и деловые качества депутатов[1].

Нетрудно заметить, что данный критерий, несмотря на его очевидную справедливость, весьма сложно применить на практике, поскольку окончательное решение принимает большинство депутатского корпуса, которое представляет определенную политическую силу, интегрированную в политическую партию и

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 29 октября 2010 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 4 и статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункта 1 статьи 6 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» и абзаца третьего пункта 2 статьи 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» в связи с жалобой гражданина И.Б. Вольфсона» // СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 6027.

вслед за этим – фракцию. При абсолютном большинстве какой-либо партии в региональном парламенте приоритет будет отдан не столько профессиональным, личным или деловым качествам, сколько политической позиции депутата и его принадлежности к фракции. Заблокировать эту практику способно федеральное квотирование мест для соответствующих фракций, но здесь требуется учет их электорального рейтинга. В противном случае законодательный инструмент квотирования привел бы к несоразмерному представительству депутатов, осуществляющих свою деятельность на постоянной основе и имеющих, вследствие этого, дополнительный индемнитет.

Эффективность расходов бюджетных средств для достижения цели гарантирования индемнитета депутатского корпуса может дополнительно обеспечиваться совмещением мандатов. Юридическая допустимость вхождения в состав представительных органов муниципальных районов выборных должностных лиц поселений (которые входят в состав муниципальных районов) сравнительно просто решила бы проблему индемнитета депутатов (получающих денежное вознаграждение в качестве глав муниципальных образований), но одновременно с этим породила бы другую – вероятность повышенной зависимости депутатского корпуса, в частности – от влияния соответствующих исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований. Конституционный Суд РФ в 2011 г. не усмотрел в подобной практике нарушения Конституции РФ, однако это стало возможным исключительно в случае формирования представительных органов муниципальных районов, которые имеют в своем составе другие муниципальные образования[1]. Для всех других институционально-конституционных условий функционирования системы народного представительства подобная практика исключена ввиду имеющихся прямых конституционных и законодательных запретов. В силу этого, на наш

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

взгляд, данный опыт не представляется перспективным как фрагментарный и ограниченно применимый в современной России.

Вторая группа современных проблем в механизме обеспечения депутатского индемнитета обусловлена активизацией мер государственной *антикоррупционной политики*. Возможность депутата, который не работает на постоянной основе в представительном органе, осуществлять хозяйственно-имущественную деятельность стимулировала конфликт с антикоррупционными мерами в отношении депутатского корпуса. Это своего рода «обратный индемнитет», который предполагает публичный контроль основательности обогащения и взыскание в пользу казны неосновательных доходов, даже если они напрямую и не обусловлены депутатской деятельностью. В связи с этим Конституционный Суд РФ в 2019 г. был вынужден констатировать, что имущество, которое приобретено депутатом *до* замещения им публичной должности, обращению в доход государства не подлежит[1].

Примечательно, что подобные антикоррупционные меры (обоснованные сами по себе, при прочих равных условиях[2]) одновременно с этим «дестимулируют» потенциальный приток в органы народного представительства лиц, которые осуществляют самостоятельную хозяйственную и другую предпринимательскую деятельность и имеют при этом желание баллотироваться в выборные органы и представлять народные интересы. Повышенный контроль доходов, расходов и состояния имущества депутатов, в отличие от обычного контроля субъектов гражданского общества, в числе прочего, неизбежно способствует стремлению к баллотировке лиц, которые соответствующих доходов и имущества не имеют. Вследствие этого публичный индемнитет депутатского

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 2019 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с жалобой гражданина Г.П. Кристова» // СЗ РФ. 2019. № 3. Ст. 278.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2020 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также пункта 2 части 1 статьи 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобой гражданина И.Н. Котяша» // СЗ РФ. 2020. № 15. Ст. 2433.

корпуса объективно потребует дополнительных расходов за счет средств бюджетов России, субъектов РФ и муниципальных образований, если, конечно, законодатель не откажется от установления обязанности публичного отчета о доходах, расходах и имуществе депутатов, которые не осуществляют свою деятельность на постоянной основе и решения которых не оказывают существенного влияния на имущественную политику публичных властей (т.е. не квалифицируются правоприменительными органами в качестве «существенных» коррупциогенных факторов).

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Практика современной России и ряда зарубежных стран опирается на сочетание различных видов иммунитета и индемнитета депутатов. В связи с этим полагаем возможным предложить для введения в научный оборот следующие конституционно-правовые категории: «безусловный иммунитет», «превентивный иммунитет», «денежный индемнитет» и «социальный индемнитет». Понятие «безусловный иммунитет» охватывает запреты уголовного преследования и юридической ответственности за позицию депутата при голосовании, а также за высказанное им мнение в ходе обсуждения принимаемых парламентом решений (как публичного обсуждения, так и «внутрипарламентских» дебатов). В отличие от этого, «превентивный иммунитет» предполагает право парламента на дачу разрешения на ограничение прав депутата в целях исключения вероятности необоснованного привлечения его к юридической ответственности за действия, вытекающие из статуса народного представителя. Ни «безусловный иммунитет», ни «превентивный иммунитет» не предполагают конституционной цели исключения ответственности депутата за уголовно-наказуемые и другие общественно вредные деяния, которые непосредственно не связаны с депутатской деятельностью. Вне сферы реализации статуса народного представителя сенаторы и депутаты должны подлежать юридической ответственности на общих основаниях с другими гражданами.

Разграничение «денежного индемнитета» и «социального индемнитета» в значительной степени опирается на методологию «монетизации социальных

льгот» – государственно-правовую кампанию, которая была развернута в прошлые десятилетия и была, по нашему мнению, недостаточно обоснованно предана забвению. Вместе с тем, актуальность задачи трансформации социальных льгот и преимуществ в денежно-эквивалентные формы в наши дни не просто сохраняется, но даже усиливается, особенно если речь идет об индемнитете лиц, которые замещают государственные или муниципальные должности, находятся на государственной или муниципальной службе. Денежная форма депутатского индемнитета имеет ряд неоспоримых преимуществ по сравнению с различными социальными льготами и преимуществами народных избранников, о чем свидетельствует практически повсеместная практика конституционного регулирования статуса депутатов зарубежных стран. Полагаем, что этот опыт мог бы использоваться в России в долгосрочной перспективе совершенствования конституционного правопорядка.

На основании изложенного можно сформулировать вывод о необходимости введения в научный оборот следующих конституционно-правовых категорий: «безусловный иммунитет», «превентивный иммунитет», «денежный индемнитет» и «социальный индемнитет». Понятие «безусловный иммунитет» охватывает запреты уголовного преследования и юридической ответственности за позицию депутата при голосовании, а также за высказанное им мнение в ходе обсуждения принимаемых парламентом решений (как публичного обсуждения, так и внутрипарламентских дебатов). «Превентивный иммунитет» предполагает право парламента на дачу разрешения на ограничение прав депутата в целях исключения вероятности необоснованного привлечения его к юридической ответственности за действия, вытекающие из статуса народного представителя. Разграничение «денежного индемнитета» и «социального индемнитета» опирается на методологию «монетизации социальных льгот» – государственно-правовую кампанию, которая была развернута в прошлые десятилетия и была недостаточно обоснованно предана забвению. Денежная форма депутатского индемнитета имеет ряд преимуществ по сравнению с различными социальными

льготами народных избранников, в том числе, – способствует доверию граждан выборным народным представителям.

§ 4. Срок депутатских полномочий и их досрочное прекращение как институты обеспечения мандата народного доверия

Срок полномочий народного представителя имеет важнейшее значение не только как институт конституционного права, гарантирующий своевременность ротации и возобновления избирательных процедур в демократическом состязательном процессе публичных выборов и конкуренции крупных политических партий. В теоретико-методологическом смысле его роль обеспечивается необходимостью поддержки мандата народного доверия. Вследствие выборов доверие не является бессрочным, оно обусловлено сроком. Чем выше этот срок, тем более «отдаляются» народные представители от народа как носителя суверенитета и источника власти, тем в меньшей степени они связаны *текущими* потребностями и интересами граждан. В свою очередь, конституционно-правовой инструментарий досрочного прекращения полномочий депутатов и выборных должностных лиц обеспечивает эффективность функционирования мандата народного доверия с противоположной стороны. Если в течение срока полномочий народный представитель «не справляется» со своими публично-правовыми обязательствами, нарушает требования Конституции и законодательства, его можно досрочно отозвать в процедуре, обратной выборам, либо его полномочия подлежат прекращению по решению уполномоченных на то органов ввиду установленных законом оснований. Нетрудно заметить, что данные конституционно-правовые институты (срока полномочий и досрочного прекращения деятельности) находятся в органическом единстве и только *в совокупности и взаимосвязи* обеспечивают продуктивное действие конституционного принципа *народного доверия*.

Вопрос о сроках полномочий в законодательстве разрешается следующим образом: во-первых, сроки полномочий депутатов и выборных должностных лиц *нормируются* и являются *непродолжительными* (максимально возможный срок полномочий устанавливается для Президента РФ и составляет шесть лет, полномочия всех других выборных органов меньше и предполагают, максимум, пять лет); во-вторых, полномочия судей, главным образом, не ограничены сроками[1] и являются пожизненными до достижения предельного возраста пребывания в судейском статусе за исключением ряда обстоятельств; в-третьих, полномочия других представителей государственного аппарата опираются на нормы законодательства о государственной службе и трудового законодательства, один из приоритетов которых – бессрочность служебных и трудовых отношений, что считается гарантией и формой защиты граждан от произвольного увольнения, если иное специально не установлено законом.

Таким образом, только депутаты и выборные должностные лица поставлены в конституционно-правовое положение *заведомо непродолжительного* срока полномочий, по истечении которого необходимо *вновь подтверждать мандат* народного доверия посредством участия в состязательных выборах. В зависимость от этого может быть поставлена отставка Правительства РФ и аналогичных исполнительных органов субъектов РФ, местных администраций, но это лишь продолжение юридико-логического пути к достижению конституционно-правовой цели обеспечения мандата народного доверия в обществе (высшие органы исполнительной власти должны пользоваться доверием электората вследствие очередных выборов несмотря на их «невыборность»). В связи с этим, в частности, польский автор Я. Залесны верно отмечает связанность конституционного института срока полномочий с принципом непрерывности деятельности парламента, что для «парламентско-кабинетной системы»

[1] Брежнев О.В. Срок полномочий как элемент правового статуса судьи Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 31-34; Анохина В.Ю. Особенности порядка назначения (избрания) на должность мировых судей и срока их полномочий // Мировой судья. 2007. № 4. С. 5-11.

предполагает, в числе прочего, «право на осуществление контроля над Советом министров и органами, находящимися в юрисдикции» парламента[1].

Несмотря на отсутствие строго выраженной «парламентско-кабинетной системы» в России, связанность Правительства РФ волей и политической конъюнктурой Государственной Думы более чем очевидна, что имело тенденцию к усилению вследствие конституционной реформы от 2020 г. Если Правительство РФ не пользуется доверием Президента РФ и Государственной Думы, оно неизбежно обречено на отставку. В целом же аппарат публичной власти опирается на юридические гарантии служебного и трудового права, основной приоритет которых – стабильность, защита от увольнения и минимизация ротации кадров. Полномочия большинства служащих публичного аппарата (за исключением высшего политического руководства страны, а также «первых руководителей» субъектов РФ и муниципальных образований) являются *бессрочными*.

В связи с этим важно обратить внимание на практику Конституционного Суда РФ, который при прочих равных условиях занимает позиции, как правило, в пользу бессрочности трудовых или служебных отношений, защищая тем самым конституционные социально-экономические права и свободы человека и гражданина. Так, норма трудового законодательства, которая позволяла работодателям многократно заключать срочные трудовые договоры в целях обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств, была истолкована Конституционным Судом РФ в пользу наемного персонала. Законодательство, как установил Суд, «не предполагает заключения срочных трудовых договоров», если срочный характер трудовых отношений «обусловлен исключительно ограниченным сроком действия» соответствующих гражданско-правовых соглашений[2].

---

[1] Залесны Я. Правовые последствия сокращения срока полномочий Сейма Республики Польша // Право и политика: теоретические и практические проблемы. М., 2014. С. 312.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 2020 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.А. Сысоева» // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3375.

С другой стороны, современное законодательство весьма существенным образом ужесточило требования к прохождению государственной службы, мотивируя это антикоррупционными требованиями и позиционируя их в качестве фактора *доверия* представителя нанимателя к служащему. Правоприменительная практика в данной сфере складывалась не всегда строго в конституционном русле, на что обращал внимание Конституционный Суд РФ. В частности, если служащий не представил при поступлении на службу требуемые законом сведения о доходах и имуществе, однако вопреки этому был назначен на соответствующую должность, то последующее увольнение данного гражданина (ввиду несоблюдения им антикоррупционных требований *в прошлом, при поступлении на службу*) не допускается[1]. Примечательно, что законодатель оперирует здесь юридической категорией «доверие», трансформируя «народное доверие» в «доверие представителя нанимателя», причем, главным образом, – по вопросам антикоррупционной политики. Нет сомнений в том, что коррупционное поведение подрывает доверие к правонарушителю, однако утрату доверия, на наш взгляд, не следует целиком и полностью сводить к проблематике антикоррупционной политики. В действительности вопросы обеспечения доверия общества к публичной службе являются более обширными и глубокими, что подтверждается анализом законодательства и судебной практики, а также многими теоретическими исследованиями.

Проблема народного доверия и сроков полномочий в научной и публицистической литературе связывается, прежде всего, с конституционно-правовым статусом главы государства. В странах постсоциалистического содружества неоднократно предпринимались попытки повысить сроки полномочий, включая действующих должностных лиц в течение их легислатуры, особенно если речь идет о главах государства. Так, в Азербайджане учеными и

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2020 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также пункта 2 части 1 статьи 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобой гражданина И.Н. Котяша» // СЗ РФ. 2020. № 15. Ст. 2433.

общественностью при обсуждении данной проблематики высказывались такие аргументы, как «отсутствие альтернативы» действующему главе государства, опыт Франции и Турции (в которых сроки выборных глав государств составляют семь лет), а также «благородные намерения», отвечающие «интересам народа»[1]. Подчеркнем при этом, что в сентябре 2000 г. во Франции посредством референдума было принято решение о сокращении нормативного срока полномочий главы государства с семи до пяти лет. Мотивируя эту позицию, Жак Ширак подчеркнул, что «семь лет – это слишком долго», «пять лет – это более современно», пусть «французы будут голосовать чаще»[2].

Можно согласиться с А.Е. Семочкиным, что «оптимальный срок полномочий» не может быть вычислен «с математической точностью», поскольку здесь имеет значение «множество факторов», ни один из которых «не является определяющим»[3]. Действительно, универсального срока полномочий в конституционно-правовой науке не существует, срок должен лишь удовлетворять оценочным требованиям «демократичности» и «разумности». Слишком непродолжительный срок полномочий (например, в один год) не позволяет депутату или выборному должностному лицу воплотить в жизнь предвыборную программу, адаптироваться к новым условиям публичной деятельности. Кроме того, чрезмерно непродолжительные сроки полномочий вовлекают общество в непрерывное электоральное состязание, которое не может быть перманентным и требует эпизодического состояния «отдыха» в политико-правовом смысле. Очевидно также, что слишком продолжительные сроки полномочий депутатов и выборных должностных лиц (главным образом, если они свыше семи лет) отдаляют общество от конституционной демократии, стимулируя тем самым авторитарно-режимные тенденции. Крайней формой такого рода служит

---

[1] Байрамова Д. Возможно ли продление срока полномочий Президента в Азербайджане // Россия и мусульманский мир. 2007. № 2. С. 66-69.

[2] Захаркин М.П. Конституционно-правовые предпосылки снятия ограничений в отношении количества сроков полномочий Президента РФ // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России. М., 2017. С. 105.

[3] Семочкин А.Е. Срок полномочий главы субъекта Российской Федерации и возможности его отставки: политико-правовой взгляд // Вопросы политологии. 2014. № 2. С. 70.

пожизненное пребывание в должности без электорального либо плебисцитного подтверждения наличия действительного народного доверия к соответствующему политическому деятелю.

Идея пожизненного замещения должности главы государства или фактического руководителя страны является далеко не новой для мировой государственно-правовой истории, ее нельзя связывать, на наш взгляд, исключительно с монархическими формами правления или «негативным» опытом СССР. Например, А. Гамильтон, будучи одним из участников Филадельфийского конвента от 1787 г. в США, доказывал участникам первого в истории человечества конституционного форума необходимость «энергичной» исполнительной власти, для чего должность главы государства («губернатора») следовало бы замещать, по его мнению, пожизненно[1]. Многие современные авторы оценивают расширение сроков легислатуры главы государства в положительном ключе. Например, А.Ю. Климанова полагает, что «в увеличении президентского срока до шести лет больше положительных моментов, чем отрицательных»[2].

Однако данная точка зрения не является единственной. Многие ученые, напротив, рассматривают с критических позиций юридико-технические средства продления фактического срока пребывания в политических должностях одних и тех же лиц. М.Х. Фаркушин приводит следующий важный довод: в демократических странах «президенты после ухода со своего поста могут продолжать участвовать в общественно-политической жизни страны, не претендуя при этом на новое восхождение на политический олимп», в то время как в условиях авторитарного режима «бывшие лидеры государства уходят в политическое небытие и в лучшем случае остаются в живых и не подвергаются

[1] Чечелев С.В. Сроки исполнения полномочий главы исполнительной власти в США (историко-правовой опыт) // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2011. № 3. С. 25.
[2] Климанова А.Ю. Срок полномочий Президента как элемент его правового статуса // Право и политика: теоретические и практические проблемы. Рязань, 2013. С. 178.

уголовному преследованию»[1]. В.Н. Руденко весьма критически оценивает институт референдума в качестве формы обеспечения доверия главе государства, полагая, что «роль всенародного голосования здесь – выдать отсутствующее народовластие за присутствующее, а на деле – облачить политическую волю руководства в форму всенародного волеизъявления»[2].

В целом же в конституционно-правовой науке преобладает своего рода «компромиссная» позиция, согласно которой сроки полномочий, с одной стороны, связываются с «требованием возобновляемости выборных институтов в легитимном составе»[3], с другой – считается необходимым адекватный учет историко-правовых условий функционирования институтов представительной демократии в той или иной стране современного мира. В связи с этим П.А. Астафичев пишет: «Стороннему наблюдателю, вероятно, показалось бы странным, что пожизненное назначение и несменяемость судей – такой же признак конституционной демократии, как и регулярное обновление состава законодательной и исполнительной власти на основе межпартийной конкуренции. Следуя этой логике, все ветви власти нуждаются в унифицированной модели формирования и обновления, однако конституционная демократия предпочитает их дифференциацию»[4]. Чем же обусловлено подобное расхождение в позициях конституционного законодателя? Ротация народных представителей и несменяемость судей – действительно *уникальные по своей противоположности* конституционно-правовые принципы. Конституционное право с очевидностью настаивает на том, чтобы политиков «чаще меняли», в то время как судьи

---

[1] Фаркушин М.Х. Сроки президентских полномочий, или пожизненная верховная власть // Политическая наука. 2019. № 4. С. 242.

[2] Руденко В.Н. Симулятивная демократия (референдум как инструмент продления срока полномочий главы государства) // Дискурс-Пи: научно-практический альманах. 2004. № 1. С. 129.

[3] Цогоев М.М. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации (на примере СКФО) // Евразийский союз ученых. 2015. № 5-6. С. 58.

[4] Астафичев П.А. Конституционные поправки об ограничении и исчислении сроков полномочий Президента РФ от 2020 года: содержание и правовые последствия // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 6. С. 21-22.

«заседали бы пожизненно». Почему же выбор конституционного законодателя является таким диаметрально-антагонистическим?

Авторы, посвятившие исследования проблематике несменяемости судей, приводят в обоснование своих доводов следующие аргументы. А.Я. Неверов и Т.А. Семина подчеркивают, что принцип несменяемости судей «прошел сложный путь, видоизменяясь от полного отрицания до нормативного закрепления». Родоначальником считается Англия, в которой Вильгельм III официально постановил смену принципа «during the pleasure of the king» принципом «during good be havior» (т.е. судьи осуществляют свои полномочия не до тех пор, пока служат удовольствию короля, но пока ведут себя правильно)[1]. Монархия предполагала пожизненность властвования самодержца, судебная власть осуществлялась либо самими монархами, либо доверенными ему лицами. Потребовался длительный ход политической истории, прежде чем законодательная и исполнительная власть стали обусловленными политической состязательностью на основе регулярных выборов, в то время как судьям гарантировалась независимость посредством пожизненного осуществления публичных полномочий. Это возможно лишь при условии признания конституционного принципа разделения властей.

Современное общество в целом признает данную концепцию. Так, Генеральный секретарь Совета Европы в докладе от 2017 г. отметил, что полномочия судьи должны быть ограничены достижением им пенсионного возраста за исключением «случаев дисциплинарного нарушения или проблем со здоровьем»[2]. По мнению Ю.К. Макеевой, несменяемость судей предполагает, что срок полномочий судьи «должен быть ограничен лишь предельным возрастом»[3]. М.В. Немытина мотивирует это необходимостью «оставить» судей «вне всякой

---

[1] Неверов А.Я., Семина Т.А. Становление принципа несменяемости судей в российской правовой системе: историко-правовой аспект // Заметки ученого. 2020. № 4. С. 156-157.

[2] Михайлов В.К. Независимость российских судей в условиях их несменяемости // Lex Russica. 2020. № 12. С. 69-70.

[3] Макеева Ю.К. Реализация конституционного принципа несменяемости судей в отношении судей судов субъектов Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2015. № 7. С. 43.

подчиненности и влияния, кроме самой судебной власти»[1]. Н.В. Витрук подчеркивает, что вообще всякие «манипуляции законодателя» в отношении сроков полномочий судей являются «некорректными в правовом отношении»[2]. С другой стороны, институт пожизненного назначения судей на должности подвергается критике, например, ввиду необходимости контроля их «профессиональной пригодности»[3].

В современных научных исследованиях сложно встретить точку зрения, отправной позицией которой служило бы отождествление условий формирования и деятельности, с одной стороны, законодательной и исполнительной, с другой – судебной ветвей власти. Говоря о судебной власти, исследователи не стремятся к их «демократизации», вовлечении в «партийную конъюнктуру» и в избирательный процесс. Полагаем, что это происходит не случайно, поскольку основная задача судьи или судебного состава – беспристрастно оценить доводы тяжущихся сторон, дать им объективную оценку, предоставлять сторонам возможность свободно защищать свои права и законные интересы, а затем применять законодательство к имеющимся обстоятельствам, в конечном итоге ввиду юридической оценки совокупности имеющихся доказательств по делу – защищать нарушенные права и законные интересы правообладателей.

Объективность и беспристрастность являются более важными целями конституционно-правового регулирования судейской деятельности[4], чем популярность в обществе или учет государственными деятелями общественного мнения. В отличие от этого, политическая система основывается на прямо противоположных принципах: общественное доверие не является презумпцией, доверие нужно постоянно подтверждать, причем наиболее удачным конституционно-правовыми инструментом для этого является всеобщее, равное и

---

[1] Немытина М.В. Независимость и несменяемость судей по Судебным уставам 1864 г. // Судебные реформы в России: история и современность. – М., 2014. С. 28.
[2] Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 120.
[3] Аймулдинова Л.И. О несменяемости судей в Республике Казахстан // Вестник КГПИ. 2011. № 2. С. 78.
[4] Ильютченко Н.В. Конфликт интересов в деятельности судей // Нотариальный вестник. 2011. № 1. С. 50.

прямое избирательное право при тайном голосовании. Политики находятся под «постоянным прицелом» критики СМИ и общественности, а также других политиков, которые имеют оппозиционные цели[1]. Среда законодательной и исполнительной ветвей власти должна быть достаточно конкурентной и состязательной, чтобы обеспечить адекватную ротацию правящих и оппозиционных политических сил. На судебную власть эти принципы по общему правилу не распространяются.

Сроки полномочий в современной России не являются *стабильными* и не позволяют вследствие этого в долгосрочной перспективе обеспечивать непрерывно повторяющиеся избирательные циклы, к которым могла бы *устойчиво приспособиться* политическая система общества[2]. Об этом свидетельствует, в частности, опыт досрочных парламентских выборов в сентябре 2016 г. Идея незначительного переноса выборов (с декабря на сентябрь того же года) была высказана ЛДПР, поддержана многими другими политическими партиями, но была категорически не принята КПРФ, вследствие чего потребовалось специальное постановление Конституционного Суда РФ[3]по инициативе уполномоченных лиц от 1 июля 2015 г. Примечательна в связи с этим мотивировка данного переноса сроков выборов, которая была официально высказана председателем Государственной Думы соответствующего созыва: «перенос выборов необходим, так как бюджет на 2017 год будут принимать новоизбранные депутаты, а не члены уходящего состава»[4].

Полагаем, что несмотря на очевидную важность закона о бюджете на очередной финансовый год, подобная мотивировка выглядит недостаточно обоснованной, чтобы служить веским основанием для изменения нормативного срока полномочий высшего органа народного представительства страны, даже

---

[1] Киршин Б.Н. Грани независимости // Знак: проблемное поле медиаобразования. 2019. № 2. С. 105.

[2] Страшун Б.А. Тенденции развития современных конституций // Lex Russica. 2017. № 1. С. 164.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 1 июля 2015 г. № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4335.

[4] Краснов Ю.К. Сокращение срока полномочий депутатов Государственной Думы не противоречит Конституции // Право и управление. XXI век. 2015. № 3. С. 22.

если речь идет о незначительной корректировке сроков легислатуры. Конечно, институту представительной демократии подобные поправки не могли бы нанести серьезного ущерба. Как квалифицировал Конституционный Суд РФ, корректировка срока полномочий здесь явилась «минимально незначительной». Однако даже такие «минимально незначительные» решения предполагают, на наш взгляд, более объективные и существенные основания, а также надлежащую мотивировку в конституционно-правовом измерении.

Фактически в ее основе лежат, по всей вероятности, вопросы политической целесообразности (более удачная избирательная конъюнктура в сентябре по сравнению с декабрем), однако и эта позиция выглядит, на наш взгляд, довольно спорной (сложности организации избирательной кампании в период активизации отпусков граждан). Главное же состоит в том, что излишняя подвижность в конституционной формализации сроков очередных выборов неизбежно препятствует функционированию полноценной представительной демократии в постсоветских условиях, которые, в свою очередь, требуют повышенного внимания гражданского общества и особых конституционно-правовых гарантий со стороны государства[1].

Демократическая форма ротации народных представителей еще не смогла устойчиво закрепиться на постсоветском пространстве, инерция политической традиции в совокупности с современным опытом большинства республик бывшего СССР неизбежно «подталкивают» политическую систему нашего государства к фрагментарному возврату в «советское прошлое», что не вполне согласуется, на наш взгляд, с *вызовами современности, подлинными интересами российских граждан*, а также *глобальной экономической конкуренцией* и необходимостью поддержки высокого *авторитета страны в международных отношениях*[2].

---

[1] Калашников С.В., Белик В.Н. Права и свободы человека и гражданина в контексте конституционных реформ и поправок к Конституции Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 10. С. 87.

[2] Абаева Е.А. К вопросу о легитимности современной конституционной реформы // Известия Саратовского университета. Серия: Экономика. Управление. Право. 2020. № 4. С. 449.

Рассмотрим, каким образом вопросы срока полномочий депутатов и выборных должностных лиц разрешаются в действующем законодательстве страны. Прежде всего, подчеркнем, что конституционный законодатель не считает вопрос о сроках полномочий депутатов и выборных должностных лиц настолько важным и существенным, чтобы он составлял одну из основ конституционного строя (глава 1 Конституции РФ) или являлся бы компонентом института прав и свобод человека и гражданина (глава 2 Конституции РФ). В этом есть свои удобства, поскольку главы 1, 2 и 9 Конституции РФ не могут быть изменены в обычной процедуре конституционных поправок, требуют созыва Конституционного Собрания и проведения всероссийского референдума (если иное не будет установлено Конституционным Собранием). Вместе с тем, срок полномочий Президента РФ определяется главой 4 Конституции РФ (ч. 1 ст. 81), сроки полномочий сенаторов Российской Федерации и Государственной Думы регулируются главой 5 Конституции РФ (ч. 2, ч. 6 ст. 95; ч. 1 ст. 96), т.е. они не могут устанавливаться федеральным конституционным или федеральным законом, являются объектами прямого конституционного регулирования. Вопрос о сроках полномочий выборных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, напротив, Конституцией РФ не регулируется, находится в области дискреции федерального законодателя и законодателей субъектов РФ, отчасти – местных сообществ.

Так, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[1] предписывается, что срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать пять лет (ч. 5 ст. 4); срок полномочий высшего должностного лица субъекта РФ также устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ, но не более пяти лет,

[1] Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (утратил силу) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

причем одно и то же лицо не может замещать указанную должность более двух сроков подряд (ч. 5 ст. 18). Последнее требование распространяется и на случаи прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ, и на альтернативный способ приобретения ими властных полномочий вследствие решений законодательных (представительных) органов субъектов РФ.

Примечательно, что подавляющее большинство субъектов РФ предпочитает установление в своих конституциях или уставах максимально возможного срока полномочий: сроком на пять лет избираются Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея (ч. 2 ст. 63 Конституции Республики Адыгея), Глава Республики Адыгея (ч. 3 ст. 76 Конституции Республики Адыгея); Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан (ст. 68 Конституции Республики Башкортостан), Президент Республики Башкортостан (ст. 83 Конституции Республики Башкортостан); Глава Карачаево-Черкесской Республики (ч. 3 ст. 64 Конституции Карачаево-Черкесской Республики), Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики (ч. 1 ст. 80 Конституции Карачаево-Черкесской Республики); Московская городская Дума (ч. 3 ст. 33 Устава города Москвы), Мэр Москвы (ч. 2 ст. 40 Устава города Москвы) и др. Примечательно, что ни один субъект Федерации не воспользовался правом установления меньшего срока полномочий, чем в пять лет[1]. При подобных обстоятельствах возникает вполне закономерный вопрос, так ли необходимо здесь дифференцированное правовое регулирование? Не проще ли на федеральном уровне было бы закрепить срок полномочий выборных органов государственной власти субъектов РФ, равный пяти годам?

В свою очередь, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2] (ч. 3 ст. 34) устанавливает, что срок полномочий органов местного самоуправления определяется «уставом

[1] Ахъядов Э.С.М. Срок и полномочия депутатов законодательного органа субъектов РФ: теория // Современная мировая экономика: проблемы и перспективы развития цифровых технологий и биотехнологии. М., 2019. С. 90.

[2] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации». Последнее законодательное установление представляется не только лишенным правовой определенности, но и находящимся в противоречии со сложившейся правоприменительной практикой Конституционного Суда РФ. В частности, рассматривая дело о проверке конституционности ряда положений Устава Курской области, Конституционный Суд РФ установил, что сроки полномочий выборных органов местного самоуправления должны определяться уставами муниципальных образований. Вмешательство законодателей субъектов РФ в этот процесс не является конституционным, во всяком случае – с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий[1]. Таким образом, действующая редакция федерального закона об основах местного самоуправления в части регулирования сроков полномочий выборных органов муниципальных образований представляет собой образец преодоления правовой позиции конституционного правосудия посредством последующего законодательного регулирования без изменения самой Конституции РФ.

Здесь, конечно, следует учитывать то важное обстоятельство, что в момент вынесения анализируемого постановления Конституционного Суда РФ в федеральном законе устанавливалось правило о том, что срок полномочий выборных органов местного самоуправления не может быть менее двух и более пяти лет. Оспариваемыми положениями Устава Курской области устанавливался непосредственный срок полномочий органов муниципальных образований (пять лет), что лишало муниципальные образования какой-либо возможности уменьшить нормативный срок (до четырех, трех, двух лет и т.п.). В современном же законодательстве ситуация иная: федеральный законодатель воздерживается от установления рамочной нормы о сроке полномочий не менее двух и не более пяти лет, делегируя данную компетенцию законодателям субъектов РФ. Однако

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

возможно ли это в условиях сохранения действия правовой позиции Конституционного Суда РФ, которая была занята им в 2000 г.?

Полагаем, что для этого нет достаточных оснований. В случае обжалования вопроса о конституционности ч. 3 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Конституционном Суде РФ последнему следовало бы установить наличие конституционного деликта[1]. Вопрос о нормативном сроке полномочий выборных органов местного самоуправления слишком важный[2], чтобы на него полностью распространить свободу усмотрения субъектов РФ. Во всяком случае, действующее федеральное законодательство не препятствует тому, чтобы срок полномочий выборных органов местного самоуправления составлял бы 10, 15, 20 лет либо даже чтобы на соответствующие должности граждане вообще избирались пожизненно. Единственным сдерживающим фактором на федеральном уровне здесь остается сложившаяся правоприменительная практика Конституционного Суда РФ.

Несмотря на высказанное критическое замечание, в целом подчеркнем, что действующее регулирование нормативных сроков полномочий выборных органов и должностных лиц выглядит логичным, внутренне непротиворечивым, а главное – демократичным. Во всяком случае, законодательство могло бы содержать совершенно иные нормы, в частности, не регламентировать сроки полномочий совсем, ставить их в зависимость от воли и усмотрения политического руководства, увеличивать продолжительность сроков и т.п. Как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ законодатель поддерживает позицию допустимости установления сроков полномочий исключительно учредительными актами (на федеральном уровне – Конституцией РФ, в субъектах РФ – конституциями или уставами субъектов РФ). Установление срока полномочий законом субъекта РФ,

---

[1] Витрук Н.В. Конституционный принцип «верности федерации» в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 22-38.

[2] Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 2-19.

но не конституцией (уставом) субъекта РФ, равно как наличие соответствующего пробела в конституционном (уставном) регулировании данных общественных отношений на уровне субъекта РФ следует *квалифицировать*, на наш взгляд, как *конституционное правонарушение, которое требует адекватных мер прокурорского реагирования*.

За исключением срока полномочий Президента РФ, в современной России складывается устойчивая конституционная практика введения срока полномочий в пять лет за исключением полномочий сенаторов Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ (их срок полномочий составляет шесть лет, что является логичным вследствие шестилетнего срока полномочий главы государства). В связи с этим полагаем, что в настоящее время созрели условия для *полной унификации сроков полномочий всех выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления (за исключением полномочий Президента РФ и назначаемых им сенаторов)*, что могло быть установлено на конституционном уровне, в соответствующих главах о федеративном устройстве и местном самоуправлении. Вопрос о сроке полномочий выборных органов власти субъектов РФ не следует относить к предметам исключительно ведения субъектов РФ, равно как и срок полномочий выборных органов местного самоуправления не должен считаться вопросом местного значения. Это – *важнейшая гарантия народовластия и доверия народа, которая требует стандартизации, унификации и федерально-конституционного обеспечения*.

Досрочное прекращение полномочий депутатов и выборных должностных лиц в течение определенного времени после конституционной реформы 1993 г. находилось в состоянии социально-юридической табуированности. Считалось, что выборные лица приобретают властные полномочия на срок своей легислатуры, досрочный отзыв народных представителей есть советская архаичная крайность, а досрочное прекращение полномочий ввиду юридических оснований не является востребованным и целесообразным правовым институтом. С течением времени позиция законодателя и правоприменительных органов стала

меняться[1]. Во всяком случае, законодательство об организации публичной власти в субъектах РФ и в муниципалитетах значительно дополнилось развернутыми основаниями и процедурами, руководствуясь которыми можно было досрочно прекратить полномочия депутатов законодательных (представительных) органов, высших должностных лиц субъектов РФ и глав муниципальных образований, глав местных администраций. Подобная практика имела тенденцию к росту. Вопрос о юридической ответственности депутатов и выборных должностных лиц глубоко исследован в современной конституционно-правовой литературе[2] и в задачу данного исследования не входит. В связи с этим сосредоточим внимание на проблеме обеспечения народного доверия посредством институтов досрочного прекращения полномочий выборных лиц и других представителей власти.

Как следует из анализа действующего конституционного законодательства, Президент РФ досрочно отозван быть не может[3]. В законодательстве отсутствуют какие-либо процедуры реализации подобных инициатив, даже если соответствующее желание россиян было бы крайне массовым. Ключевую роль в обеспечении контроля наличия народного доверия играет именно срок полномочий (шесть лет), по истечении которого должны быть проведены новые выборы и баллотирующиеся лица обязаны подтвердить или получить доверие граждан. Россияне могут доверять не только одному, а нескольким лидерам, если электоральный рейтинг кандидатов сравнительно высок. При подобных обстоятельствах законодателем применяется формула абсолютного большинства голосов избирателей.

---

[1] Курманов М.М. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: срок полномочий, досрочное прекращение, сокращение срока полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 1. С. 24-28.

[2] См., например: Чаннов С.Е. Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования // Гражданин и право. 2008. № 12. С. 51-55; Брежнев О.В. Судебный конституционный контроль при досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 19. С. 26-31; Прохорова Е.Ю. Досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как форма конституционно-правовой ответственности // Научный альманах. 2019. № 5. С. 182-184.

[3] Зазнаев О.И. Нетипичные способы досрочного прекращения полномочий Президента в современном мире: вотум недоверия и отзыв избирателями // Траектории политического развития России: институты, проекты, акторы. М.: МПГУ, 2019. С. 150-151.

Нерезультативность первого тура преодолевается повторным голосованием, в котором участвуют два кандидата с наивысшим рейтингом[1], причем, пользуясь нашей терминологией, оба кандидата обладают достаточным мандатом доверия избирателей (побеждает лишь один из них, в чью пользу подано большее голосов граждан). Таким образом, народным доверием могут пользоваться различные кандидаты, в том числе, представляющие различные политические партии и даже альтернативные политические силы. Сосредоточение доверия исключительно на одном политическом лидере, который сравнительно продолжительное время занимает руководящие должности, само по себе чревато стимулированием ряда авторитарных тенденций в обществе. Однако это отчасти балансируется посредством конституционных институтов периодических публичных выборов, референдумов и народных голосований в поддержку действующего политического лидера.

Полномочия Президента РФ в соответствии с действующей Конституцией РФ могут быть досрочно прекращены вследствие стойкой неспособности по состоянию здоровья выполнять конституционные обязанности, а также ввиду совершения государственной измены либо иного тяжкого преступления. Для реализации последней процедуры требуется волеизъявление Государственной Думы (выдвижение обвинения), Верховного Суда РФ (наличие или отсутствие в деянии состава преступления), Конституционного Суда РФ (соблюдение Думой процедуры выдвижения обвинения) и Совета Федерации (окончательное решение об отрешении от должности). Примечательно, что в отношении Президента РФ дважды до конституционной реформы 1993 г. (в марте 1993 г. в связи с телеобращением, в котором был высказан тезис об «исчерпанности возможностей поиска согласия с консервативным большинством Верховного Совета РФ»[2]; в сентябре 1993 г. в связи с предписанием Верховному Совету и Съезду прервать

[1] Любарев А.Е. Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства: российский опыт // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2015. Т. 11. № 3. С. 74.
[2] Тарасова Е.А. Попытка импичмента Президента РФ (март 1993 г.) // Современные аспекты экономики. 2014. № 9. С. 70-76.

осуществление функций)[1] и один раз после конституционной реформы 1993 г. (в 1999 г. по таким основаниям, как развал СССР, разгон Верховного Совета и Съезда, развязывание войны в Чечне, развал армии и «геноцид русского народа») инициировалась процедура отрешения от должности, причем основным ее мотивом служила вменяемая политическому лидеру *утрата доверия народа и представляющих народ парламентариев*.

Во всяком случае, инициатива от 1999 г. лишь по некоторым внешним признакам напоминала юрисдикционную, в действительности же это была политическая акция, совершенно не обусловленная юридическими обстоятельствами[2]. Такие деяния, как «развал» СССР, «разгон» Верховного Совета и Съезда, «развязывание» войны в Чечне, «развал» армии и «геноцид русского народа» с очевидностью не вписываются в уголовно-правовые признаки государственной измены или иного тяжкого преступления. Конституционные пробелы в *основаниях досрочного прекращения полномочий Президента РФ ввиду утраты доверия большинства парламентариев* в общественно-политической практике были восполнены, по сути, *неконституционной парламентской инициативой*. При этом следует признать, что результаты голосования в Государственной Думе от 1999 г. свидетельствовали о значительной утрате доверия главе государства несмотря на то, что решение о выдвижении ему обвинения не было принято (по первому вопросу 239 голосов из необходимых 300, по второму – 263 из 300, по третьему – 283 из 300, по четвертому – 241 из 300, по пятому – 238 из 300). В связи с изложенным данное голосование, несмотря на отсутствие прямых юридических последствий, сыграло несомненную роль в

[1] Батурин Ю.М. Конституция как искусство развязки в классической трагедии // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 2. С. 147-158; Шахрай С.М. Конституционный кризис 1993 г. и принятие Конституции Российской Федерации // Вопросы правоведения. 2015. № 5. С. 10-37.

[2] Кондрашев А.А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации // Государство и право. 2012. № 9. С. 5-12; Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 18-22.

дальнейших политических событиях, включая добровольную отставку Президента РФ в ночь на 1 января 2000 года[1].

В связи с изложенным подчеркнем, что Конституция РФ не запрещает Государственной Думе принимать к рассмотрению вопросы характера политических заявлений, которые не влекут за собой конституционно-правовых последствий в виде, например, досрочного прекращения полномочий главы государства. Однако один лишь факт подобной инициативы, подкрепленный значительным числом голосов в пользу принимаемого политического заявления, имеет важное общественно-политическое значение. В частности, при анализе результатов голосования в Государственной Думе от 1999 г. важно учитывать, что по каждому из инициируемых вопросов было достигнуто *простое парламентское большинство* (более 226 голосов из 450 установленных). Решение не было принято вследствие отсутствия квалифицированного большинства в две трети от установленного состава депутатского корпуса. Во всяком случае, любой орган народного представительства вправе выразить недоверие политическому деятелю, если посчитает это нужным, даже если такое полномочие в конституции страны за парламентом не закреплено. Отличие состоит лишь в отсутствии конституционно-правовых последствий в виде досрочного прекращения полномочий.

В современной России в течение последующих десятилетий, начиная с 2000 г., в отношении поддержки доверия главе государству наблюдалась несколько иная картина. Вопрос о досрочном прекращении полномочий Президента РФ в парламенте не инициировался, скорее, напротив, предпринимались попытки социально и политически оправданного преодоления юридического запрета на баллотировку третий раз подряд[2]. После истечения двух сроков полномочий (равных четырем годам) на должность Президента РФ был избран Д.А. Медведев,

---

[1] Денисов Ю.П. Образ Б.Н. Ельцина в российском официальном дискурсе начала 2000-го года: «уходящий Президент» (на основе анализа «Российской газеты») // Социум и власть. 2009. № 3. С. 48-53.

[2] Боброва Н.А. Конституционная реформа – 2020 как решение проблемы «транзита власти» – 2024 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 3-9.

однако уже через четыре года (в течение которых была принята конституционная поправка об увеличении президентского срока полномочий до шести лет) должность Президента РФ вновь занял В.В. Путин, причем конституционные поправки от 2020 г. позволили ему еще дважды баллотироваться на эту должность после истечения четвертого срока легислатуры[1].

Избегая политической оценки данных обстоятельств, подчеркнем, что с точки зрения конституционной цели обеспечения мандата народного доверия законодатель установил достаточное число гарантий, чтобы воспрепятствовать замещению данной должности лицом, которое в действительности народным доверием не пользовалось бы. В частности, третий срок пребывания в должности Президента РФ не был третьим сроком *подряд*; конституционные поправки от 2020 г. вопреки обычной процедуре были дополнительно гарантированы *всенародным голосованием и заключением Конституционного Суда РФ* о соответствии законопроекта Конституции РФ. Народный плебисцит от 2020 г. *сам по себе не дает гарантии*, что в ходе очередных выборов граждане поддержат конкретную кандидатуру имеющегося политического лидера. Общественное мнение меняется, потребности и интересы граждан не могут оставаться неизменными. Вслед за этим возникает необходимость постоянного подтверждения мандата народного доверия, что возможно не только в условиях ротации, но и при сохранении доверия граждан одним и тем же политическим деятелем в статусе главы государства.

Кроме конституционно-правового статуса Президента РФ, важное значение имеет наличие эффективных механизмов поддержки доверия граждан палатам парламента и Правительству РФ, а также выборным органам государственной власти субъектов РФ, органам муниципальных образований. В целом теоретико-методологический смысл института досрочного прекращения полномочий в его сочетании с нормативным сроком полномочий как средства гарантирования

[1] Кондрашев А.А. Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3 – 8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18-29.

мандата народного доверия, сохраняется. Во всех случаях досрочное прекращение полномочий служит дополнительным, субсидиарным средством, которое должно применяться в крайних и экстраординарных случаях (утраты доверия до такой степени, что ожидание истечения нормативного срока полномочий депутатов и выборных должностных лиц не представляется возможным либо не является политически оправданным).

Государственная Дума может утратить доверие граждан до истечения срока ее полномочий в пять лет, если политическая деятельность ее депутатов будет резко противопоставлена господствующим в обществе мнениям и политическим настроениям[1]. Данное обстоятельство в современной России не имеет какого-либо конституционно-правового обеспечения. При возникновении подобных ситуаций общество будет вынуждено *ожидать истечения нормативного срока* полномочий Думы вопреки целесообразности и здравому смыслу, причем Президенту РФ могло бы быть предоставлено соответствующее полномочие посредством внесения конституционных поправок (что, на наш взгляд, целесообразно сбалансировать правом парламента прекращать досрочно полномочия главы государства по более широкому числу оснований, включая экстраординарные обстоятельства, связанные с утратой доверия граждан).

При этом важно обратить внимание на то, что законодатель сегодня сравнительно полно обеспечивает институциональные гарантии поддержки доверия Правительству РФ и высшим должностным лицам субъектов РФ. Исходя из содержания текстов действующих нормативных правовых актов может сложиться ошибочное представление о том, что доверием должны пользоваться якобы только Правительство РФ, высшие должностные лица субъектов РФ и государственные служащие (в отношении этих категорий субъектов

[1] См., например: Дюг М.И., Грудинин Н.С. Проблемы невысокого уровня доверия граждан России к выборам депутатов Государственной Думы // Закон и власть. 2019. № 2. С. 14; Воропаева М.А., Кавшар Э.Л. Символический капитал парламентария как фактор укрепления доверия к Государственной Думе // Искусство управления. 2021. Т. 13. № 1. С. 19; Федорченко С.Н., Мякотин С.А. Эхо партийного менеджмента: доверие московской молодежи к Государственной Думе Российской Федерации // Центрально-Европейские политические исследования. 2016. № 1. С. 231.

правоотношений в законодательстве имеются прямые указания на необходимость поддержки доверия). В действительности же доверие есть общее конституционное требование, предъявляемое ко всем органам публичной власти в равной степени, что следует из общего смысла конституционного законодательства, особенно нормативных правовых актов о выборах и референдуме. В отношении Правительства РФ и высших должностных лиц субъектов РФ действуют особые правила, гарантирующие доверие выборных должностных лиц, которые представляют народ как носителя суверенитета и единственный источник единой системы публичной власти.

Так, Правительство РФ должно пользоваться постоянным доверием Президента РФ и Государственной Думы. В этом заключается уникальность конституционно-правового положения Правительства РФ, особенно с учетом конституционных поправок от 2020 года[1]. Последние осуществили институциональную дифференциацию федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции, руководство деятельностью которых осуществляет, с одной стороны, Президент РФ, с другой – Правительство РФ. При таком конституционно-правовом положении федеральной исполнительной власти еще более четко прослеживается двойственный статус Правительства РФ, которое должно опираться на одновременное доверие и Президента РФ, и Государственной Думы. Неучастие в этих конституционных правоотношениях Совета Федерации вполне объяснимо не только потому, что в его состав входят по два представителя от законодательного и исполнительного органа субъекта РФ. Определенная часть верхней палаты парламента кооптируется Президентом РФ в качестве представителей Российской Федерации, часть которых приобретает полномочия на определенный срок, другая – пожизненно. Кроме того, в состав Совета Федерации вследствие конституционных поправок от 2020 г. могут входить пожизненно, если не откажутся от этого, бывшие главы российского

[1] Третьяк И.А. Конституционно-правовой конфликт о доверии Правительству Российской Федерации в контексте конституционной реформы 2020 г. // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 2. С. 159.

государства. Таким образом, невыборный статус Совета Федерации стал еще более ярко выраженным, вследствие чего сложно было бы институционально обеспечить доверие Правительству РФ не только периодически переизбираемой Государственной Думы, но также и Совета Федерации[1].

Состояние доверия Правительству РФ со стороны Президента РФ и Государственной Думы не является равнозначным. Полагаем, что здесь нет нарушения конституционного принципа равноправия, гарантированного ст. 19 Конституции РФ. Напротив, поскольку Президент РФ в силу конституционных поправок от 2020 г. теперь осуществляет «общее руководство» Правительством РФ, его доверие Правительству РФ имеет более важное конституционно-правовое значение, чем доверие Правительству РФ со стороны Государственной Думы. Но это не означает, что Правительство РФ полностью «замыкается» на волю и приоритеты политики, определяемой главой государства. Напротив, оно должно пользоваться также политической поддержкой большинства депутатов Государственной Думы, в противном случае вероятно возникновение правительственных кризисов.

Следует подчеркнуть, что данные кризисы неоднократно имели место в новейшей российской истории после конституционной реформы 1993 г., поэтому ничто не исключает вероятность их возникновения в будущем, даже при условии относительной гармонизации политических отношений, как это наблюдается в России в течение последних лет. Появившийся в российской правовой системе вследствие поправок от 2020 г. конституционный принцип «политической солидарности» это никоим образом не блокирует, потому что продолжают свое юридическое действие другие конституционные принципы, один из которых – фундаментальный принцип разделения властей (ст. 10 Конституции РФ).

Государственная Дума обладает правом выражения недоверия Правительству РФ, причем это действие, в отличие от каких-либо политических

[1] Кошель А.С. К вопросу о вилянии порядка формирования верхней палаты парламента на ее роль в парламентских процедурах // Вестник Ярославского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2020. № 3. С. 70-75.

заявлений в адрес других государственных органов, имеет соответствующие конституционно-правовые последствия: первичное выражение недоверия влечет за собой право Президента РФ прислушаться к мнению депутатов и отправить в отставку Правительство РФ на основе собственного волеизъявления главы государства; повторное в течение трех месяцев выражение Думой недоверия Правительству РФ влечет обязанность Президента РФ либо отправить в отставку Правительство РФ, либо распустить Государственную Думу. Данный конституционно-правовой институт, вне сомнения, позволяет сбалансировать надлежащим образом политическую волю главы государства и нижней палаты парламента, не позволяя ни одному из участников данных конституционных правоотношений злоупотреблять правом на выражение недоверия Правительству РФ[1].

В сущности, аналогичный сбалансированный институт логично было бы распространить и на отношения Президента РФ с высшими должностными лицами субъектов РФ. Совершенно свободная избирательная система, которая предполагала бы полную автономию субъектов РФ в отношении вопросов реализации региональной кадровой политики, поставила бы главу государства в весьма сложные отношения поиска надлежащего политического компромисса. Необходимо, с одной стороны, обеспечить известную степень единства системы исполнительной государственной власти, которая предполагает иерархическую систему отношений; с другой – избиратели субъектов РФ юридически вольны в своих электоральных предпочтениях, многие из которых могут мотивироваться совершенно иными обстоятельствами, во всяком случае – напрямую не связанными отношениями соответствующих высших должностных лиц субъектов РФ с Президентом РФ. Вследствие этого, в конечном итоге, правовая система России была вынуждена учредить конституционно-правовой институт доверия

[1] См., например: Узлова И.В. Государственная Дума первого созыва: первая попытка выражения недоверия Правительству РФ // Известия СПбЭТУ ЛЭТИ. 2006. № 9. С. 7-13; Любимов А.П. Правовые основы формирования правительства парламентского большинства // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. № 2 (56). С. 14.

Президента РФ в отношении организации и деятельности высших должностных лиц субъектов РФ[1]. Полагаем, что этот институт необходим в силу ряда объективных причин и, по крайней мере, в течение ближайших десятилетий, имеет весьма благоприятную перспективу для развития и укрепления в конституционном праве России.

Высшие должностные лица субъектов РФ в силу конституционной презумпции должны пользоваться доверием Президента РФ. Утрата доверия Президента РФ есть достаточное основание для досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов РФ, даже если последние приобрели властные полномочия вследствие прямых всенародных выборов. Иное приводило бы к потере единства системы публичной власти, особенно ее исполнительной ветви, которая нуждается в особых гарантиях иерархии и субординации. Вместе с тем, сами выборы высших должностных лиц субъектов РФ, на наш взгляд, нуждаются в дальнейшей демократизации, в том числе, в избавлении от различных «муниципальных фильтров» и аналогичных им сдерживающих механизмов, которые препятствовали бы свободному волеизъявлению граждан на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы высших должностных лиц субъектов РФ, по нашему мнению, должны проводиться свободно, на основе подлинной конкуренции политических партий и других альтернативных политических сил. Избранный же путем свободных всенародных выборов глава субъекта РФ должен быть в последующем поставлен в институциональные конституционные условия необходимости поиска надлежащего политического компромисса с главой государства и законодательной (представительной) властью Федерации и субъектов РФ по аналогии со статусом Правительства РФ. Во всяком случае, это

[1] Гайдарбекова А.М. Утрата доверия Президента РФ высшим должностным лицом субъекта РФ // Вестник Дагестанского университета. Серия: Общественные науки. 2009. № 2. С. 63; Перисаев А.А. Отрешение от должности руководителя субъекта РФ вследствие утраты доверия Президента РФ // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. 2013. Т. 2. № 2. С. 73; Прохоров В.Н. Утрата доверия Президента Российской Федерации как основание отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2016. С. 8.

предполагает наличие доверия Президента РФ и законодательных (представительных) органов. В случае его утраты полномочия высшего должностного лица субъекта РФ должны быть по общему правилу прекращены, если этому не препятствуют другие обстоятельства конституционно-правового характера.

На основании изложенного можно сформулировать вывод о том, что неограниченно свободная избирательная система, которая предполагала бы полную автономию субъектов РФ в отношении вопросов реализации региональной кадровой политики, поставила бы главу государства в весьма сложные отношения поиска надлежащего политического компромисса. Необходимо, с одной стороны, обеспечить известную степень единства системы исполнительной государственной власти, которая предполагает иерархическую систему отношений; с другой – избиратели субъектов РФ юридически свободны в своих электоральных предпочтениях, многие из которых могут мотивироваться совершенно иными обстоятельствами, во всяком случае – напрямую не связанными отношениями соответствующих высших должностных лиц субъектов РФ с Президентом РФ. Вследствие этого, в конечном итоге, правовая система России была вынуждена учредить конституционно-правовой институт доверия Президента РФ в отношении организации и деятельности высших должностных лиц субъектов РФ. Полагаем, что этот институт необходим в силу ряда объективных причин и, по крайней мере, в течение ближайших десятилетий, имеет весьма благоприятную перспективу для развития и укрепления в конституционном праве России.

Глава 3. Альтернативные формы обеспечения мандата народного доверия вне конституционных институтов коллегиально-представительной демократии

§ 1. Обеспечение народного доверия Президенту РФ, высшим должностным лицам субъектов РФ и главам муниципальных образований как цели российского конституционного государства

Народное доверие не может быть полностью связано и обусловлено исключительно деятельностью коллегиальных, депутатских и парламентских органов публичной власти[1]. Вне сомнения, это имеет важное конституционное значение, однако в условиях наличия института выборности единоличных должностных лиц, причем на разных уровнях публичной власти, актуальность данной проблематики неуклонно возрастает вплоть до своего рода противопоставления институтов коллегиального и единоличного, но одновременно – выборного народного представительства[2].

В советской России не было институтов выборных единоличных органов, фактически «первыми лицами» были Генеральный секретарь ЦК КПСС и партийные секретари республик, краев, областей, городов и других административно-территориальных единиц. В России вследствие референдумного учреждения поста выборного Президента (сначала РСФСР, затем России) в 1991 г. стал набирать силу институт единоличного представительства, который требовал, во всяком случае, не меньшего статуса народного доверия, чем

[1] Асташов А.Б. Формула «правительство доверия» в представлениях общественности: из истории политических понятий накануне 1917 г. // Вестник РГТУ. 2021. № 7. С. 74.

[2] Кирьянов О. Южная Корея. Итоги парламентских выборов – вотум доверия Президенту // Азия и Африка сегодня. 2004. № 7. С. 30; Кожевников О.А., Костюков А.Н., Ларичев А.А. Единая система публичной власти: дискуссионные аспекты нормативной регламентации // Правоприменение. 2022. Т. 6. № 3. С. 49-62.

выборный парламент[1]. В субъектах РФ и муниципальных образованиях наблюдались неоднозначные процессы своего рода «маятниковых» колебаний между выборным или невыборным статусом высших должностных лиц или глав муниципалитетов, однако юридическая возможность прямого мандата народного доверия (за исключением небольшого периода в отношении высших должностных лиц субъектов РФ) всегда сохранялась.

Здесь возможны, на наш взгляд, различные конституционно-институциональные решения. Один из подходов мог бы состоять в недифференцированном федеральном нормативно-правовом установлении, согласно которому все должностные лица должны быть выборными непосредственно гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (Президент РФ, высшие должностные лица субъектов РФ, главы муниципальных образований)[2]. Мотивировать это можно было бы достоинствами имеющегося конституционно-правового статуса федерального Президента, что допустимо использовать по аналогии в субъектах РФ и муниципальных образованиях[3]. Такое институциональное решение выгодно отличалось бы повышенными гарантиями обеспечения народного доверия всем ключевым должностным лицам в единой системе публичной власти. Однако, как это ни парадоксально, оно не вполне «вписывается» в публичные интересы ряда субъектов конституционных правоотношений, поскольку выборность должностных лиц субъектов РФ и муниципальных образований ставит их в автономное, независимое от федеральных органов положение[4]. В частности, глава государства политически заинтересован в «своей» выборности (это обеспечивает *его* независимость от парламента), но не в выборности *других* должностных лиц, особенно если речь

---

[1] Давыборец Е.Н. Феномен доверия Президенту России // Социологические исследования. 2016. № 11. С. 107.

[2] Соловьев Д.С. Трансформация федеративных отношений в России в контексте перехода к выборности губернаторов // Вопросы политологии. 2013. № 2. С. 128.

[3] Устименко С.В. Губернаторы современной России: выборы или назначение // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2012. № 10. С. 115.

[4] Гайдук В.В., Сулейманов А.Р. Прямые выборы глав субъектов Российской Федерации (2004 – 2012 гг.): «за» и «против» // Евразийский юридический журнал. 2012. № 6. С. 139.

идет о нижестоящих административно-территориальных единицах. Таким образом, институт *народного доверия* трансформируется в опосредованный институт *доверия Президента РФ*, о чем сегодня совершенно недвусмысленно свидетельствует действующее законодательство.

Высшие должностные лица субъектов РФ в силу имеющихся в современной правовой системе юридических норм должны пользоваться постоянным доверием Президента РФ под угрозой досрочного прекращения их полномочий, причем этот институт совмещается с потребностью в народном доверии, что гарантируется всеобщими выборами данных высших должностных лиц субъектов РФ. Федеральный Президент не может быть лишен своих полномочий вследствие утраты доверия парламента, основанием для его отрешения от должности может служить только совершенная им государственная измена или иное тяжкое преступление[1]. В отличие от этого, высшие должностные лица субъектов РФ могут быть лишены полномочий на основании утраты доверия главы государства[2], после чего следует, как правило, назначение Президентом РФ временно исполняющего обязанности высшего должностного лица, который затем должен подтвердить мандат президентского доверия дополнительно еще и мандатом народного доверия, используя при этом всеобщую и равную избирательную систему.

Вследствие особенностей данного конституционно-правового механизма весьма сложно обеспечить подлинно конкурентные и состязательные выборы высших должностных лиц субъектов РФ: назначенный Президентом РФ временно исполняющий обязанности неизбежно пользуется определенными преимуществами, хотя формально конституционный закон занимает позицию равного избирательного права в отношении всех выдвинутых и

---

[1] Марино И. Отрешение Президента РФ от должности: разработки, концепции, позиции участников конституционного совещания 1993 г. // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 47.

[2] Нарутто С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // LexRussica. 2013. Т. 95. № 7. С. 698.

зарегистрированных кандидатов[1]. Чтобы терминологически охарактеризовать данное явление, полагаем целесообразным использование категории «получение мандата народного доверия» вместо «свободных, состязательных и альтернативных выборов», что фактически наблюдается в современной России с момента «возвращения» к губернаторским выборам после отказа законодателя от модели «наделения полномочиями решениями законодательных (представительных) органов субъектов РФ по представлению Президента РФ.

Имеющиеся в современной России «выборы» высших должностных лиц субъектов РФ сложно назвать выборами в полном, конституционном смысле этого слова. Это, скорее, голосование в целях поддержки гражданами (или отказа в такой поддержке) кандидатуры, фактически выдвинутой (или предложенной) Президентом РФ. Конечно, это не вполне «демократично» с точки зрения гипотетической свободы субъектов РФ в федеративном государстве, однако данный подход выглядит значительно более демократичным, чем имевшийся ранее, когда граждане вообще были лишены права высказаться в отношении кандидатуры высшего должностного лица, действуя исключительно опосредованно, только через депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Полагаем, что при правовом регулировании порядка замещения постов высших должностных лиц субъектов РФ законодатель не должен занимать какую-то заведомо обреченную на неисполнение юридическую позицию[2]. Конституционно-правовые интересы Президента РФ, заключающиеся в необходимости обеспечения функционирования единой системы публичной власти[3], должны быть *учтены* законодателем, но *не проигнорированы* им. Президент РФ не должен быть полностью лишен юридической возможности определенного влияния на

[1] Ахмедов И.Д. Участие Президента РФ в избрании (наделении полномочиями) глав субъектов Российской Федерации и отрешение от должности // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 23.

[2] Голубева Л.А. Правовой идеализм в государственном управлении как путь к правовому нигилизму общества // Российский журнал правовых исследований. 2015. Т. 2. № 4. С. 39.

[3] Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 9.

кадровую политику в отношении высших должностных лиц субъектов РФ[1], что, однако, не должно быть абсолютным ввиду конкурирующих конституционно-правовых интересов субъектов РФ, которые *также* имеют важные конституционные гарантии самостоятельности как субъекты федеративных отношений (*наряду* с Президентом РФ как гарантом Конституции, обеспечивающим согласованное функционирование и взаимодействие всех ветвей публичной власти).

Конституционно-правовая риторика[2] последних десятилетий выработала, на наш взгляд, довольно спорную позицию, согласно которой федерализм, якобы, создает меньшие гарантии автономии и независимости, чем местное самоуправление. Этому, по сути, ложному пониманию смысла конституционных правоотношений во многом способствовал конституционный текст, согласно которому органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, в то время как государственная исполнительная власть (Федерации и субъектов РФ) образует единую иерархическую систему. Из этого делались спорные выводы, что публичная власть субъектов РФ как подсистема государственной власти нуждается в большей степени иерархичности, чем местное самоуправление, которое практически полностью отделено от государственной власти и опирается на тезис о невмешательстве государства во внутренние вопросы муниципалитетов, особенно если речь идет об участии в публичной кадровой политике.

Сегодня подходы к данным вопросам меняются[3]. Местное самоуправление перестает быть своего рода «неприкосновенным» конституционно-правовым институтом, особенно вследствие конституционных поправок от 2020 г., согласно которым органы местного самоуправления и органы государственной власти

---

[1] Овсепян Ж.И. Конституционно-правовые полномочия Президента Российской Федерации в сфере кадровой политики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6. С. 43.

[2] Попов Е.А. Социально-правовое «красноречие» российской Конституции // Социология в современном мире: наука, образование, творчество. 2011. № 3. С. 153.

[3] Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80.

теперь образуют «единую систему публичной власти». Это обстоятельство дает шансы к разумной корректировке господствующего конституционного правосознания в пользу обоснования необходимости более высокой степени автономии субъектов Федерации как участников федеративных отношений, причем значительно большей, чем это имеет отношение к муниципальным образованиям[1]. Конечно, положения Европейской хартии местного самоуправления[2] не распространяются на органы публичной власти субъектов РФ, однако имеется гораздо более весомый источник гарантий самостоятельности субъектов РФ, чем положения Европейской хартии – это Конституция РФ, ее статьи 73 и 76. Об интересах субъектов РФ федеральному законодателю не следует забывать, их нельзя игнорировать, они нуждаются в соразмерной реализации посредством федерального правотворчества[3].

Таким образом, при правовом регулировании порядка избрания и досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов РФ федеральный законодатель должен одновременно учесть, как минимум, наличие двух конкурирующих друг с другом конституционно-правовых интересов, один из которых – необходимость определенной «вертикали» исполнительной власти во главе с Президентом РФ, другой – учет конституционно-правового статуса республик, краев, областей, городов федерального значения и автономных образований. Это – институциональное совмещение президентского и народного доверия, причем сам Президент РФ, будучи выборным должностным лицом, также олицетворяет собой народное доверие, но граждан страны в целом, причем не прямым, но опосредованным образом.

Порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ в течение последних десятилетий отличался нестабильностью. Первоначально

---

[1] Хабриева Т.Я., Сивицкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 7-16.

[2] Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

[3] Щепачев В.А. Развитое местное самоуправление – основа укрепления российского федерализма // Российская юстиция. 2017. № 8. С. 10-14.

«институционализированное» решение о всеобщих, прямых и конкурентных народных выборах было подкреплено постановлением Конституционного Суда РФ, которое можно истолковать как исключающее любые другие формы под угрозой признания соответствующего правового регулирования неконституционным[1]. Однако довольно скоро стало очевидным, что независимые благодаря прямому мандату народного доверия высшие должностные лица субъектов РФ, организованные также в Совете Федерации как члены верхней палаты парламента и формирующие половину его состава, представляют значительную политическую силу, по своему весу и влиянию не уступающую президентскому кабинету. Подобное положение можно было бы и приветствовать как своего рода «национальную» форму воплощения в жизнь конституционного принципа разделения властей, гарантирующую одновременный учет федеральных и региональных публичных интересов. Но с течением времени возобладала иная позиция, смысл которой – поставить под более ощутимый президентский контроль процесс осуществления государственной кадровой политики в отношении высших должностных лиц субъектов РФ. Законодателем была предложена модель «наделения полномочиями решениями законодательных (представительных) органов субъектов РФ по представлению Президента РФ» при возможности главы государства досрочно прекращать деятельность высших должностных лиц субъектов РФ по своему усмотрению, во всяком случае – без волеизъявления депутатского корпуса на региональном уровне. Конституционный Суд РФ подтвердил конституционность данного законодательного решения[2] несмотря на действующую правовую позицию, занятую им ранее, согласно которой только прямые выборы губернаторов представляют собой

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

конституционно допустимую форму реализации государственной кадровой политики в этой сфере.

Данная модель, несмотря на последующие крупные законодательные изменения и официальный переход к прямым губернаторским выборам, во многом сохраняет свое действие, поскольку Президент РФ по-прежнему обладает правом досрочного прекращения полномочий соответствующих должностных лиц, причем глава государства данным правом довольно активно пользуется в практической действительности. Это формирует своего рода конституционную традицию или обычай, который вследствие повторяемости и «возобновляемости» становится частью российской конституционной культуры и национального правосознания[1]. *Государственно-правовые институты «наместничества» или «префектуры» оказываются более приспособленными к задаче организации единой системы публичной власти, чем свободная и конкурентная избирательная система.* Происходит это в ситуации, когда в политической системе явным преимуществом по числу завоеванных в поддержку голосов избирателей обладает партия «Единая Россия», в то время как другие партии такой степенью поддержки устойчиво не пользуются. В подобных условиях политическое единство[2] можно было бы эффективно обеспечить партийными выборами высших должностных лиц субъектов РФ, но предпочтение все равно оказывается определению кандидатуры главой государства (нередко – от других политических партий, включая Коммунистическую партию РФ) с последующим одобрением кандидатуры посредством прямого народного волеизъявления.

Вышеуказанные тенденции приобрели практическую реализацию вследствие принятия парламентом Федерального закона «Об общих принципах

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 8062.

[2] Филиппов А.Ф. Политическое единство, политическое множество и полицейское государство: к постановке проблемы // Пути России. Новые языки социального описания. М., 2014. С. 8-31.

организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[1]. В ч. 2 ст. 1 данного нормативного правового акта подчеркивается, что именно Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов, которые входят в единую систему публичной власти. При такой формулировке логично предположить, что даже самостоятельные по вопросам местного значения муниципальные органы публичной власти подпадают под данную обязывающую норму права; что же касается государственных органов субъектов РФ, то их роль в данном процессе определена законом значительно яснее: они юридически обязаны действовать согласованно, взаимодействовать друг с другом, причем основополагающее координирующее значение здесь имеет компетенция Президента РФ как главы государства[2]. Это становится возможным, главным образом, вследствие институциональных гарантий народного доверия в отношении президентского института в целом и конкретного лица, замещающего данную должность в соответствующий момент времени ввиду завершения очередного избирательного цикла и очередной поддержки победившей на выборах кандидатуры.

Конкурирующее состояние институтов народного доверия федеральным и региональным органам публичной власти проявляется вследствие развития в федеральном законодательстве института *федерального участия в осуществлении региональной кадровой политики* (ч. 4 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»). Конституция РФ напрямую не обязывает федеральную законодательную власть устанавливать правило об участии федеральных органов исполнительной власти в формировании исполнительных органов субъектов РФ, но и не запрещает этого[3]. Можно было бы предположить, что пользующееся мандатом прямого (через

[1] Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Российская газета. 2021. 27 декабря.

[2] Едалов Г.В. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере федерального вмешательства в дела субъектов Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 98-101.

[3] Панов А.А. Полномочия Президента Российской Федерации, связанные с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6. С. 56.

выборы) и опосредованного (через доверие Президента РФ) народного доверия высшее должностное лицо субъекта РФ должно было бы наделяться правом самостоятельно определять, каких должностных лиц исполнительной власти (своих заместителей, министров, руководителей департаментов, управлений, комитетов, служб и т.п.) назначать на должности или лишать соответствующих властных полномочий.

Но федеральный закон в обновленной редакции (ч. 4 ст. 4) довольно четко указал перечень должностных лиц, которые подлежат согласованию с федеральными властями, причем это касается реализации не только предметов совместного ведения Федерации и субъектов РФ, но также и вопросов исключительного ведения субъектов РФ. Согласование назначения на должность[1] осуществляется «по результатам проверки соответствия» кандидата «квалификационным или иным требованиям», причем это касается не только наделения их полномочиями, но и досрочного прекращения их деятельности.

Таким образом, федеральный законодатель в вопросе о проверке соответствия кандидатов «квалификационным и иным требованиям», по существу, «не доверяет» не только региональным государственным властям, но и территориальным органам федеральных органов государственной власти (например, прокуратуре, органам управления юстицией). Причем эта функция – сугубо юридическая, не организационно-правовая. Проверка соответствия кандидатов «квалификационным и иным требованиям» осуществляется повсеместно на всех предприятиях, в учреждениях и в организациях страны на основании норм Трудового кодекса РФ[2] без какого-либо вмешательства извне вышестоящих органов публичной власти. Для контроля законности данного

[1] Раченкова О.Н. Юридическое согласование в механизме современного российского федерализма // Многосоставные государства: опыт и перспективы развития. Пенза, 2019. С. 128.
[2] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

процесса, как показывает практика, достаточно полномочий и ресурсов органов прокуратуры[1].

Понимая инновационную природу методов правового регулирования ч. 4 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», законодатель одновременно установил ряд сдерживающих гарантий[2]. В их числе, во-первых, исчерпывающий характер перечня ч. 4 ст. 4, на что есть прямое указание в ч. 5 ст. 4; во-вторых, кодифицированный подход к правовому регулированию (перечень ч. 4 ст. 4 может содержаться только в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», регулирование этих отношений в других законодательных актах не влечет за собой каких-либо правовых последствий); в-третьих, правило о том, что изменения и дополнения в ч. 4 ст. 4 подлежат обсуждению рабочими органами Государственного Совета РФ в соответствии с процедурами, установленными соответствующим федеральным законом[3].

Анализ данных гарантий и практики их реализации показывает, что органы исполнительной власти субъектов РФ имеют собственный публичный интерес в реализации самостоятельной кадровой политики, что проявляется в открытом или латентном противодействии федеральному вмешательству в региональный управленческий процесс. Однако анализируемое явление имеет более сложную правовую природу, поскольку оно позволяет одновременно добиться большей степени рассредоточения фактической публичной власти между институционально конкурирующими органами[4] благодаря соразмерному

---

[1] См., например: Козлов Т.Л., Илий С.К. Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2016. № 2. С. 33-43.

[2] Коломейцева Т.А., Свистунова Л.Ю. Функции и гарантии конституционных запретов и ограничений // Ученые записки юридического факультета. 2021. № 3. С. 19-22.

[3] Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 № 394-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8039.

[4] Малый А.Ф., Соломонов П.Н. О воплощении принципа разделения власти в организационной структуре субъекта Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2018. № 2. С. 93.

ослаблению компетенции высших должностных лиц субъектов РФ. В связи с этим подчеркнем, что региональные руководители органов исполнительной власти специальной компетенции, перечень которых указан в ч. 4 ст. 4, фактически становятся должностными лицами «двойного подчинения» (федеральным властям и региональному губернатору), лишая тем самым высших должностных лиц субъектов РФ возможности непосредственно распоряжаться в соответствующих сферах исполнительно-распорядительной деятельности. Это при прочих равных условиях благоприятно влияет на реализацию требований ст. 10 Конституции РФ о разделении властей применительно к уровню субъектов РФ.

Кроме того, следует отметить, что норма ч. 6 ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» соразмерно расширяет сферу контрольной компетенции регионального органа народного представительства в отношении территориальных органов федеральных органов[1] исполнительной власти специальной компетенции. Законодательный орган субъекта РФ обладает правом «приглашать» соответствующих должностных лиц, чему корреспондирует их обязанность «выступить на заседании» и «ответить на вопросы депутатов». По существу, это – своего рода «правительственный час»[2], только в отношении федеральных органов исполнительной власти, которые органам государственной власти субъектов РФ, строго говоря, не подконтрольны и не подотчетны. Таким образом, федеральный законодатель, с одной стороны, расширяет полномочия федеральной власти (экспансия круга должностных лиц, подлежащих согласованию с федеральными властями), с другой – соразмерно этому увеличивает компетенцию государственных органов субъектов РФ (право на ограниченный контроль деятельности территориальных органов федеральных

[1] Рогожина Е.А. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти // Региональные аспекты управления, экономики и права Северо-Западного федерального округа России. 2009. № 1. С. 84-85.

[2] Лолаева А.С. «Правительственный час» как форма парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Современное состояние и перспективы развития российского и международного законодательства. Сборник статей Международной научно-практической конференции, 2016. С. 71.

органов исполнительной власти, которые действуют на территориях соответствующих субъектов РФ). Такого рода «институциональные переплетения», на наш взгляд, весьма благоприятно влияют на реализацию конституционной цели поиска надлежащего баланса между конституционными принципами разделения властей и единства системы публичной власти[1].

Вместе с тем, следует высказать ряд критических суждений в отношении анализируемого Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Так, законодатель настолько часто повторяет юридическим рефреном формулу о единой системе публичной власти, что это зачастую приводит к неоправданным нарушениям правил юридической техники[2]. Например, ч. 1 ст. 2 данного Федерального закона регулирует принципы деятельности государственных органов субъектов РФ. Если соединить в одну логическую цепочку первый абзац и пункт 5 данной части (в ч. 1 ст. 2 каждый из пунктов относится к первому абзацу), то юридическая норма будет выглядеть следующим образом: «Деятельность органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте РФ, осуществляется в соответствии с принципом единства системы публичной власти». Нетрудно заметить, что законодатель дважды в одной и той же правовой норме указывает на принцип единства системы публичной власти, в чем нет никакой необходимости. Повторное правовое регулирование не усиливает действие правовой нормы, а лишь нарушает принцип нормативной экономии.

Народное доверие высшим должностным лицам субъектов РФ также обеспечивается путем их периодической отчетности перед органами народного представительства (п. 4 ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах

---

[1] Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 36.

[2] Усманова Е.Ф. Соблюдение правил юридической техники как фактор повышения эффективности законодательства // Символ науки: международный научный журнал. 2015. № 11. С. 246.

организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»)[1]. Примечательно, что Президент РФ в силу своего конституционного статуса не должен «отчитываться» перед палатами парламента (это – функция Правительства РФ); глава государства лишь *официально информирует* народное представительство об основных направлениях внутренней и внешней политики посредством *ежегодных посланий* Федеральному Собранию. В сущности, подобная конструкция может быть сохранена и на уровне субъектов РФ, но при условии организационной обособленности институтов высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ[2]. Учитывая распространенную практику занятия указанных должностей одним и тем же лицом (чего не наблюдается на федеральном уровне), законодатель оговаривает возможность отчета перед народным представительством как высшего должностного лица, так и руководителя высшего исполнительного органа, но в любом случае – это отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа, не докладывающего соответствующие материалы высшего должностного лица субъекта РФ. Последний может лишь представлять своей персоной и в данном качестве результаты деятельности высшего исполнительного *органа*; его непосредственная деятельность (как высшего должностного лица) отчету перед народным представительством (в силу буквального предписания закона) не подлежит.

Подчеркнем, что это – важная форма поддержки народного доверия в течение срока выборной легислатуры[3] высших должностных лиц субъектов РФ. В силу множественности депутатского корпуса, его вовлеченности в непосредственную жизнедеятельность местного сообщества (особенно тех народных представителей, которые не осуществляют свою деятельность на

---

[1] Галуева В.О. Отчеты высших исполнительных органов государственной власти как форма парламентского контроля в России (федеральный и региональный аспекты): автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2015. С. 8.

[2] Рожнева С.С. Образ России в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию (1994 – 2019 гг.) // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 12. С. 22.

[3] Асташов А.Б. Формула «правительство доверия» в представлениях общественности: из истории политических понятий накануне 1917 г. // Вестник РГТУ. Серия: Литературоведение. Языкознание. Культурология. 2021. № 7. С. 74.

постоянной основе и совмещают депутатскую активность с трудовыми отношениями), создаются дополнительные институциональные гарантии формирования общественного мнения, критики и самокритики, корректировки текущей политики ввиду изменений в интересах и предпочтениях избирателей. Конечно, эту работу высшее должностное лицо субъекта РФ могло бы организовать и самостоятельно (встречи с избирателями, прием и рассмотрение обращений граждан, телемосты и др.), но действующий на постоянной основе законодательный орган субъекта РФ позволяет сделать это на *более прочной конституционной (уставной) основе* и гораздо *предметнее*, чем это выглядело бы в случае непосредственного взаимодействия главы субъекта РФ с населением.

Контрольная функция регионального народного представительства дополняется правом законодательного органа субъекта РФ на выражение доверия или недоверия[1], во-первых, высшему должностному лицу субъекта РФ, во-вторых, руководителям исполнительных органов субъекта РФ, в назначении которых на должность законодательный орган субъекта РФ принимал участие (п. 5 ч. 3 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»). Данное правило в его сравнении с федеральным регулированием позволяет выявить его следующие отличительные черты. Ни Совет Федерации, ни Государственная Дума не наделены правомочием выражения доверия или недоверия Президенту РФ, это возможно исключительно в отношении Правительства РФ, причем только со стороны Государственной Думы как одной из палат Федерального Собрания. В субъектах РФ, напротив, доверие или недоверие выражается в отношении должностных лиц, т.е. конкретных людей, которые не образуют в совокупности коллегиальных органов (как, например, Правительство РФ, состоящее из членов-физических лиц)[2].

---

[1] Волчкова Н.Н. Вотум недоверия как институт парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Экономические и гуманитарные науки. 2016. № 10. С. 7.

[2] Кузнецов И.И. Контрольные возможности российского парламента: политические возможности и ограничения // Вестник Московского университета. Серия: Политические науки. 2011. № 2. С. 68.

Вопрос о соотношении конституционных институтов *выражения доверия или недоверия органам и должностным лицам* требует отдельного, самостоятельного исследования. В рамках заявленной проблематики отметим, что «выражение» доверия или недоверия не следует смешивать с «народным» доверием, хотя между этими конституционными явлениями и есть много общего. Право на выражение доверия или недоверия – это *правомочие, принадлежащее народному представительству*. Его особенность – *неопределенность правовых последствий*, в отличие от «отрешения от должности», «удаления в отставку» и других юридических форм досрочного прекращения полномочий, т.е. достаточно определенного по своим правовым последствиям юрисдикционного установления. Если народное представительство утратило доверие к исполнительной власти или ее отдельным представителям, то это еще не основание для их досрочной отставки, но это, своего рода, важный общественный «сигнал» для принятия адекватных организационно-правовых мер, включая возможность досрочного прекращения полномочий на основе волеизъявления самой исполнительной власти (не полностью «добровольного», но в то же время и не предопределенного полностью волей депутатского корпуса)[1].

Доверие народного представительства к исполнительной власти – это форма реализации народного доверия[2], но эти способы доверия могут не совпадать и даже расходиться друг с другом. Депутаты как члены коллегиального органа в течение срока полномочий могут сами утратить доверие граждан, причем значение этого фактора возрастает по мере удаления во времени в течение срока действующей легислатуры от результатов последних выборов. В случае эскалации конфликтных отношений между представительной и исполнительной властью каждая из сторон имеет основания ссылаться на фактор народного доверия, поэтому выражение исполнительной власти недоверия со стороны народного представительства может повлечь за собой необходимость апелляции

[1] Тлеубаев Ж.С. Механизм сдержек и противовесов в органах власти: пути совершенствования // Проблемы права. 2012. № 2. С. 22-24.
[2] Мельникова М.В. Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти // Вестник Самарского юридического института. 2015. № 2. С. 44.

исполнительной власти непосредственно к народу. Политической истории нашей страны хорошо известны кризисные отношения 1993 г., когда вертикально выстроенная единая система представительной власти оказывала организованное противодействие такой же вертикально выстроенной единой системе исполнительной власти. Все это, в конечном итоге, оказалось конституционно неустойчивой правовой конструкцией, что привело к цепочке кризисных явлений и завершилось принятием всенародным голосованием Конституции РФ, прямыми выборами членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, заключением Договора об общественном согласии и т.п.

Выражение законодательным органом субъекта РФ недоверия отдельным должностным лицам региональной исполнительной власти (высшему должностному лицу и должностным лицам, в назначении которых законодательный орган принимал участие) следует отличать от своего рода «зеркальной» (фактически – балансирующей) процедуры роспуска регионального органа народного представительства решениями Президента РФ или высшего должностного лица субъекта РФ[1]. Важно прежде всего подчеркнуть само наличие балансирующих механизмов (законодательный орган субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ; высшее должностное лицо субъекта РФ обладает возможностью досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ), что, однако, наблюдается не во всех случаях (законодательный орган субъекта РФ не обладает правом выражения недоверия Президенту РФ, в то время как Президент РФ может законодательный орган субъекта РФ распустить; руководителям отдельных органов исполнительной власти субъектов РФ (кроме высшего должностного лица) может быть выражено недоверие законодательного органа субъекта РФ, но они (исполнительные органы, в формировании состава которых принимал участие законодательный орган субъекта РФ) не вправе принимать решения о роспуске

[1] Ахъядов Э.С. Основания роспуска законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации как меры конституционно-правовой ответственности // Современные научные исследования и разработки. 2018. Т. 1. № 5. С. 82.

данного законодательного органа)[1]. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что роспуск законодательного органа субъекта РФ может быть мотивирован исключительно *юридико-деликтными основаниями* (неисполнение решения суда), что не имеет прямого отношения к доверию или недоверию одних органов в отношении других.

Обостряя данную проблему, зададимся следующим вопросом: должны ли избранные гражданами законодательные органы субъектов РФ юридически пользоваться доверием избранных непосредственно народом высших должностных лиц субъектов РФ? Или это требование распространяется исключительно на «обратные отношения» (высшее должностное лицо юридически обязано пользоваться доверием законодательного органа субъекта РФ)? Право исполнительной власти субъекта РФ на роспуск регионального органа народного представительства по своим правовым последствиям, конечно, «жестче», но оно обусловлено только юридико-деликтными основаниями (нет установленного судом правонарушения – отсутствуют основания для досрочного прекращения полномочий). В свою очередь, право на выражение недоверия, на первый взгляд, выглядит «мягче» (оно автоматически не влечет за собой досрочную отставку). Но здесь нет связанности юридико-деликтными обстоятельствами. Орган народного представительства может просто «не доверять» высшему должностному лицу субъекта РФ по чисто политическим или даже другим, неполитическим основаниям (например, ввиду личных и деловых качеств губернатора). Этого достаточно, чтобы народному представительству выразить доверие или, напротив, недоверие[2]. Далее в процесс включаются другие субъекты с их полномочиями и ответственностью[3], но фактор доверия народного представительства уже сыграл свою роль и в дальнейшем учитывается лишь как

---

[1] Степаненко Д.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России: дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 98.

[2] Савоськин А.В. «Забытые» права депутатов. Право депутатов инициировать вотум недоверия // Личность, право, государство. 2018. № 1. С. 75.

[3] Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность Правительства РФ: основные деликты // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 45.

мотивирующее основание правового акта, принятого законодательным органом субъекта РФ.

Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ст. 20) существенным образом изменил статус высших должностных лиц субъектов РФ в той мере, в какой он, во-первых, определил их право «руководить исполнительной властью» в субъекте РФ, во-вторых, наделил их правомочием определять структуру органов исполнительной власти субъектов РФ, в-третьих, предписал унифицированную систему наименования должностей, которую с учетом особенностей субъектов РФ можно дополнять лишь вторым наименованием, в-четвертых, установил двойственный статус высших должностных лиц субъектов РФ как лиц, замещающих одновременно государственный должности Федерации и ее субъектов. Вне зависимости от способа избрания (прямые выборы или голосование депутатов законодательного органа субъекта РФ), указанные должностные лица обязаны приносить присягу на верность народу и Конституции РФ, конституции (уставу) субъекта РФ. Приведенные законоположения, на наш взгляд, действуют во взаимосвязи и в системном единстве[1].

Наделение высших должностных лиц субъектов РФ правом руководства исполнительной властью на региональном уровне является логическим продолжением конституционной реформы 2020 г., которая изменила статус Президента РФ и закрепила за ним право «общего руководства» Правительством РФ при наличии одновременно должности Председателя данного органа[2]. Полагаем, что подобные институциональные решения находятся в сфере усмотрения конституционного законодателя[3], причем зарубежная практика

---

[1] Лебедев В.А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 40.

[2] Надин А.Н. Президент Российской Федерации и исполнительная власть: новации конституционного разделения властей в свете конституционной реформы 2020 г. // Образование и право. 2021. № 1. С. 11-18.

[3] Тихомиров А.В. Влияние конституционных поправок 2020 года на систему сдержек и противовесов в конституционной модели разделения властей // Модернизация российского законодательства в условиях конституционной реформы. Кострома, 2021. С. 65.

демонстрирует настолько разнообразный опыт моделей правового регулирования, что нельзя какой-либо один из них считать типичным или часто встречающимся. Вместе с тем, следует подчеркнуть, что основная функция главы государства состоит скорее в координации всего аппарата государственных органов, чем в руководстве структурой органов исполнительной власти. Последняя функция предполагает, скорее, субсидиарный характер вмешательства при особых обстоятельствах, чем постоянный контроль и распоряжение (для текущего руководства Правительством РФ учреждена должность Председателя Правительства РФ). В субъектах РФ ситуация иная, поскольку региональные законодатели вправе ограничиться учреждением одной должности. Глава субъекта РФ может быть одновременно и председателем высшего исполнительного органа региона[1].

Весьма существенные правовые последствия имеет федеральная законодательная новация о праве высших должностных лиц субъектов РФ самостоятельно, без участия региональной законодательной власти, определять структуру исполнительных органов[2]. На федеральном уровне эта прерогатива традиционно закрепилась за Президентом РФ, однако в субъектах РФ в течение почти 30 лет после конституционной реформы от 1993 г. действовало альтернативное правило, согласно которому структура исполнительных органов определяется региональным законом, к чему обязывал и ныне утративший силу Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Полагаем, что данное расширение компетенции исполнительной власти в субъектах РФ заслуживает критического осмысления,

[1] Соломонов П.Н. Высшее должностное лицо как руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2019. № 10. С. 112.

[2] Смелов С.А. Проектирование системы и структуры исполнительных органов государственной власти субъектов РФ // Ученые записки юридического факультета. 2015. № 38. С. 139; Щеглова Е.С. Основные модели структуры органов исполнительной власти субъекта РФ // Аллея науки. 2021. Т. 1. № 3. С. 376.

поскольку оно не учитывает особенности структуры органов публичной власти на уровне субъектов РФ в целом.

Критически также следует, на наш взгляд, оценивать формулировку ч. 7 ст. 20 анализируемого Федерального закона в аспекте принесения присяги «на верность» не только народу (что логично и совершенно верно), но и Конституции РФ, конституции (уставу) субъекта РФ. Торжественное обещание высшего должностного лица субъекта РФ «соблюдать» учредительные нормативные правовые акты (равно как их «уважать», «охранять», «защищать» и т.п.) является методологически правильным, однако нет оснований для того, чтобы юридически обязывать должностных лиц хранить «верность» им. Подчеркнем, что при принесении присяги Президент РФ[1] торжественно клянется «соблюдать и защищать Конституцию РФ» и одновременно с этим «верно служить народу». В связи с изложенным полагаем обоснованным предложить следующую формулировку ч. 7 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»: *«7. При вступлении в должность высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации приносит присягу на верную службу народу, уважение и охрану прав человека, соблюдение и защиту Конституции Российской Федерации, конституции (устава) соответствующего субъекта Российской Федерации».*

Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ч. 6 ст. 21) устанавливает, что если высшее должностное лицо субъекта РФ было отрешено от должности Президентом РФ, то в течение пяти лет оно не может быть выдвинуто в качестве кандидата на соответствующую должность ни в одном из субъектов РФ. Данная правовая норма имеет двойственный смысл: с одной стороны, нельзя допустить, чтобы отрешенный от должности глава субъекта Федерации вновь баллотировался на указанную должность, особенно в том субъекте РФ, где досрочные выборы

[1] Хайретдинов Р.Д. Юридическая природа присяги, приносимой при вступлении в должность Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 24. С. 16.

обусловлены именно его отставкой[1]; с другой стороны, долгосрочный запрет баллотироваться на выборные должности представляет существенное ограничение избирательных прав, гарантированных ст. 32 Конституции РФ. В поисках баланса между указанными конкурирующими ценностями законодатель остановил свой выбор на рубеже в пять лет, причем это не затрагивает других избирательных прав указанных граждан: они могут баллотироваться на должности Президента РФ, депутатов Государственной Думы, законодательных органов субъектов РФ, в органы местного самоуправления.

Примечательно при этом, что правоограничивающие основания[2] по смыслу ч. 4 ст. 22 данного Федерального закона имеют значительно более узкие границы действия: если гражданин досрочно прекратил полномочия высшего должностного лица субъекта РФ вследствие добровольной отставки либо ввиду выражения недоверия законодательным органом данного субъекта РФ, то это препятствует баллотировке данного лица лишь в ходе тех внеочередных выборов, которые были предопределены досрочным прекращением именно его полномочий[3]. Здесь нет «пресекательного» срока в пять лет и данный запрет не распространяется на выборы высших должностных лиц других субъектов РФ. Кажущееся противоречие между нормами ч. 4 ст. 22 и ч. 6 ст. 21 снимается ввиду того важного обстоятельства, что президентская власть распространяется на все виды субъектов РФ и не ограничивается каким-либо одним регионом страны.

Недоверие законодательного органа одного субъекта РФ высшему должностному лице региона не предопределяет недоверие ему в других субъектах РФ; если же Президент РФ отказал в доверии главе одного из субъектов РФ, то это лицо не может пользоваться доверием этого же Президента РФ, но в других субъектах Федерации. Таким образом, ключевым юридическим обстоятельством,

---

[1] Третьяк И.А. Конституционно-правовые аспекты отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1. С. 141-155.

[2] Блохин П.Д. О некоторых прикладных вопросах конституционного правосудия (на материале судебной практики) // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 4. С. 21.

[3] Сгибнев А.А. Вопросы нормативно-правового регулирования и содержание принципа равенства перед законом и судом // Юридический факт. 2019. № 79. С. 15.

которое разграничивает основания ч. 4 ст. 22 и ч. 6 ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», является *доверие* Президента РФ и доверие законодательных органов субъектов РФ. В первом случае *границы юрисдикции доверяющего лица* охватывают всю территорию России, во втором – ограничиваются территорией соответствующего субъекта РФ. При этом было бы логичным, если отставка главы субъекта РФ вследствие выражения недоверия законодательного органа субъекта РФ влекла бы за собой такое правовое последствие, как недопустимость выдвижения данной кандидатуры на пост высшего должностного лица в данном субъекте РФ в течение пяти лет по аналогии с институтом ч. 6 ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Однако это не должно исключать возможности соответствующих лиц баллотироваться на другие должности, включая посты глав других субъектов РФ, доверие законодательных органов которых предполагается исходя из юридической презумпции добросовестности в деятельности любого органа и должностного лица, пока не доказано иное[1].

Подчеркнем, что если прекращение полномочий произошло вследствие совершения лицом правонарушения, что установлено и доказано в надлежащей юридической процедуре, данный факт достаточен для дисквалификации физического лица на определенный срок, причем здесь не имеет значения уровень публичной власти или вид публичного органа. В частности, если доказано, что высшее должностное лицо субъекта РФ совершило правонарушение и это повлекло за собой последствие в форме досрочного прекращения полномочий, данному лицу должно быть запрещено баллотироваться[2] на должности глав других субъектов РФ, в депутаты, на пост Президента РФ и т.п. Совершенно иная картина характерна для ситуации с утратой доверия: в отличие от

---

[1] Шестакова Т.С. О презумпции добросовестности участников конституционных правоотношений // Вестник юридического факультета Коломенского филиала ГОУ ВПО МГОУ. 2009. № 4. С. 56.

[2] Смирнова М.А. Конституционно-правовые ограничения пассивного избирательного права в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Владикавказ, 2012. С. 7.

правонарушения, здесь имеет значение политическая оценка деятельности, характеристика личных и деловых качеств гражданина, его взаимоотношения с коллегами по партии и с партийными конкурентами и т.п. По названной причине утрата доверия одного лица не означает, что потеряно доверие других лиц и всего общества. Законодатель должен опираться на противоположную презумпцию: *утрата доверия имеет локальную сферу действия и исчерпывается данным составом объектов и лиц в конституционном правоотношении*.

Законодательство о местном самоуправлении, опирающееся на нормативное установление ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности систем органов государственной власти и органов местного самоуправления[1], до настоящего времени отрицает фактор доверия муниципальным органам со стороны региональной государственной власти, полагая это своего рода «вмешательством» государства в деятельность местных сообществ. Во всяком случае, положения пунктов 13 и 14 ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» отдают предпочтение таким основаниям, как, во-первых, неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципалитетами обязанностей в части делегированной государственной компетенции, во-вторых, недостижение показателей для оценки эффективности деятельности глав муниципальных образований. В первом случае включается процедура досрочного прекращения полномочий волей главы субъекта РФ (сначала предупреждение или выговор, затем досрочная отставка), во втором – решающее значение имеет усмотрение представительного органа муниципального образования (глава субъекта РФ обладает лишь правом инициативы). В обоих случаях утрата доверия главе муниципального образования юридического значения не имеет.

Конечно, критерий «неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей»[2] по реализации делегированной государственной компетенции

---

[1] Тоболкина А.С., Елькина А.В. Поправки в Конституцию Российской Федерации 2020: огосударствление местного самоуправления // International Law Journal. 2020. Т. 3. № 1. С. 34.

[2] См., например: Обухова Г.Н. Презумпция невиновности в процессе привлечения работника к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих трудовых обязанностей

является юридически более строгим, чем «утрата доверия». Если предположить, что сама по себе утрата доверия является достаточным основанием для того, чтобы глава муниципального образования прекратил досрочно осуществление властных полномочий по решению главы субъекта РФ, то такая модель явно не вписывается в тезис о самостоятельности местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Объясняется это тем, что муниципалитеты не вправе отказаться от их наделения отдельными государственными полномочиями[1]. Чем больше муниципалитеты наделяются делегированной компетенцией, тем вероятнее досрочная отставка глав муниципальных образований, мотивированная ненадлежащим исполнением соответствующих обязанностей. Однако, если глава субъекта РФ перестал доверять главе муниципального образования, но последний добросовестно исполняет свои обязанности в части реализации делегированной компетенции, утратившее доверие высшее должностное лицо вынуждено продолжать с ним работать и не имеет каких-либо властных ресурсов, чтобы юридически прекратить подобные отношения.

Добросовестное исполнение одних обязанностей может многократно блокироваться возложением все новых обязанностей, усилением контрольно-надзорных мероприятий, выявлением нарушений и требованием привлечения к ответственности[2]. Фактическим мотивом будет, как правило, утрата доверия, но это (в условиях правового запрета отставки по подобным основаниям) необходимо будет «облачить» в другие юридические формы, придав им «видимость» ненадлежащего исполнения обязанностей при фактической утрате доверия. Однако так ли отличаются друг от друга «утрата доверия» и «ненадлежащее исполнение обязанностей»? Не было бы, своего рода, «честнее»

// Проблемы правоприменения в современной России. Материалы научно-практической конференции. 2015. С. 357.

[1] Кеня И.А. Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 4. С. 2-7.

[2] Кондрашев А.А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // Lex Russica. 2020. № 3. С. 20-32.

юридически признать, что главы муниципальных образований могут фактически утрачивать доверие глав субъектов РФ и этому нужно придавать надлежащую правовую форму?

Полагаем, что законодательство в дальнейшем может развиваться в данном направлении. В условиях конституционного признания самостоятельности местного самоуправления трудно согласиться с идеей возможности досрочной отставки глав муниципалитетов ввиду одного лишь недоверия главы субъекта РФ. Однако федеральный закон может установить институт выражения недоверия главы субъекта РФ главе муниципального образования как таковой, сопровождая это рядом других правовых установлений (например, правом представительного органа муниципального образования удалить главу муниципального образования в отставку ввиду недоверия главы субъекта РФ). Важно при этом помнить, что в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления основной формой деятельности местных сообществ являются собрания депутатов (в русскоязычной терминологии – заседания представительных органов муниципальных образований). Вероятно, что в теории и практике современной России придается слишком большое значение полномочиям и статусу глав муниципальных образований, в то время как фактическая компетенция по решению вопросов местного значения сосредоточена, главным образом, в границах полномочий представительных органов муниципалитетов. Самостоятельность последних никаким образом не затрагивается, если федеральный закон учредил бы институт утраты доверия главы субъекта РФ главой муниципального образования.

§ 2. Референдумы и консультативный плебисцит 2020 года: проблемы совершенствования правового регулирования в целях обеспечения народного доверия

Референдум играет несомненно важную роль в конституционно-правовом регулировании и общественно-политической практике современной России. О.Н. Коломытцева позиционирует институт референдума в качестве средства «прямого общественного контроля» граждан над официальной публичной властью[1]. Т.Е. Грязнова объясняет «востребованность» институтов прямой демократии, включая референдум, «усилением зависимости исполнительной власти от общественного мнения»[2]. В.Н. Мамичев считает референдум средством «демократизации государства»[3]. Весьма удачно смысл референдума охарактеризовал В. Руденко, утверждая, что это – «логическое развитие всеобщего избирательного права» и «применение механизма всеобщего голосования» не только к формированию народного представительства, но и «к выбору необходимых законов», а также к «решению важнейших вопросов общественной жизни»[4].

В данном высказывании довольно точно отмечено, что референдум – это своего рода использование «механизма выборов», но «не для выборов». Избирательный процесс исторически первичен, изначально в государственно-правовой практике существовали именно выборы. Однако с течением времени государственно-правовые системы стали применять методологию избирательной системы для других целей – публичного правотворчества и решения вопросов публично значимого характера. Используя образное сравнение на основе инструментария цивилистической науки, можно сказать, что референдум – это некий «дочерний» институт публичного права, историко-правовым

[1] Коломытцева О.Н. Выборы и референдум в механизме общественного контроля над государством // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 2. С. 158.
[2] Грязнова Т.Е. Институт референдума в российской либеральной правовой мысли конца XIX – начала XX веков // Право и политика: история и современность. М., 2016. С. 30.
[3] Мамичев В.Н. Особенности развития института референдума в России на современном этапе // Актуальные проблемы современной науки. Ставрополь, 2012. С. 169.
[4] Руденко В. Конституционные модели референдума в странах Европейского союза, Швейцарии и России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1. С. 10.

«учредителем» которого выступила избирательная система. Причем с течением времени референдумы обрели значительную самостоятельность и стали служить средством, которое не просто «дополняло» классическую избирательную систему, но даже стало «конкурировать» с ней на равных основаниях и заявлять притязания на превосходство и замещение[1].

Этому имеется теоретическое обоснование в политико-правовой мысли прошлого, в частности, в трудах Ж.Ж. Руссо. Данный французский мыслитель, значительно опережая свою эпоху и государственно-правовую практику, противопоставлял прямую демократию ее представительной форме и доказывал, что именно непосредственное народовластие считается подлинным. Критикуя «трибунаты» (под ними Ж.Ж. Руссо понимал «блюстителей законов и законодательной власти»), он предупреждал об опасности, что они могут «вырождаться в тиранию, когда узурпируют исполнительную власть, которую они должны лишь умерять, и хотят издавать законы, которые должны лишь блюсти». Законотворчество, по мысли цитируемого французского мыслителя, представляет собой, главным образом, прямую народную прерогативу[2].

Так или иначе, практический конституционализм современных государств XXI века методологически отвергает подобную практику. Законотворчество осуществляется парламентами, которые выгодно отличаются от референдумов своей организованностью, возможностью обсуждения и корректировки законодательных актов, использованием ряда конституционных балансирующих механизмов (вето главы государства, судебный конституционный контроль и др.). Следует согласиться с С. Бартоле в том, что «несмотря на тенденции недавнего времени, связанные с поиском возможностей прямого участия электората в процессах принятия решений», современный конституционализм ориентирован на то, чтобы «оставить принятие основных политических и конституционных решений парламентам», поскольку последние «гарантируют дискуссионность и

---

[1] Лучин В.О., Грудинин Н.С. Референдум и выборы в системе народовластия // Закон и право. 2009. № 3. С. 3-7.
[2] Руссо Ж.Ж. Об Общественном договоре. М.: Терра, 2000. С. 305-306.

дают всем политическим партиям право голоса»[1]. С другой стороны, прямая демократия в современном обществе больше *не противопоставляется* народному представительству. Считается, что референдум и выборы депутатов могут эффективно *сосуществовать* друг с другом[2], *взаимно дополняя и сдерживая* неэффективные публично-правовые действия как граждан, так и парламентариев.

Референдум – это самостоятельная форма народовластия, которая схожа с выборами, главным образом, юридическими процедурами (процессуально-правовое регулирование назначения выборов или референдума, формирования избирательных комиссий или комиссий референдума, регламентация порядка агитационной кампании, тайного голосования, подсчета голосов и определения результатов прямого волеизъявления граждан). При этом выборы должны проводиться *периодически*, соблюдая *конституционный срок легислатуры*, в то время как референдумам имманентно присуща *инициативная природа*, если закон напрямую не обязывает органы публичной власти к исключительно прямому демократическому волеизъявлению граждан, запрещая разрешение соответствующих вопросов народному представительству или, тем более, государственным или муниципальным чиновникам (в законодательстве современной России подобные случаи упоминаются в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», когда речь идет, например, о преобразовании муниципальных образований или об изменении их границ).

В.В. Шаханов и М.В. Бачернихина квалифицируют референдум как «метафеномен в сфере взаимодействия публичной власти и общества», понимая под «метафеноменальностью» в данном случае «указание направления взаимодействия» и установление «сущностной доминанты» этого процесса. По мнению авторов, референдум является «вершиной в сфере осуществления народовластия, гарантией отсутствия узурпации власти», с чем связана «проблема

---

[1] Бартоле С. Членство в Европейском Союзе, пересмотр конституций и референдумы // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3. С. 156.

[2] Коломытцева О.Н. Выборы и референдум в механизме общественного контроля над государством // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 2. С. 158.

его широкого использования»[1]. Данную позицию можно подвергнуть критическому осмыслению в том смысле, что здесь наблюдается чрезмерное противопоставление институтов прямой и представительной демократии. В действительности же они призваны взаимно дополнять друг друга.

Нельзя согласиться с тем, что референдум – некая «вершина» народовластия, потому что не менее значимыми являются выборы, посредством которых граждане делегируют депутатам и выборным должностным лицам принадлежащую народу суверенную власть. Важной гарантией отсутствия узурпации власти являются сроки полномочий выборных органов, юридическое обеспечение равенства пассивного избирательного права, возможность судебной защиты от необоснованного отказа в регистрации кандидатов избирательными комиссиями, в более широком контексте – конституционная система «разделения властей» («сдержек и противовесов»), институт «надзаконодательных» прав и свобод человека и гражданина, которые гарантированы Конституцией РФ и не могут нарушаться публичными властями и т.д.

Конституционный институт референдума имеет не только важные достоинства, но и существенные недостатки (невозможность обсуждения на уровне парламентских дебатов, сложности с пересмотром решения, дополнительные бюджетные расходы на организацию и др.)[2]. Это, однако, не ставит под сомнение *необходимость* использования референдума в современном обществе *наряду* с публичными выборами[3]. Полагаем спорной квалификацию референдума как «метафеномена» и «вершины» народовластия в духе, цитируемого выше, Ж.Ж. Руссо. В действительности конституционно-правовой статус референдума выглядит значительно «скромнее» ввиду наличия ряда альтернативных и не менее значимых конституционно-правовых форм выражения

---

[1] Шаханов В.В., Бачернихина М.В. Референдум как метафеномен в сфере взаимодействия публичной власти и общества // Вестник Владимирского юридического института. 2021. № 4. С. 118.

[2] Астафичев П.А. Конституционное право России. М.: РИОР, 2018. С. 108-111.

[3] Лакехин М.А. Тайна голосования как важнейший принцип проведения выборов и референдумов // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2017. № 1. С. 6.

суверенитета народа. Хотя, конечно, конституционную значимость референдума не следует и преуменьшать, тем более, отрицать его позитивное воздействие на демократические отношения, способность сдерживать не только «узурпацию» власти, но и вообще неэффективные, не продуманные, ошибочные решения чиновников, которые расходятся с подлинным общественным мнением и не служат конституционной цели реализации прав и законных интересов граждан.

Д.В. Галушко верно отмечает, что референдумы не всегда используются в целях выявления степени доверия граждан к публичной власти. Их задачей может быть легитимация независимости государств, разрешение территориальных споров, определение отношения к членству в международных организациях, союзах государств[1] и т.д. Вместе с тем, в постсоветской России на федеральном уровне референдумы всегда имели либо официальный, либо дополнительный к официальному подтекст, предполагающий *оценку избирателями имеющегося политического курса*, что предполагает, фактически, *оказание доверия или отказ в доверии действующим политическим лидерам*, которые данный политический курс определяют и претворяют в жизнь в соответствующий исторический промежуток времени.

Так, референдум от 1991 г. служил цели народной поддержки курса М.С. Горбачева на обновление и одновременно с этим сохранение СССР[2]; апрельский референдум от 1993 г. – выявление официального общественного мнения на альтернативные политические приоритеты в деятельности президентской (Б.Н. Ельцин) и депутатской власти (Р.И. Хасбулатов), которые не смогли найти взаимопонимание и нуждались в прямом народном волеизъявлении (причем результаты референдума каждой из «противоборствующих сторон» были оценены в свою пользу, что привело к кризису власти в конце 1993 г.)[3]. В свою очередь, на

---

[1] Галушко Д.В. Институт референдума в контексте членства государств в Европейском Союзе // Гуманитарные и юридические исследования. 2019. № 4. С. 168.

[2] Юрчак Д.В. Референдум 17 марта 1991 года в СССР в условиях противостояния центра и республик // Актуальные проблемы международных отношений и глобального развития. Минск, 2017. С. 135.

[3] Белозеров Б.П. Ельцин и правовое государство: волюнтаристское решение // Ученые записки Санкт-Петербургского университета управления и экономики. 2013. № 2. С. 94-106.

декабрьский конституционный референдум от 1993 г. фактически выносился вопрос не только о принятии Конституции РФ, но и о доверии политике Президента РФ, включая его действия по отношению к депутатам Верховного Совета РФ, конституционную реформу под эгидой институционального укрепления президентской формы конституционного правления[1]. Аналогичным образом можно квалифицировать и консультативное голосование граждан от 2020 г.: соглашаясь или опровергая конституционную новеллу о порядке исчисления сроков полномочий Президента РФ[2], граждане фактически высказывались о доверии действующему главе государства и определяемому им политическому курсу страны.

Использование института референдума в вышеуказанных целях (т.е. для осуществления *официального мониторинга текущего доверия избирателей к политике государства и к конкретным политическим персоналиям*), на наш взгляд, не следует оценивать критически, хотя и нужно признать, что в зарубежных конституционных демократиях эту функцию, как правило, осуществляет избирательная система, и лишь косвенно – институт референдума. Если политическая система является многопартийной с достаточным уровнем мирного соперничества политических сил, парламент становится эффективной площадкой для развернутой политической дискуссии, что невозможно полноценно организовать в процессе агитационной кампании по референдуму и при соответствующем тайном голосовании граждан. При этом, очевидно, и наличие обратного эффекта: в условиях недостаточной степени межпартийной конкуренции (даже если она присутствует, но лишь отчасти)[3], значение референдума как формы выражения доверия граждан к политическому курсу и персоналиям политических лидеров соразмерно возрастает. Возможно, данным

---

[1] Колесникова О.М. Еще раз о результатах референдума 12 апреля 1993 года // Вестник научных конференций. 2019. № 3. С. 51.

[2] Астафичев П.А. Конституционные поправки об ограничении и исчислении сроков полномочий Президента РФ от 2020 года: содержание и правовые последствия // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 6. С. 20-25.

[3] Шилов В.Н. К вопросу о межпартийной конкуренции в современной России // Среднерусский вестник общественных наук. 2010. № 4. С. 96.

обстоятельством во многом объясняется специфика вопросов, которые фактически выносились на императивные и консультативные референдумы (народные голосования) в постсоветской России начиная с 1991 г.

Современное российское конституционное законодательство использует категории «референдум» и «голосование граждан». В доктринальных источниках также нередко можно встретить указание на «плебисцит». В связи с этим возникает теоретико-методологический вопрос: считать ли эти категории близкими, тождественными или различными? В юридической литературе на этот счет нет единства в научных позициях. Так, А.Е. Кожахметова считает, что «с юридической точки зрения» различий между референдумом и плебисцитом нет, но имеется «стилистическое различие»: плебисцитом, по мнению автора, называют референдумы по вопросам «судьбоносного характера» (например, всенародное голосование 1991 г. по вопросу о сохранении СССР)[1]. Исходя из этой логики, имеются основания полагать о наличии референдумов, которым не присущи признаки плебисцита. Таковыми являются, если исходить из логики цитируемого автора, случаи прямого народного волеизъявления «не судьбоносного», т.е. обычного, ординарного характера. Однако сложно представить случай, при котором какой-либо вопрос выносился на народное голосование с тайным волеизъявлением, но при этом не представлял бы значительной общественной важности. Как правило, ординарные и текущие вопросы публичной политики официальные власти решают самостоятельно, без привлечения внимания общественности и, тем более, вынесения вопроса на голосование с тайным волеизъявлением избирателей. В связи с этим, на наш взгляд, признак «существенности вопроса» при разграничении понятий референдума и плебисцита не является достаточно обоснованным с конституционно-правовых позиций.

[1] Кожахметова А.Е. Референдум как средство законотворчества и конституционного контроля // Вестник Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета. 2021. № 1. С. 33.

Н.В. Петухова, со ссылкой на ряд авторитетных источников (позиции В.Т. Кабышева[1], В.В. Маклакова[2], В.В. Комаровой[3], М.В. Баглая[4]), считает «традиционным» суждение о том, что основным отличием плебисцита от референдума является «особый предмет голосования» (выражение народом доверия органу, личности или проводимой ими политике, а также одобрение территориальных изменений). При этом Н.В. Петухова полагает доказанной устойчивость мировой практики, что наряду с этим критерием «другим отличительным признаком» плебисцита является его «инициирование органами государственной власти»[5].

Сложность в истолковании данных терминов во многом предопределяется, на наш взгляд, иностранным происхождением данных понятий. Английское слово «plebiscite», в обычном контексте, характеризуется как «a direct vote of the people of a country to decide a matter of national importance», в то время как «referendum» – это «a direct vote by all the people to decide about something on which there is strong disagreement, instead of the government making the decision»[6]. Как наглядно видно, ключевым признаком плебисцита здесь является «a matter» of national importance; критерием же наличия референдума – something on which there is «strong disagreement», усиленное «instead of the government making the decision». В переводе на русский язык (который, в данном случае, оказывается не вполне приспособленным к соответствующей дифференциации ввиду весьма противоречивой и не вполне последовательной конституционно-законодательной практики), плебисцит – это «решение вопросов» (особой национальной важности), в то время как референдум – решение тоже весьма важных вопросов,

[1] Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974. С. 100.
[2] Маклаков В.В. Референдум в странах – членах ЕС. М, 1997. С. 19.
[3] Комарова В.В. Новые формы народовластия или старый референдум? // Законодательство и экономика. 2006. № 5. С. 7.
[4] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2007. С. 435.
[5] Петухова Н.В. Соотношение референдума и плебисцита (конституционно-правовые вопросы) // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 2010. С. 78.
[6] Словарь современного английского языка. В 2-х т. Т. 2. М.: Рус. яз., 1992. С. 789, 872.

но тех из них, по которым в обществе имеются существенные разногласия, причем это составляет компетенцию официальных властей[1].

Если следовать данной конституционно-правовой методологии, то плебисцит представляет собой «разрешение вопросов» путем всеобщего голосования, где нет острого противостояния точек зрения и это не составляет компетенцию органов государства. В отличие от этого, референдум предполагает высокую степень дискуссионности подходов к разрешению общественно значимых проблем и принятие народного решения, если не «вопреки», то, во всяком случае, в институциональной конкуренции с актами, которые уполномочены принимать официальные власти в лице компетентных государственных и муниципальных органов[2].

Если руководствоваться одним лишь критерием «наличия или отсутствия компетенции государственных и муниципальных органов», то референдум и плебисцит можно сравнительно легко разграничить. В данном контексте, например, союзный референдум от 1991 г. был фактически плебисцитом (так же, как и апрельский референдум России от 1993 г.), поскольку на эти всенародные голосования выносились «вопросы», не сопряженные с принятием каких-либо правовых актов, что составляет компетенцию уполномоченных органов публичной власти. В свою очередь, декабрьский российский референдум от 1993 г., равно как и «народное голосование» от 2020 г. (формально не считающееся референдумом), были в действительности референдумами, хотя в 1993 г. народное голосование было императивно-обязывающим, в 2020 г. – консультативно-рекомендательным.

Если же критерием разграничения референдума и плебисцита считать наличие или отсутствие существенных разногласий между публичной властью и гражданским обществом (something on which there is strong disagreement), то

---

[1] Синцов Г.В. Проблемы разграничения понятий института референдума и плебисцита в законодательстве зарубежных стран // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 81-84.

[2] Христофорова Е.И., Соколова Е.А. Перспективы развития института плебисцитарной демократии в Российской Федерации // Выборы: теория и практика. 2020. № 1. С. 14-18.

народные голосования от 1991 г. в СССР, апрельский и декабрьский референдумы от 1993 г. в России были именно референдумами (не плебисцитом). Что же касается весьма специфической формы народного голосования в поддержку (или в опровержение – в зависимости от воли избирателей) проекта конституционных поправок от 2020 г., то это следовало бы в данном контексте квалифицировать в качестве плебисцита (поскольку существенных разногласий между властью и обществом здесь не наблюдалось, официальные политики стремились лишь «заручиться поддержкой» не просто предполагаемой, но и социологически спрогнозированной волей электората)[1].

Полагаем, что если бы в ст. 3 Конституции РФ в качестве «высших форм выражения власти народа» наряду с «референдумом» и публичными «выборами» значился бы также «плебисцит», то юридической науке, а вслед за этим – законодательной и правоприменительной практике, пришлось бы выявлять критерии соответствующих конституционно-правовых категорий и разграничивать их в целях исключения противоречивой конституционно-правоприменительной практики. Однако в отечественном законодательстве начиная с поздних советских времен и до настоящего времени устойчиво закрепился термин «референдум», в то время как категория «плебисцит» не нашла адекватного юридического выражения[2].

Исключительно императивно-обязывающая форма института «референдума» потребовала возрождения к жизни ряда альтернативных форм, каковыми явились «народные голосования» (сначала – для целей организации местного самоуправления, затем – чтобы обеспечить легитимность официального народного волеизъявления по отношению к юридически принятому решению о поправках в главы 3 – 8 Конституции в 2020 г. при неизменности регулирующего воздействия на общественные отношения, что имеется в главах 1, 2 и 9

[1] Виноградова Е.В. Референдум или общероссийское голосование: к вопросу о форме одобрения поправок 2020 года в Конституцию Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2020. № 4. С. 75.

[2] Кожахметова А.Е. Референдум как средство законотворчества и конституционного контроля // Вестник Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета. 2021. № 1. С. 31-42.

Конституции РФ)[1]. Вследствие этого спор о разграничении конституционно-правовых понятий «референдум», «плебисцит» и «народное голосование» имеет, скорее, теоретико-методологическую, чем практически-прикладную направленность. Кроме того, использование данных категорий существенным образом различается в зависимости от того, идет ли речь о конституционном праве современной России или о конституционном праве зарубежных стран.

В предложенной нами интерпретации при разграничении понятий «референдум» и «плебисцит» несложно заметить, что термин «плебисцит» в большей степени применим для целей выявления и выражения народного доверия, чем «референдум». Власть не может доверять или не доверять сама себе. Доверие – это *народное* отношение к власти[2]. В силу этого вопрос о народном доверии не может относиться к компетенции государственных органов. С другой стороны, именно по вопросу доверия или недоверия в обществе может развернуться настолько острое и полярное противостояние мнений, что более подходящим был бы, напротив, термин «плебисцит». Учитывая категорический отказ от использования российским законодателем термина «плебисцит», а также исключительно властно-императивную форму референдума (в силу действующего законодательства референдум не может быть консультативным), мы будем исходить из следующего терминологически-категориального решения. Под *референдумом* следует, на наш взгляд, понимать *непосредственное решение гражданами путем тайного голосования вопросов публичной значимости*. Альтернативой референдуму является *«консультативное народное голосование» (этот термин мы предлагаем для введения в научный оборот и законодательную практику).* Что касается плебисцита, то этот термин может употребляться в научной литературе в целях дополнительной характеристики как референдума, так и консультативного народного голосования. *Плебисцит – это такая форма референдума или консультативного народного голосования, при которой*

[1] Слободчикова С.Н. Общероссийское голосование – новелла 2020 г.? // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 41-44.
[2] Ковалевская Д.Д. Уровень доверия граждан к институтам государственной власти как фактор устойчивости политического режима в России // Бизнес. Общество. Власть. 2021. № 4. С. 7-24.

решается вопрос публичной значимости, который не сопряжен с компетенцией органов государственной власти и местного самоуправления. При характеристике императивного волеизъявления граждан и консультативного голосования избирателей *в целях выражения доверия или недоверия* осуществляемой политики и действующим политическим лидерам, *термин «плебисцит» является более точным и, в силу этого, предпочтительным.*

Проблема доверия является одной из ключевых при организации референдумов и консультативных народных голосований в форме плебисцитов. С.В. Чешко считает, что вопрос о доверии или недоверии «действительно обычно оказывается определяющим в любых выборах и плебисцитах» ввиду «концентрации факторов» и «зачастую неосознаваемой людьми мотивации их электорального поведения»[1]. В частности, по мнению Е.В. Небольсиной, заметную роль в мотивации англичан при голосовании на референдуме «Brexit» сыграл фактор подрыва доверия, чему способствовал масс-медийный скандал о расходах (в 2009 г. в британскую прессу попали документы о бесконтрольных расходованиях бюджетных средств парламентом, что вызвало широкий общественный резонанс)[2]. С точки зрения Д.А. Каплуновой, не подлежит сомнению, что «последнее время ЕС и его институты сталкиваются с проблемой доверия и легитимности со стороны граждан». Главная причина автору видится в том, что «Евросоюз так и не предоставил европейцам чувства единения и общности»[3].

Утрата доверия или возникновение сомнений в доверии будоражат партии и их электорат, оживляют общественно-политическую жизнь страны и нередко приводят к народным инициативам назначения того или иного референдума или плебисцита. Так, в 2018 г. несколько инициативных групп, включая КПРФ,

---

[1] Чешко С.В. Рецензия на книгу Губогло М.Н. Энергия доверия. Опыт этносоциологического исследования референдума в Крыму 16 марта 2014. – Кишинев, 2014. – 222 с. // Вестник антропологии. 2015. № 2. С. 158.

[2] Небольсина Е.В. Влияние «Брексит» на доверие к научному знанию в Великобритании // Теория и практика общественного развития. 2017. № 6. С. 62.

[3] Каплунова Д.А. Подъем евроскептицизма как индикатор необходимости реформирования ЕС // PolitBook. 2016. № 2. С. 160.

пытались выразить инициативу о проведении референдума по вопросу о повышении пенсионного возраста. Центральная избирательная комиссия РФ отказала в данной инициативе со ссылкой на имеющиеся нарушения в подаваемых документах. В данном случае речь шла, фактически, об утрате доверия к важному направлению государственной политики (вне зависимости от того, кем она проводится и претворяется в жизнь), если такая публичная деятельность направлена на повышение пенсионного возраста. Примечательно, что законодатель, несмотря на негативные настроения в общественном мнении, в конце концов, внес изменения в пенсионное регулирование: согласно ст. 8 Федерального закона «О страховых пенсиях»[1] (в редакции от 3 октября 2018 г.)[2] право на страховую пенсию по старости сегодня имеют лица, достигшие возраста 65 (мужчины) и 60 (женщины) лет.

Но в то же время многие референдумы и консультативные народные голосования лишены признаков плебисцита. Об этом свидетельствует, в частности, опыт региональных референдумов в постсоветской России. Так, референдум о переносе столицы Республики Коми из г. Сыктывкара в г. Ухту должен был пройти в данной Республике 18 марта 2018 г. одновременно с выборами Президента РФ, однако данная инициатива до конца осуществлена не была, т.к. избирательная комиссия республики отказала в проведении референдума со ссылкой на многочисленные нарушения при сборе подписей граждан в поддержку инициативы. Примечательно, что ключевые мотивы инициаторов данного референдума были лишены каких-либо признаков, связанных с доверием или недоверием публичной власти. Здесь, конечно, имелся определенный политический подтекст (стремление улучшить социально-экономическое благополучие и уровень жизни населения Ухты путем изменения

[1] Федеральный закон «О страховых пенсиях» от 28.12.2013 № 400-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 6965.

[2] Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» от 03.10.2018 № 350-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 41. Ст. 6190.

приоритетов в региональной государственной политике)[1], однако это был бы именно референдум, не плебисцит (в республиканском сообществе имелось существенное разногласие, сделать ли столицей республики город Ухту или сохранить столичный статус за городом Сыктывкар).

В Волгоградской области 18 марта 2018 г. прошел референдум о местном времени. Большинство избирателей (около 60 %) проголосовало за переход области в часовую зону на час больше по сравнению с московским временем. Это был фактически консультативный референдум, поскольку на голосование ставился вопрос о законодательной инициативе Волгоградской областной Думы в Государственной Думе. В конечном итоге соответствующий федеральный законодательный акт был принят и местное время изменено на час вперед. Примечательно, что указанная проблематика практически совсем не связана с фактором доверия или недоверия населения к областной публичной власти. С теоретико-методологических позиций – это «консультативное народное голосование», которое лишено признаков плебисцита.

Данному выводу, казалось, можно было бы найти возражение, что с формальной стороны соблюдались требования императивного референдума (граждане «решили», что региональный парламент «должен внести законодательную инициативу» в Государственную Думу и воля народа представительным органом субъекта РФ была исполнена). Однако в действительности, на наш взгляд, это не референдум, а консультативное народное голосование, поскольку Государственная Дума не связана волей избирателей одного лишь субъекта РФ и была вправе воспользоваться своим конституционным правом на законодательную дискрецию даже несмотря на высокое конституционно-правовое значение всеобщего и тайного волеизъявления соответствующих граждан в масштабах одного из субъектов Федерации. Примечательно, что в 2020 г. одновременно с общероссийским голосованием по

[1] Цхадая Н.Д., Безгодов Д.Н. Опорный каркас городов Республики Коми: история и логика одной университетской инициативы // Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере. Сыктывкар, 2021. С. 24.

поправкам к Конституции РФ состоялось новое волеизъявление граждан, проживающих в Волгоградской области, вследствие которого был осуществлен возврат к московскому времени.

Данное обстоятельство наглядно показывает, что многие общественно-политические вопросы целесообразно решать парламентским путем, не прибегая к инструментарию референдума или консультативного народного голосования, поскольку обстоятельства могут измениться и потребовать новых решений, включая пересмотр предыдущих[1]. Изменение собственных решений всегда выглядит сомнительным, однако оно имеет значительно меньший общественный резонанс, если осуществляется парламентом или конституционным судом. Когда же граждане путем референдума сначала принимают решение о переходе на местное время, затем – о возврате к первоначальному московскому времени, слишком очевидной выглядит политическая ошибка, которая заключалась в отсутствии необходимости вообще рассматривать данный вопрос путем референдума. Его следовало, на наш взгляд, отнести к компетенции законодательного (представительного) органа субъекта РФ.

Это актуализирует вопрос о юридическом институте *поворота к лучшему*[2] *в вопросе о выражении недоверия*. Данная проблема обходится умолчанием не только в российском законодательстве, но и в конституционном праве зарубежных стран. С теоретико-методологических позиций кажется очевидным, что поворот к лучшему должен был бы допускаться правовым регулированием (граждане, например, сначала выражают недоверие политику или политическому курсу, затем же через какое-то время голосуют о доверии, пересматривая прежнюю позицию). Однако негласная традиция конституционных

---

[1] Куликова С.А. Участие трудящихся в управлении делами государства в советский период: формы осуществления, конституционно-правовое регулирование, реализация и мифотворчество // Политические риски развития государства и общества в современном мире. Саратов: СНИГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2021. С, 81-91.

[2] Мы используем данный термин как диаметральную противоположность общепризнанного в юридической науке института «поворота к худшему» – см., например: Смирнов А.В. О возвращении судом дела прокурору при повороте обвинения к худшему // Российское правосудие. 2008. № 5. С. 85; Дикарев И.С. Запрет поворота к худшему при пересмотре вступивших в законную силу судебных решений // Российская юстиция. 2013. № 3. С. 60.

правоотношений свидетельствует о *необратимости* данных процессов. Если политику или политическому курсу путем плебисцита высказывается народное недоверие, такой политик или группа политиков должны подать в отставку и больше не возвращаться к политической деятельности. Объясняется это конституционным принципом ротации. Политические отношения требуют обновления, современных подходов, эффективных решений, но не стагнации, застоя и замедления темпов социального развития. С другой стороны, государственно-правовая история России и зарубежных стран знает много примеров, когда те или иные политические лидеры теряли свои позиции (попадали в «царскую опалу», становились объектами «шквальной критики» в СМИ и др.), но затем возвращались к политической деятельности и даже демонстрировали весьма высокие успехи на этом поприще. В связи с этим поворот к лучшему в вопросе о народном доверии, по нашему мнению, не следует полностью исключать как в общественно-политической практике, так и в конституционно-правовом регулировании общественных отношений.

В отличие от советского периода отечественной политико-правовой истории, в современной России наблюдается сравнительно полное и весьма подробное правовое регулирование общественных отношений в сфере референдума. В частности, в правовой системе страны в настоящее время действуют Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»[1], Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[2], Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»[3] (последний из указанных нормативных правовых актов регулирует использование института

[1] Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 № 5-ФКЗ // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

[2] Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

[3] Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17.12.2001 № 6-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4916.

референдума при разрешении ряда территориальных преобразований в структуре субъектов Федерации). Имеется сравнительно развернутая практика Конституционного Суда РФ по данным вопросам[1]. В целом, это следует оценивать, на наш взгляд, как положительное явление, поскольку правоприменительные органы оказываются связанными законодательными положениями, что исключает произвольность их действий или бездействия. С другой стороны, некоторые из перечисленных положений и ряда других законодательных актов вызывают ряд критических суждений. Это имеет весьма важное значение для реализации конституционной задачи повышения государственно-правовой эффективности законодательного обеспечения права суверенного народа на выражение доверия или недоверия действующей публичной власти в силу требований ст. 3 Конституции РФ.

Прежде всего, подчеркнем неоднозначность для правовой системы страны регулирования федерального референдума одновременно двумя законами дифференцированного конституционно-правового статуса: федеральным конституционным законом и федеральным законом. Данному состоянию правового регулирования довольно сложно найти какое-либо логическое объяснение, поскольку федеральные конституционные законы имеют ряд принципиальных отличий от федеральных законов в силу требований действующей Конституции РФ. В их числе, во-первых, различная юридическая сила (федеральные конституционные законы по юридической силе выше, чем федеральные законы), во-вторых, особый порядок принятия (федеральные конституционные законы требуют квалифицированного большинства голосов парламентариев, в то время как федеральные законы принимаются простым большинством), в-третьих, предопределенность содержания федеральных конституционных законов предписаниями Основного закона страны

[1] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

(федеральные конституционные законы могут приниматься только по тем вопросам, которые прямо перечислены в Конституции РФ)[1].

При подобных обстоятельствах, на наш взгляд, возможны следующие альтернативные юридические решения. При первом из них конституционное требование о регулировании отношений референдума федеральным конституционным законом (безотносительно к тому, идет ли речь о федеральном, региональном или местном референдуме) интерпретируется расширительно. В этом случае законодатель обязан урегулировать отношения в сфере референдума федеральным конституционным законом, исключив соответствующие положения из других федеральных законов. Такие акты имели бы повышенную юридическую силу и касались бы всех видов референдумов. Возможно и другое конституционно-правовое решение: федеральный конституционный закон о федеральном референдуме ограничивается самым минимумом, в чем именно нормы этого правового акта и должны обладать повышенной юридической силой. Все остальное составляет сферу правового регулирования обычного закона (в действующей правовой системе – «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Несмотря на эту логику, действующее правовое регулирование поддерживает своего рода «гибридную» форму из двух вышеназванных альтернативных подходов, причем именно эта «смешанность» в методах и теоретико-методологических предпочтениях представляет собой источник существенных разногласий субъектов конституционных правоотношений, что подпитывается имеющимися институциональными противоречиями в ключевых подходах к регулирующей функции законодательной власти в данных вопросах[2].

Обратимся, в связи с этим, к нормативным положениям Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации». С точки

---

[1] Егорова Н.Е. Федеральный закон как источник конституционного права России: дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8; Щеголев И.Б. Место и роль федеральных конституционных законов в системе российского законодательства: дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 85-90.

[2] Кашанина Т.В. Юридическая техника или законодательная техника? // Журнал российского права. 2010. № 3. С. 171-173.

зрения заявленной темы исследования (проблематика обеспечения доверия граждан к органам публичной власти и к их деятельности), важнейшее значение имеют нормативные положения ч. 5 ст. 6 данного нормативного правового акта, согласно которым на федеральный референдум не могут выноситься вопросы, во-первых, «досрочного прекращения или продления срока полномочий выборных лиц, об их досрочных выборах или о перенесении сроков выборов»; во-вторых, «об избрании, назначении на должность, досрочном прекращении (приостановлении, продлении) полномочий лиц, которые замещают федеральные государственные должности»; в-третьих, «о персональном составе федеральных государственных органов». Иначе эти законоположения можно интерпретировать так, что *вопросы государственной политики в области кадров находятся вне сферы референдума* и составляют либо прерогативу избирательной системы, либо сферу конституционной компетенции уполномоченных на то Конституцией РФ и законом органов публичной власти и их должностных лиц[1].

Вопрос об институциональной конкуренции институтов выборов и референдумов получил достаточно активное освещение в доктринальных разработках и, кроме того, ему была дана достаточная ясная и четкая оценка со стороны Конституционного Суда РФ[2]. Основной смысл юридической позиции конституционного правосудия заключался в том, что институты выборов и референдума по смыслу ст. 3 Конституции РФ равнозначны по их конституционно-правовому смыслу или их статус является соразмерным. Вследствие этого федеральный законодатель, во всяком случае, был вправе по своему усмотрению (не нарушая при этом Конституцию РФ) вводить запреты, которые были бы направлены на преодоление институциональной конкуренции между ними. Если, например, выбрать в качестве объекта для научного анализа предмет апрельского референдума России от 1993 г., то становится очевидным,

---

[1] Листопад Л.В. Инновации в сфере управления кадрами государственного аппарата: опыт Российской Федерации // Экономика и региональное управление. М., 2017. С. 233.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

что в условиях действующего (в наши дни) законодательного решения, как минимум, два вопроса из четырех считались бы противоправными сегодня (хотя в апреле 1993 г. они являлись не просто правомерными, но и фактически были вынесены на всенародное голосование и волеизъявление граждан по ним состоялось)[1].

Полагаем, что в этой части логика конституционного правосудия выглядит законной и обоснованной. Если на референдум выносятся вопросы «считаете ли вы необходимым досрочное прекращение полномочий…», после чего в вопросе референдума указываются конкретные выборные органы или должностные лица публичной власти, тем самым фактически на референдум ставится вопрос роспуска или досрочного отзыва соответствующих выборных органов и должностных лиц. Полагаем, что *референдум, роспуск и досрочный отзыв – это разные конституционно-правовые институты*, которые имеют дифференцированную государственно-правовую природу и не могут рассматриваться как идентичные. Для их инициативы требуются различные правовые основания и процедуры. Если законодатель исключает досрочный отзыв Президента РФ и депутатов Государственной Думы – это его сознательная правовая позиция, которая не должна преодолеваться альтернативным институтом федерального референдума даже со ссылкой на ст. 3 Конституции РФ о народном суверенитете и о верховенстве выборов и референдума как высших форм проявления принципов конституционной демократии.

Соглашаясь с этим, однако, мы в своем анализе вынуждены идти дальше, потому что анализируемые положения ч. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» исключают возможность доверительного или антидоверительного волеизъявления граждан *по всем другим вопросам кадровой политики, даже если это не составляет институциональную конкуренцию избирательной системе* страны[2]. В данном случае анализируемые

---

[1] Батурин Ю.М. Конституция как искусство развязки в классической трагедии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2004. № 2. С. 147-158.

[2] Сергеев А.А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 7-12.

правовые позиции Конституционного Суда РФ теряют свое юридическое значение и могут, в лучшем случае для оспариваемого правового регулирования, иметь лишь некоторое *ориентирующее значение* (если с этим согласится Конституционный Суд РФ) в силу принципа *аналогии права* (здесь возможно, например, конституционное судопроизводство без проведения слушания).

Полагаем в целом, что имеющийся юридический запрет вынесения на федеральный референдум вопросов о «назначении на должность, досрочном прекращении (приостановлении, продлении) полномочий лиц, которые замещают федеральные государственные должности», равно как «о персональном составе федеральных государственных органов», – выходит за рамки имеющихся правовых позиций конституционного правосудия и представляет собой вероятное поле для обжалования заинтересованных лиц в Конституционном Суде РФ, что не исключает для них благоприятную судебную перспективу[1]. Если ст. 3 Конституции РФ считает референдум наряду с выборами высшей формой непосредственного выражения власти народа, любое излишнее правоограничение в отношении допустимых вопросов референдума становится объектом критического восприятия не только представителей конституционно-правовой науки, но и значительного числа практикующих участников юрисдикционных процессов.

Обращаясь к возможности приложения данных теоретико-методологических тезисов к правоприменительной практике, предположим гипотетическую инициативу граждан по вопросам об их доверии к федеральным министрам, руководителям федеральных агентств и служб, Генеральному прокурору РФ, руководителям Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ и т.д. Действующее правовое регулирование полностью исключает постановку подобных вопросов на всенародное голосование в силу прямого запрета федерального конституционного закона. Однако здесь отсутствует какая-

[1] Клычев Р.А. Конституционализация правового регулирования референдума как инструмента реализации народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4. С. 14-17.

либо институциональная конкуренция с избирательной системой[1], на что опирался Конституционный Суд РФ при разрешении споров о соответствии оспариваемого законодательного регулирования Конституции РФ. В данном случае речь идет о юридической недопустимости народного волеизъявления по вопросам, составляющим конституционную прерогативу высших органов государственной власти (главным образом – Президента РФ и палат Федерального Собрания).

Подобные казусы вполне вероятны в многообразной государственно-правовой жизни современного общества[2] (хотя и в ряде крайних, исключительных случаев). Граждане могут доверять Президенту РФ, но не доверять ряду назначаемых им (единолично или по согласованию с парламентариями) должностных лиц. Аналогичным образом возможно доверие граждан Совету Федерации или Государственной Думе, но их недоверие назначаемым ими лицам, которые замещают соответствующие государственные должности. Более того, народное недоверие может распространяться и на государственных служащих, которые не замещают государственные должности в силу действующего законодательства о государственной службе, что напрямую не запрещено законодательством о референдумах[3], но едва ли мыслимо на практике в силу *формирующейся традиции исключительного запрета выносить вопросы государственной кадровой политики на референдумы*. Вместе с тем, следует подчеркнуть, что каких-либо запретов на этот счет в ст. 3 Конституции РФ нет и это вряд ли могло бы объясняться со ссылкой на ограничительные правовые основания по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

При подобных условиях речь, разумеется, не идет о каких-либо упрощенных процедурах. Недоверие граждан к лицам, которые замещают федеральные государственные должности, если эти должности не являются

---

[1] Щукина Е.В. Формирование образа чиновника в СМИ // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2021. № 1. С. 27-34.

[2] Старкова А.Д., Шаповалова И.С. Социальный портрет современного чиновника // Экономика и социум. 2018. № 5. С. 1875.

[3] Спирина А.С. Институциональное доверие и коррупция: оценка взаимосвязи // Социальная интеграция и развитие этнокультур в евразийском пространстве. 2021. Т. 1. № 10. С. 168.

выборными по смыслу Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», – это действительно институт, который основан на *экстраординарных юридических обстоятельствах*. Такое *не следовало бы допускать в обычной* и традиционной *государственно-правовой жизни*.

Вместе с тем, сравнительный анализ нормативных требований ст. 3 Конституции РФ и ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» позволяет предположить наличие необоснованного законодательного запрета, который не в полной мере, на наш взгляд, увязывается с конституционными положениями (даже несмотря на статус федерального конституционного закона, которым соответствующее правоограничение было установлено). Полагаем, что *государственная кадровая политика сама по себе не составляет исключительную прерогативу государственных органов и не может полностью исключаться из сферы решения граждан путем референдума*, особенно если речь идет о статусе лиц, которые не подпадают под действие избирательного законодательства. Аргументируется это конституционным императивом о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный российский народ, который вправе выразить свою волю в случаях, когда этого действительно объективно требуют соответствующие государственно-правовые обстоятельства экстраординарного характера[1].

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» устанавливает необходимость предварительного конституционного контроля вопросов, которые предполагаются для вынесения на федеральный референдум[2] (ч. 1 ст. 23 анализируемого Федерального конституционного закона). Этому предшествует механизм сбора подписей инициативной группы и

---

[1] Авдеев Д.А. Избиратели как источник власти или юридическое измерение категории «народ» // Современное право. 2015. № 11. С. 25-30.

[2] Сычев В.Б. Особенности рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации дел о соответствии Конституции России вопроса, предлагаемого на референдум Российской Федерации // Lex Russica. 2018. № 3. С. 76-85.

соответствующий процессуальный акт Центральной избирательной комиссии РФ, но главное – корреспондирует институциональное решение законодателя об исключительном полномочии Президента РФ на назначение федерального референдума.

Анализ научной литературы и особенно законодательной практики до конституционной реформы от 1993 г. показывает, что данное законодательное положение не всегда поддерживалось правовой системой страны, однако любое из соответствующих решений рискует быть отвергнутым как юридическим сообществом, так и гражданским обществом. Имеющаяся модель президентского назначения референдума при условии предварительного конституционного контроля посредством реализации компетенции Конституционного Суда РФ, на наш взгляд, имеет ряд важных и существенных институциональных преимуществ, хотя и может быть подвергнута критическому осмыслению ввиду ряда альтернативных государственно-правовых обстоятельств.

Президентское назначение федерального референдума имеет преимущество в юридической возможности альтернативного нормативно-правового или политического решения народом вопросов *вопреки мнению и воле парламентско-коллегиального состава органов народного представительства*[1]. В конституционном государстве глава страны не имеет законодательной власти, она принадлежит парламенту. В силу конституционного принципа «сдержек и противовесов» глава государства вынужден «договариваться» с парламентом, «аргументировать» ему свои нормативно-правовые и политические решения под угрозой срыва президентской воли квалифицированным парламентским меньшинством.

В случае, когда глава государства и парламент страны демонстрируют солидарную политико-правовую позицию, подобных проблем в государственно-правовой практике не возникает. Однако не исключены случаи, когда воля коллегиальных органов народного представительства перестает выражать

[1] Петухова Н.В. Правовые ограничения времени инициирования, назначения и проведения референдумов: опыт России и зарубежных стран // Современное право. 2010. № 4. С. 55-58.

подлинные интересы электората и глава государства вынужден апеллировать к прямому народному волеизъявлению, предполагая поддержку его альтернативной (в отношении парламентской воли) политики. В российской историко-правовой действительности такие случаи имели место, как известно, например, в апреле 1993 г. При подобных обстоятельствах президентская форма назначения федерального референдума представляется более предпочтительной. Этому выводу, полагаем, не препятствует тот факт, что в современной России полномочия Президента РФ весьма широки и они отчасти вносят определенный дисбаланс в систему разделения властей. Возможно, некоторые полномочия главы государства следовало бы и ограничить парламентскими прерогативами «сдержек и противовесов», однако это не должно было бы затрагивать сферу назначения федерального референдума.

Полагаем существенным достоинством действующего правового регулирования на уровне федерального конституционного закона, согласно которому президентские полномочия по назначению федерального референдума сбалансированы не столько компетенцией палат Федерального Собрания, сколько полномочиями Конституционного Суда РФ, осуществляемыми в форме предварительного конституционного нормоконтроля[1]. В случае конфликта в вопросе о назначении федерального референдума глава государства и парламент страны находятся в состоянии институциональной оппозиции, поскольку парламент страны и так может принять соответствующее решение в законодательной форме, ему не требуется прямая апелляция к волеизъявлению народа в силу верховенства закона и подзаконного характера любого президентского акта, будь то нормативно-правовой документ или правоприменительное решение (за исключением случаев, когда полномочие главы государства предусмотрено в Конституции РФ и не может быть пересмотрено парламентом в обычной законодательной процедуре). Подчеркнем,

[1] Брежнев О.В. Судебный конституционный контроль при реализации инициативы проведения референдума Российской Федерации и его назначении: проблемы правового регулирования // Государство и право. 2010. № 3. С. 5-12.

что предварительный конституционный контроль решений, которые могли бы приниматься посредством федерального референдума, представляет собой важный балансирующий механизм в конституционной системе «сдержек и противовесов», поскольку он не позволяет Президенту РФ, в отсутствие воли судей Конституционного Суда РФ, принимать решение о проведении всенародного императивного голосования.

Вместе с тем, следует усматривать и ряд конституционно-институциональных недостатков в механизме назначения референдума главой государства, даже если эта прерогатива сбалансирована полномочиями Конституционного Суда РФ. Устанавливая соответствующее федеральное регулирование на уровне федерального конституционного закона (вопреки практике последних десятилетий), законодатель исключает тем самым инициативу (тем более, последующее решение) граждан о доверии главе государства. Это, конечно, должно быть принято во внимание при формировании текущей законодательной политики, однако следует учитывать, как минимум, следующие важные обстоятельства.

Конституционное регулирование современной России исключает досрочное прекращение полномочий главы государства иначе как ввиду истечения конституционного срока его полномочий, стойкой неспособности выполнять обязанности по состоянию здоровья или отрешения от должности Советом Федерации (основание – совершение государственной измены или иного тяжкого преступления; инициатива – Государственной Думы; заключение двух высших судов – Конституционного Суда РФ о соблюдении процедуры и Верховного Суда РФ – о наличии в деяниях состава преступления)[1].

Таким образом, действующее конституционно-правовое регулирование содержит настолько ограниченный круг оснований для досрочного прекращения полномочий Президента РФ как главы государства, что перенесение компетенции о доверительном референдуме граждан в область полномочий палат

[1] Зыкова Н.С. Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 29-32.

Федерального Собрания выглядело бы нецелесообразным. При подобных обстоятельствах полагаем верным имеющееся законодательное решение об отнесении полномочия по назначению федерального референдума к компетенции главы государства, во-первых, при условии предварительного конституционного контроля со стороны Конституционного Суда РФ (это установлено действующим правом), во-вторых, при возможности расширительного истолкования предмета референдума, вследствие которого некоторые вопросы государственной кадровой политики могли бы разрешаться посредством прямого народного волеизъявления при наличии соответствующей петиционной инициативы (соответствующее правовое регулирование, на наш взгляд, целесообразно ввести в краткосрочной перспективе).

§ 3. Мандат народного доверия органам исполнительной власти общей и специальной компетенции

Проблема обеспечения мандата народного доверия в деятельности исполнительной власти имеет традиционную сложность для науки конституционного права. Конституционализм зарождался и развивался именно как движение, противостоящее абсолютизму неограниченной монархии, которая олицетворяла собой в то время «всю власть», не только ее «исполнительную ветвь»[1]. Появление сначала в теории, затем в политической практике концепции разделения властей знаменовало оттеснение абсолютной монархии в одну из трех ее ветвей, которая заведомо считалась наименее демократичной по сравнению с полномочиями депутатов и судей. Таким образом конституционализм развивался в Великобритании и во Франции, а также отчасти и в США (где Президент, однако, сразу позиционировался как политический лидер народного доверия).

[1] Напалкова И.Г. Конституционный принцип разделения властей как фактор становления и развития российского конституционализма // Юристъ-Правоведъ. 2020. № 3. С. 199.

Затем (начиная со второй половины XIX в. и далее) эта тенденция охватила большинство других стран, включая царскую, советскую и современную Россию[1].

Исполнительная ветвь власти (как никакая другая из публично-властных структур) нуждается в народном доверии, что должно обеспечиваться не только организационно-политическими, но и юридическими, главным образом, конституционно-правовыми средствами. Применительно к современной России это означает, что на федеральном уровне граждане должны доверять Президенту РФ, Правительству РФ, министрам, руководителям федеральных агентств и служб. В субъектах Федерации доверие граждан необходимо по отношению к единоличным руководителям регионов, высшим исполнительным органам, отраслевым исполнительным структурам специальной компетенции. Аналогичным образом данные рассуждения могут быть применены к уровню местного самоуправления, где доверием должны пользоваться, как минимум, главы муниципальных образований и местные администрации. Все это считается очевидным в качестве *общего принципа современного конституционализма*. Однако какими именно конституционно-правовыми средствами это можно было бы обеспечить? Анализ конституционного права России и зарубежных стран показывает, что здесь могут быть совершенно разные пути, причем единой, унифицированной модели разрешения данного комплекса вопросов не существует. Страны вынуждены варьировать конституционно-правовое регулирование в зависимости от исторических и политических условий, подбирая для себя наиболее подходящие решения с учетом своих национальных интересов[2].

Наиболее простой и своего рода «радикальный» способ обеспечения народного доверия всей системе исполнительной власти состоял бы в *экспансии избирательной системы*, т.е. распространении ее действия не только на порядок формирования депутатского корпуса, но и «ключевых» должностей

---

[1] Романенко В.Б. От советского к демократическому конституционализму: утверждение принципа разделения властей // Теория и практика общественного развития. 2010. № 4. С. 175.

[2] Бабурин С.Н. Трансформация российской конституционной системы ценностей как путь к социальной консолидации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2021. № 1. С. 7.

исполнительной ветви государственного аппарата[1]. В сущности, эта проблема находится в состоянии актуализации практически все время на постсоветском пространстве с начала «Перестройки». Президент СССР не был выборным лицом, он не обладал мандатом прямого народного доверия. Это послужило основанием для вынесения в 1991 г. на общероссийский референдум вопроса об учреждении выборного поста Президента РСФСР. После распада Советского Союза глава российского государства как институт является строго выборной структурой, от этого принципа конституционный законодатель не отходил еще ни разу вплоть до настоящего времени.

Но в отношении порядка формирования глав субъектов РФ и глав муниципальных образований наблюдались весьма противоречивые тенденции, которые демонстрировали движение вектора развития как в прямом, так и в противоположном направлениях. На федеральном уровне ни разу не ставился вопрос о возможности прямых выборов каких-либо других высших должностных лиц, кроме как главы государства (например, Генерального прокурора РФ, председателя Центрального банка РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ и т.п.). Это объясняется следующим имманентным свойством избирательной системы: выборный мандат, конечно, обеспечивает народное доверие весьма эффективным и даже однозначным образом, но одновременно с этим создаются условия для гарантирования независимости избранных лиц[2], что препятствует реализации другого важного конституционного принципа – «единства системы публичной власти» – который все более активно укрепляется в современной России и даже имеет тенденцию к частичному замещению механизма разделения властей[3].

---

[1] Сурков Д.Л. Возвращение института выборности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации как проявления конституционно-правовой политики // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2012. № 2. С. 91.

[2] Касаткин В.П., Ханнаши С. Демократия как государственно-правовое явление: проблемы становления в переходном обществе // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2009. № 16. С. 201.

[3] Шугрина Е.С. Организация публичной власти в конституционном государстве // Юридическое образование и наука. 2016. № 3. С. 166-171.

Мы далеки от мысли, что экспансия избирательной системы в отношении единой системы исполнительной власти – действительно тот путь, который однозначно необходим современной России на данном этапе ее исторического генезиса. Проблема заключается в наличии ряда альтернативных конституционных принципов, которые также нуждаются в обеспечении конституционно-правовыми средствами. Исполнительная власть требует субординации, дисциплины и ответственности. Она должна быть «управляемой». Избирательная система сама по себе не привносит хаос в демократическое общество, но она *значительно усложняет механизм публичного управления*, к чему государственно-правовая система должна *уметь* эффективно *адаптироваться*.

Демократический политический процесс – весьма сложная «технология», которая не имела аналогов ни в царской, ни в советской России. Если предположить, что все без исключения главы субъектов РФ и главы муниципальных образований свободно избираются гражданами и только им подконтрольны и подотчетны, что они не связаны отношениями субординации «по горизонтали» (с коллегиальными органами народного представительства) и «по вертикали» (с вышестоящими властными структурами), что вся эта система к тому же не сопровождается подлинным разграничением предметов ведения и полномочий между Федерацией, субъектами РФ и муниципалитетами, что независимые и беспристрастные суды не обеспечивают баланс ветвей власти на основе принципов законности, правопорядка и т.д. – налицо хаотичная, слабо координируемая структура властеотношений, в условиях действия которой невозможно гарантировать подлинную реализацию принципов и ценностей конституционализма и демократии[1].

Идея выборности высших должностных лиц субъектов РФ на постсоветском пространстве постоянно конкурировала с проблемой их политической лояльности в отношении «федерального центра». О динамике

[1] Булыгина А.А. Конструкция демократии: свобода и ответственность //Сибирский международный журнал. 2012. № 14. С. 36.

конституционно-правового регулирования данных общественных отношений весьма красноречиво свидетельствует практика Конституционного Суда РФ. В достаточно раннем Постановлении (теперь уже, скорее всего, историко-правовом документе, несмотря на формальное сохранение его юридической силы) от 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности уставного регулирования в Алтайском крае, Конституционный Суд РФ оценивал допустимость самостоятельного определения субъектами РФ «схемы управления и структуры исполнительной власти»[1].

Недопустимость избрания главы субъекта РФ решением регионального парламента в тот момент времени устанавливалась Конституционным Судом РФ в комплексном единстве с целью пресечения «общей подотчетности исполнительной власти по всем вопросам ее компетенции». Чтобы противодействовать этому, Конституционный Суд РФ ввел мораторий на парламентский способ избрания глав субъектов РФ, но это решение не предполагало, исходя из имевшихся тогда политико-правовых условий, допустимость какого-либо участия Президента РФ в процедуре избрания региональным парламентом или отрешения от должности глав регионов.

Анализируемая правовая позиция Конституционного Суда РФ от 1996 г. сыграла, на наш взгляд, важную историко-правовую роль, поскольку не только доктринально пропагандировала[2], но и юридически обязывала в субъектах РФ проводить прямые выборы высших должностных лиц, выводя это из общих конституционных принципов демократии и верховенства прав человека. Главы субъектов РФ должны были пользоваться мандатом прямого народного доверия в силу прямого действия Конституции РФ. «Передоверие» мандата через выборные органы народного представительства исключалось, потому что в противном случае создавались бы условия для дисбаланса ветвей власти, фактического

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

[2] Фарберович О.В. Научная журналистика как основной канал пропаганды современных достижений науки и техники: теоретические подходы // Идеи и новации. 2016. № 3. С. 98.

руководства исполнительной властью силами независимого депутатского корпуса[1] (что должно, на наш взгляд, исключаться и сейчас, в современных конституционно-правовых условиях).

Если депутаты законодательного органа субъектов РФ и высшие должностные лица регионов имеют мандат прямого народного доверия на основе демократической избирательной системы *одновременно* – это гарантирует самостоятельность и независимость данных ветвей власти во взаимоотношениях друг с другом. Данная юридическая композиция на институциональном уровне обеспечивает устойчивость властеотношений, не позволяя ни одной из ветвей власти злоупотреблять своими полномочиями и публичными функциями. В этом состоит несомненное достоинство экспансии избирательной системы в отношении исполнительной власти на уровне субъектов РФ.

С течением времени политико-правовые обстоятельства изменились. В 2005 г. Конституционный Суд РФ был вынужден пересмотреть правовую позицию от 1996 г., мотивируя это изменением «социально-исторического контекста» и «конкретизирующей ролью законов» в интерпретации неизменного (в буквальном, но не в действительном прочтении) конституционного текста[2]. Важно заметить, что в Постановлении № 13-П от 2005 г. Конституционный Суд РФ установил, что «не все органы должны быть выборными», что приоритетной является выборность именно депутатского корпуса. В силу того что высшее должностное лицо субъекта РФ входит в единую систему исполнительной государственной власти, необходимы определенные субординационные механизмы[3].

---

[1] Чепунов О.И. Некоторые аспекты конституционного строительства в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2011. № 8. С. 77.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

[3] Астафичев П.А. Конституционализация принципа уважения к старшим: опыт конституционных поправок 2020 года, их содержание и проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 2. С. 180-191.

Одним из способов обеспечения этого является исключительное право инициативы Президента РФ перед законодательным органом субъекта РФ и право главы государства на досрочное прекращение полномочий высших должностных лиц субъектов РФ вне зависимости от воли данного законодательного органа. Таковым было текущее федеральное законодательное решение, в котором Конституционный Суд РФ не усмотрел признаков конституционного правонарушения, причем с течением времени федеральный законодатель модернизировал и эту норму, допуская в конечном итоге разные способы формирования института высшего должностного лица.

Все это в контексте нашего исследования дает основания к выводу, что начиная с 2005 г. и по настоящее время в России *отрицается исключительность прямого народного мандата* выборных должностных лиц субъектов РФ. Они должны пользоваться *одновременно президентским и народным доверием*. Но это *не исключает необходимость наличия доверия граждан к этим институтам* власти и даже их выборности[1]. Речь идет лишь о том, что при конституционно-правовом регулировании данных общественных отношений необходим *учет фактора единства системы исполнительной государственной власти, который не менее важен, чем обеспечение народного доверия*.

Данная конституционно-правовая концепция объясняется федеративной формой политико-территориального устройства страны. Считается, что в федеративном государстве имеется два уровня единой государственной власти, чему противопоставляется более самостоятельное и независимое местное самоуправление. Все это в совокупности принято считать «публичной властью», единство системы которой нашло официальное закрепление в тексте Конституции РФ вследствие конституционных поправок от 2020 г. Обратим внимание на то, что согласно ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 8062.

Федерации» под единой системой публичной власти понимаются «государственные органы и органы местного самоуправления в их совокупности»[1]. Развивая это нормативное положение, Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ч. 6 ст. 20) установил, что высшее должностное лицо субъекта РФ одновременно замещает государственную должность России и государственную должность субъекта РФ[2].

Несложно заметить, однако, что концепции федерализма и местного самоуправления могут пониматься иначе. В сущности, федерализм сам по себе дает основания к значительно большей степени свободы в конституционно-политическом отношении, чем местное самоуправление. В условиях федеративной формы субъекты государства претендуют даже на суверенитет или его часть, в то время как муниципальные образования подобные притязания даже не предполагают. В постсоветской России концепция федерализма уникальным образом «вписалась» в идею единой системы власти (сначала – только «вертикали исполнительной государственной» власти, затем – «публичной» власти как таковой). Этому отчасти способствовали нормы Конституции РФ от 1993 г. (например, ее ст. 12 признает и гарантирует только местное самоуправление, не гарантируя полноту государственной власти субъектов РФ вне предметов ведения и полномочий России, что составляло бы одну из основ конституционного строя; нормы же статей 71-73, 76 Конституции РФ, где гарантируется самостоятельность и автономия субъектов РФ по предметам их ведения, могут быть изменены в обычном законодательном порядке вследствие расположения в гл. 3 Конституции РФ).

Понимание местного самоуправления как совершенно самостоятельного, институционально обособленного компонента в структуре публичного аппарата

[1] Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 № 394-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8039.

[2] Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 52. Ст. 8973.

власти[1] (согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что невозможно полностью преодолеть поправками от 2020 г. о единстве системы публичной власти) способствовало адекватным правовым решениям о выборности соответствующих муниципальных органов. Федеральные законы (в разных редакциях) об общих принципах организации местного самоуправления долгое время поддерживали позицию, что глава муниципального образования – это обязательный элемент в структуре местных органов и он непременно должен быть выборным должностным лицом[2] (либо непосредственно населением, либо косвенным образом из числа депутатов). Причем данная вариативность воспринималась муниципалитетами как одна из основных форм подлинной самостоятельности местного самоуправления и их независимости от государственной власти.

Подчеркнем, что данное нормативно-правовое решение имело существенное преимущество: глава муниципального образования был обязан пользоваться прямым народным доверием, что подтверждалось его баллотировкой либо в едином муниципальном избирательном округе как кандидата в главы муниципального образования, либо в более локальном избирательном округе в качестве кандидата в депутаты представительного органа. Вне сомнения, выборным способом должен был формироваться и представительный орган муниципалитета, который состоял из депутатов. Таким образом, *в местном самоуправлении избирательная система была распространена одновременно и на представительную, и на исполнительно-распорядительную ветви власти*, что характерно для федерального уровня, но не наблюдалось во взаимоотношениях федерального центра и субъектов РФ[3].

Подобное позиционирование исполнительной власти местного самоуправления гарантировало непосредственную *за*висимость «первого лица» от

---

[1] Антипьев К.А. Состояние местного самоуправления как института гражданского общества // Вестник Пермского университета. Философия. Психология. Социология. 2010. № 2. С. 127.

[2] Наумкина В.В. Способы избрания главы муниципального образования // Право и государство: теория и практика. 2020. № 1. С. 263.

[3] Рыгина Е.В. Роль муниципальных выборов в системе местного самоуправления // Вопросы политологии. 2018. Т. 8. № 4. С. 98.

потребностей и интересов избирателей, его обязанность эффективно взаимодействовать с ними и, одновременно, – *не*зависимость от «вышестоящих должностных лиц», главным образом, от глав субъектов РФ. Последние в силу положений федерального законодательства были наделены правом досрочного прекращения глав муниципалитетов, но это было возможно исключительно по юридическим основаниям и с подтверждением фактов правонарушений в суде. Утрата доверия главы субъекта РФ к выборным муниципальным должностным лицам не может служить основанием для досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований, в то время как утрата доверия Президента РФ к высшим должностным лицам субъектов РФ – основание, чтобы глава субъекта РФ ушел в отставку[1].

Это в доктрине современного российского конституционного права объясняется, главным образом, различием правовой природы федерализма и местного самоуправления: федеративные отношения предполагают высокую степень субординации в единой системе исполнительной власти, в то время как исполнительная власть местного самоуправления не интегрирована в исполнительную государственную власть. Напротив, она самостоятельна и должна пользоваться доверием, с одной стороны, населения, с другой – местного народного представительства, которое вправе отправить главу муниципального образования в отставку, например, по такому основанию, как повторная негативная оценка результатов деятельности этого должностного лица по итогам его годового отчета перед местным представительным собранием.

Вариативный подход федерального законодательства к способу выборного формирования института главы муниципального образования (прямые выборы или избрание представительным органом из числа депутатов) существовал сравнительно длительное время, довольно прочно закрепился в правовой системе

[1] Гайдарбекова А.М. Утрата доверия Президента РФ высшим должностным лицом субъекта РФ // Вестник Дагестанского государственного университета. 2009. № 2. С. 63; Якубенко Д.Э. Утрата доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей: конституционно-правовая ответственность главы субъекта РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 2. С. 14-17.

страны и в силу ряда причин составлял предмет полемики в конституционно-правовых исследованиях. Выдвигались доводы в пользу унификации одного из указанных способов (переход исключительно прямым выборам), доказывались преимущества другого (возможность выбрать из числа депутатов наиболее квалифицированного специалиста в отличие от прямых выборов, где господствуют популистские настроения), отстаивалась сама вариативность как форма подлинного местного народовластия, в которую не вправе вмешиваться законодатели субъектов РФ. Однако с течением времени обстоятельства изменились: законодатель учредил третью, по сути, невыборную форму замещения мандата главы муниципального образования: избрание данного лица представительным органом муниципалитета из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией (в которой принимают участие представители высшего должностного лица субъекта РФ)[1].

Данная форма не является единственно возможной. Существует еще масса различных способов «обойти» выборный способ формирования состава исполнительных органов муниципальных образований. Однако здесь, на наш взгляд, следует учитывать следующее важное обстоятельство. Если невыборная форма замещения мандата должностных лиц исполнительно-распорядительных органов муниципалитетов представляет один из способов реализации самостоятельности местного самоуправления по решению вопросов местного значения (без вмешательства должностных лиц исполнительной государственной власти), то это является допустимым в демократическом конституционном государстве, особенно в небольших муниципалитетах, где *коллегиальная форма выборного народного представительства полноценно может заменить единоличное управление выборного лица*.

Заслуживает внимания встречная аргументация: представляется допустимой форма, при которой *глава муниципалитета является единственным выборным*

[1] Джагарян Н.В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 68.

лицом, в то время как полномочия народного представительства реализует сход граждан (действующее законодательство обязывает к этому при численности избирателей менее 100 человек и допускает, если данная численность варьируется от 100 до 300 избирателей). Однако в действительности анализируемые поправки не преследовали ни одну из вышеуказанных целей: на самом деле их замысел состоял в усилении зависимости муниципалитетов от воли и политических установок государственной власти субъектов РФ, что не допускается по смыслу ст. 12 Конституции РФ.

В связи с изложенным хотелось бы обратить внимание на нормы Европейской хартии местного самоуправления[1] (части 1 и 2 ст. 3), согласно которым под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления в рамках закона осуществлять значительную часть публичных дел (the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs), под свою ответственности и в интересах населения (under their own responsibility and in the interests of the local population), причем основную роль в этом должны играть «советы и собрания», т.е. представительные органы муниципальных образований, которым исполнительные органы подконтрольны и подотчетны (this right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them)[2]. Основная идея ч. 2 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления состоит в полномочиях выборных «councils or assemblies» (депутатских советов и собраний), вовсе не единоличных выборных должностных лиц. Поэтому коллегиальная форма выборного народного представительства на местном уровне может полноценно заменить единоличное управление выборного лица. Следовательно, прямые выборы глав муниципальных образований становятся не такими уж и объективно

[1] Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
[2] European charter of local self-government [Электронный ресурс] // URL: https://rm.coe.int (дата обращения: 12.12.2023).

необходимыми. Доверие населения к муниципальным чиновникам может быть гарантировано и с помощью других весьма эффективных конституционно-правовых форм.

В современной России эту роль играют, например, законодательные акты «об освещении деятельности»: к ним относятся, в частности, федеральные законы «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»[1], «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»[2]. Данные нормативные правовые акты и их детализирующие аналоги в субъектах РФ[3] обязывают, с одной стороны, органы публичной власти к раскрытию необходимой информации о своей деятельности перед общественностью, с другой – средства массовой информации к размещению соответствующих сведений на равных основаниях с учетом конкурирующих интересов политических партий, которые представляют различные сегменты складывающегося общественного мнения по тому или иному публично значимому вопросу государственной или муниципальной деятельности. Однако основная обеспечительная роль в сфере повышения доверия власти и общества, на наш взгляд, приходится на Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[4].

Данный нормативный правовой акт учреждает развернутую и весьма совершенную систему публично-правовых мер, которые призваны способствовать общественному контролю не только над «органами» государственной власти и

---

[1] Федеральный закон «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» от 12.05.2009 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

[2] Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» от 13.01.1995 № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170.

[3] См., например: Закон Московской области от 24.06.2010 № 77/2010-ОЗ (с послед. изм.) «О гарантиях равного освещения деятельности партий, представленных в Московской областной Думе, государственными телеканалом и радиоканалом Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 17.06.2010 № 5/123-П) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2010. 3 июля.

[4] Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.

местного самоуправления, но и иными организациями, если только они осуществляют «публичные функции» (ст. 1). Граждане индивидуально и коллективно (в составе общественных объединений и других некоммерческих организаций) наделяются правом на «участие в осуществлении общественного контроля»; вводятся институты «общественных инспекторов» и «общественных экспертов»; гарантируются такие формы, как «общественный мониторинг» и «общественное обсуждение» (ст. 3). Субъекты права на общественный контроль наделяются правомочиями наблюдения, проверки, анализа и общественной оценки деятельности публичной власти (ст. 4). Все это имеет решающее значение, когда речь идет о функционировании органов, не охваченных конкурентной избирательной системой, где граждане имеют гарантированную законом возможность воздействовать на публичную политику своим правом голоса. Расширяя сферу общественного контроля над деятельностью органов публичной власти за границы избирательной системы, законодатель в значительной степени способствует повышению доверия власти и общества на институциональном уровне их взаимодействия.

В связи с этим полагаем весьма положительным признание на законодательном уровне «презумпции добросовестности» деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (п. 10 ст. 6 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). Это очень важно в сфере обеспечения взаимодействия исполнительной власти и гражданского общества[1], поскольку многие «лидеры общественного мнения», к сожалению, понимают свою задачу упрощенно, считая достаточным имманентно критический настрой в отношении деятельности органов публичной власти, что якобы должно обеспечить им популярность в общественных массах[2]. Деятельность органов власти действительно нужно

[1] Кемрюгов Т.Х., Зейналова М.И. К вопросу о предпосылках презумпций конституционности, добросовестности, обоснованности законодательной деятельности государства // Право и государство: теория и практика. 2021. № 4. С. 16-19.

[2] Михеева Д.Е. Влияние неформальных лидеров общественного мнения на массовое сознание в социальной сети Твиттер // Современные научные исследования и инновации. 2019. № 3. С. 39.

критиковать, а не только положительно оценивать. Но эта критика, на наш взгляд, должна быть конструктивной и основываться на фактах, которые можно было бы установить или опровергнуть в судебном порядке. Этому приоритету в значительной степени способствует установленная в законодательном порядке презумпция добросовестности деятельности государственных и муниципальных органов (пока не установлено иное).

Законодатель стимулирует использование официальных и создание специальных сайтов в сети Интернет (ч. 1 ст. 7 анализируемого Федерального закона). В условиях активной «цифровизации» общества и вовлечения в процесс общественного контроля современных форм массовой коммуникации, закон противопоставляет стихийным и чреватым угрозами общественному порядку митингам, демонстрациям, шествиям и пикетированию[1] более мирные и безопасные формы, которые позволяют заинтересованным органам власти, с одной стороны, учитывать складывающееся общественное мнение, с другой – избегать проявления его деструктивных форм. Речь, разумеется, не идет о полном запрете публичных акций, которые разрешены на конституционном уровне и регламентируются соответствующим федеральным законом. Однако институт публичных акций (законодатель не вполне точно называет их «публичными мероприятиями») трансформируется из конституционно-правовых форм в административно-правовые, требует соблюдения ряда организационно-правовых требований под угрозой не только административной, но и уголовной ответственности за правонарушения с административной преюдицией[2]. Конституционный Суд РФ не усмотрел в этом нарушения принципов

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2012 № 12-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2921.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

демократического конституционного строя[1], поскольку здесь, по мнению высшего органа судебного конституционного контроля, должны быть созданы более прочные гарантии как свободы выражения общественного мнения, так и общественного порядка и национальной безопасности[2].

Вместе с тем, не все положения Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» заслуживают безусловно положительной оценки. Некоторые из них представляются дискуссионными, заслуживающими критического осмысления. Так, нельзя согласиться с позицией законодателя о разграничении «целей» и «задач» общественного контроля (ст. 5): под «целями» в действующем правовом регулировании понимается реализация прав и законных интересов субъектов правоотношений, учет общественного мнения и общественная оценка деятельности органов публичной власти; «задачами» считаются формирование и развитие гражданского правосознания, повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, предупреждение социальных конфликтов, реализация гражданских инициатив, обеспечение транспарентности публичной власти и т.п. Полагаем, что с теоретико-методологической точки зрения желательно, чтобы цель формулировалась более сжато и емко (например, повышение доверия гражданского общества органам публичной власти), в то время как задачи должны «вытекать» из этой цели и иметь более частный характер (учет общественного мнения, общественная оценка деятельности, предупреждение социальных конфликтов, реализация инициатив и т.п.).

Заслуживает критики, на наш взгляд, недифференцированный метод правового регулирования, направленный на реализацию общественного контроля всех без исключения органов публичной власти, в то время как в

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 13.05.2014 № 14-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А.Н. Якимова» // СЗ РФ. 2014. № 21. Ст. 2764.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 10.02.2017 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина» // СЗ РФ. 2017. № 9. Ст. 1422.

действительности такой контроль должен был бы охватывать, главным образом, исполнительную государственную власть и деятельность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (т.е. невыборных местных администраций). Объясняется это тем, что депутатские органы народного представительства и выборные должностные лица поставлены в зависимость от общественного мнения вследствие демократической избирательной системы. Выборные органы не нуждаются так остро в общественных контролирующих структурах, поскольку механизм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» уже в достаточной степени стимулирует их к такому взаимодействию посредством процедур выдвижения кандидатов, сбора подписей в поддержку выдвижения, предвыборной агитации. Каждый новый избирательный цикл сам по себе приводит к усилению подобных форм взаимодействия, потому что недостаточно популярный кандидат или политическая партия имеют мало шансов на победу в соответствующем избирательном «состязании».

О наличии данной конституционно-правовой проблемы свидетельствуют, в частности, нормы ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который закрепляет статус «субъектов общественного контроля». К ним относятся общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и «иные организационные структуры» (законодательно установленный перечень не является исчерпывающим)[1]. Общественная палата Российской Федерация и общественные палаты субъектов РФ позиционируются не как органы общественного контроля исполнительной власти, а как общие контролирующие структуры. В муниципальных образованиях возможен вариативный выбор между общественными палатами или общественными советами, которые также не ориентированы на специальный

[1] Иванова Е.Л. Правовое регулирование круга и статуса субъектов общественного контроля в субъектах Российской Федерации // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2015. № 6. С. 3-14.

контроль деятельности исполнительно-распорядительной власти местных администраций[1].

Особенно примечательна в связи с этим норма п. 4 ч. 1 ст. 9 анализируемого Федерального закона, которая стимулирует учреждение: на федеральном уровне – общественных советов при федеральных органах исполнительной власти; на уровне субъектов РФ – общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах. Возникает вполне логичный вопрос: по каким причинам законодатель не считает необходимым данный общественный контроль в отношении Совета Федерации и Государственной Думы, но полагает его нужным, когда речь идет о статусе законодательных (представительных) органов субъектов РФ? Функции последних, на наш взгляд, мало чем отличаются от аналогичных полномочий Федерального Собрания с учетом, разумеется, локальности предметов ведения и полномочий субъектов РФ по сравнению с конституционной прерогативой федерального парламента (ст. 71-73, 76 Конституции РФ).

Мы не склонны полностью отрицать институциональную необходимость учреждения общественных советов при органах народного представительства, тем более потому, что на практике эту форму весьма активно используют должностные лица палат Федерального Собрания, особенно – Государственной Думы. Сложность с конституционно-правовой точки зрения здесь заключается, на наш взгляд, в ненадлежащем обострении институциональной конкуренции между избирательной системой и «вне избирательными» формами взаимодействия публичной власти и гражданского общества. Состав общественных советов, как правило, подбирается довольно конъюнктурным образом из числа общественных активистов, которые проявляют лояльность не столько к власти вообще (это вполне очевидно), сколько к конкретным должностным лицам в системе народного представительства. Такая форма «общественной поддержки» чревата

[1] Абаева Е.А. Совершенствование конституционно-правового статуса общественных палат (советов) муниципальных образований и общественных советов при органах местного самоуправления как субъектов общественного контроля // Правовая культура. 2019. № 3. С. 113.

формированием довольно иллюзорной картины общественного мнения, которое в действительности может иметь совершенно иные тенденции и приоритеты. Последние достоверно выявляются путем квалифицированных опросов общественного мнения[1] и, разумеется, в ходе очередных выборов и возможных референдумов (плебисцитов, голосований и др.).

Принципиально иная картина характерна для деятельности исполнительных органов власти. Их должностные лица гражданами не избираются, они гражданам не подотчетны, отдельные формы коммуникации (личный прием граждан, рассмотрение их письменных жалоб и заявлений, взаимодействие через СМИ и официальные сайты в сети Интернет) могут оказаться совершенно недостаточными. Для этого необходимо учреждение общественных палат, советов, наблюдательных комиссий, инспекций, групп общественного контроля и иных организационных структур по смыслу ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Не отрицая полностью необходимость институционализированного на уровне федерального закона общественного контроля деятельности органов публичной власти вообще, считаем необходимым, во всяком случае, наличие *особенной части* соответствующего законодательного акта, которая *специально регламентировала бы особенности общественного контроля над деятельностью невыборных органов исполнительной власти общей и специальной компетенции.*

Данное состояние конституционно-правового регулирования общественных отношений во многом обусловлено сформировавшейся в течение последних десятилетий тенденции учреждения множественной структуры органов публичной власти одного и того же уровня, значительно превышающей «классическую триаду» в разделении единой власти на три ее ветви – законодательную, исполнительную и судебную. Применительно к исследуемой области подчеркнем, что «общественный контроль» над деятельностью

[1] Казаков А.А. Политическая культура современной российской молодежи в контексте медийной грамотности и влияния СМИ // Известия Саратовского университета. Серия: Социология. Политология. 2018. Т. 18. № 2. С. 205.

исполнительной власти (который создает важнейшие гарантии обеспечения доверия граждан к чиновникам) одновременно конкурирует с государственными институтами, которым специально, на уровне Конституции РФ или федерального закона, поручен законный и эффективный контроль. В их числе не столько парламентская контрольная компетенция (она в современной России имеет место, но не преобладает)[1], сколько, во-первых, органы прокуратуры, во-вторых, различные должности «уполномоченных» (общей компетенции, по делам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов).

Если законодатель считает одним из основных средств обеспечения доверия граждан к органам исполнительной власти эффективный контроль над их деятельностью, то приходится признать, что органы прокуратуры и различные «уполномоченные» общей и специальной компетенции способны справиться с этой задачей гораздо более профессионально и эффективно, чем это делают общественные палаты, советы, наблюдательные комиссии, инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры по смыслу ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Между органами прокуратуры и «уполномоченными» общей и специальной компетенции и так наблюдается значительное дублирование публичных функций[2]. Не порождает ли общественный контроль еще одно такое «дублирование», что обходится весьма дорого средствам бюджетов всех уровней фискально-распределительной финансовой системы?

Отвечая на поставленный вопрос скорее отрицательно, чем положительно, подчеркнем, что субъекты общественного контроля должны взаимодействовать с официальными контролирующими структурами более широко, обозначая им актуальные общественно-политические проблемы и доверяя им

---

[1] Зубарев А.С. Конституционно-правовое регулирование контрольных полномочий парламента // Право и образование. 2011. № 7. С. 163-166.

[2] Ремизова Л.С. Правовое регулирование и организация деятельности прокуратуры и Уполномоченного по правам человека по вопросам их взаимодействия // Вестник Воронежского института ФСИН России. 2020. № 3. С. 210.

непосредственную контрольную функцию в отношении деятельности исполнительной власти. Чтобы эффективно осуществлять публичный контроль, необходимы квалификация и опыт соответствующей деятельности, знание норм материального и процессуального права, понимание возможности встречных контрдействий со стороны проверяемых структур (не только обжалование в суде, но и встречные исковые требования, возбуждение производства по делам об административных правонарушениях и т.п.).

Если субъект осуществляет проверку деятельности подконтрольного лица, это не означает, что подконтрольное лицо должно восприниматься в качестве потенциального правонарушителя. Напротив, в современной России действует презумпция добросовестности функционирования подконтрольных структур, пока не доказано и точно не установлено иное[1]. Широкая общественность, на наш взгляд, должна скорее инициировать проблемные вопросы и ставить их перед официальной властью и контролирующими ее органами, чем непосредственно контролировать исполнительную деятельность государства и муниципалитетов. Верность данного вывода подтверждает анализ норм Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который многократно (т.е. с повторениями в различных статьях, частях и пунктах) запрещает субъектам общественного контроля «вмешиваться» в осуществление полномочий подконтрольных лиц.

Более того, ч. 1 ст. 20 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» устанавливает довольно неоднозначный институт «инициативы» общественной проверки, который можно истолковать таким образом, что правом подобной инициативы обладают лишь те лица, которые непосредственно указаны в данной норме («уполномоченные» общей и специальной компетенции, общественные палаты, общественные советы и «иные субъекты общественного контроля»). Если придерживаться данного толкования,

[1] Астафичев П.А. Административная проверка как форма контроля в исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 4. С. 52-59.

то получается, что официальные контролирующие органы, которые специально учреждены для осуществления контрольных функций, в процессе общественного контроля лишь санкционируют проверочные действия, в то время как сама проверка должна осуществляться представителями общественности. Полагаем, что более эффективным был бы другой путь (граждане инициируют, официальные контролирующие органы осуществляют проверку, если полагают ее необходимость достаточно обоснованной соответствующими фактами и обстоятельствами).

Не менее важную роль в механизме обеспечения доверия граждан органам исполнительной власти играют положения Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[1]. Данный нормативный правовой акт (ст. 6) прежде всего институционализирует способы обеспечения доступа граждан к данной информации, под которыми понимаются *опубликование и обнародование* информации о деятельности; *размещение* информации в сети Интернет, в помещениях и специально отведенных местах, ознакомление граждан с информацией, *присутствие* граждан на заседаниях органов, *предоставление* информации *по запросу*, а также другими способами, которые должны быть предусмотрены специально издаваемыми для этого нормативными правовыми актами. Из данного законоположения следует, что органы публичной власти не вправе самостоятельно и по своей инициативе предоставлять гражданам какую-либо информацию: сначала форма предоставления этой информации должна быть установлена законом или подзаконным нормативным правовым актом, и лишь затем – предоставлена гражданину со ссылкой на соответствующий акт правового регулирования.

Нетрудно заметить, что в ст. 6 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов

[1] Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

местного самоуправления» фактически речь идет о предоставлении *официальной информации* государственных и муниципальных органов, которую следует отличать от всей другой информации, которая в силу ст. 29 Конституции РФ и Федерального закона «О средствах массовой информации»[1] подлежит свободному публичному обороту (т.е. получению, распространению, разработке и др.) в демократическом обществе[2]. Официальная информация отличается от обычной информации, главным образом, ее источником – легитимным органом власти, который считает необходимым «довести» до сведения граждан свое мнение по соответствующему общественно значимому вопросу. Это может быть не только правовой акт, но также заявление, обращение, меморандум, призыв к чему-либо (например, агитация в целях проведения референдума) и т.п. Официальная информация, как и любая другая информация (в силу ст. 29 Конституции РФ) не является какой-то «сакральной» или «неопровержимой». Ее официальный статус подкрепляется авторитетом официальной власти, которая в обществе обычно воспринимается как ответственная перед гражданами за свои действия и бездействие, если только не наблюдается общественно-политический кризис, при которых подобные ценности подвергаются сомнениям или даже опровержению.

С точки зрения конституционной цели обеспечения доверия гражданского общества к органам исполнительной власти режим доступа граждан к их официальной информации имеет значение прежде всего как средство инициирования *юридических обязательств по раскрытию публичной информации в наиболее полном объеме*, если только этому *не препятствует режим государственной тайны или другой охраняемой законом тайны*. Закон обязывает органы власти по общему правилу к доведению до сведения общественности вообще «всего», что они «делают» в буквальном и безусловном смысле, пока это не вступит в противоречие с законодательством об охраняемой законом тайне.

---

[1] Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 № 2124-1 // ВВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

[2] Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448.

Органы публичной власти потому и именуются «публичными»: они конституционно обязаны действовать открыто, гласно и *полностью раскрывать* информацию о своей деятельности гражданам, СМИ, общественным объединениям, действуя под их контролем и в их интересах.

Этому выводу корреспондируют установленные анализируемым Федеральным законом (ст. 8) права пользователей официальной информацией: они вправе рассчитывать на достоверность информации; отказаться от получения информации; не обязаны обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации (если только доступ к информации официально не ограничен); могут обжаловать необоснованные нарушения их права на доступ к публичной официальной информации и требовать возмещения вреда в случае доказанности соответствующих деликтов. Все это в совокупности, на наш взгляд, характеризует конституционно-демократическую природу анализируемого законодательства, его направленность на достижение цели обеспечения верховенства прав и свобод человека и гражданина, в конечном итоге – доверия гражданского общества к институтам публичной власти[1].

Статья 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» устанавливает общую обязанность всех органов публичной власти иметь официальные сайты в сети Интернет. Своего рода исключение сделано для органов местного самоуправления небольших по численности населения муниципальных образований, которые могут не иметь собственных официальных сайтов, но обязаны полностью размещать соответствующую информацию на официальных сайтах субъектов РФ.

При всей важности данного правила обратим внимание на одну его неточность: законодатель в одной и той же статье нормативного правового акта одновременно употребляет термины «официальный сайт субъекта РФ» и

[1] Иванова К.А., Степанов А.А., Немчинова Е.В. Нравственность в сети: правовая и неправовая оценка информации при реализации пользователями права на свободу выражения мнения // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 5. С. 65.

«официальный сайт государственных органов субъекта РФ». Данная правовая неопределенность неизбежно вызывает сложности в правоприменительной практике. Если субъект Федерации имеет свой официальный сайт, вряд ли юридически следовало бы требовать, чтобы официальные сайты имели дополнительно еще и каждые государственные органы данного субъекта РФ. С другой стороны, наличие официального сайта субъекта РФ не должно рассматриваться как правовое препятствие для организации официальных сайтов отдельных государственных органов (например, главы субъекта РФ, законодательного органа, правительства субъекта РФ и т.п.). Полагаем, что субъекты РФ должны здесь обладать достаточными дискреционными полномочиями, однако федеральный законодатель это прямо не оговаривает.

Все органы публичной власти несут обязанность «обнародования (опубликования) информации о своей деятельности» (ст. 12 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»). Различие между категориями «обнародование» и «опубликование» многократно порождало и продолжает порождать противоречия в правоприменительной практике[1], особенно с учетом положений ст. 13 того же Федерального закона, в котором указано, что информация в сети Интернет «размещается» (т.е. в буквальном смысле не подлежит «обнародованию» или «опубликованию»).

Еще несколько десятилетий назад, когда цифровые технологии не были развиты так, как они выглядят сегодня, официальная информация о деятельности органов власти *опубликовывалась* в соответствующих газетах, а где они отсутствовали, *обнародовалась* другими способами (например, путем размещения информации на стенде с широким доступом интересующихся). По мере развития цифровых технологий различия между понятиями «опубликование» и

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2021 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова» // СЗ РФ. 2021. № 23. Ст. 4175.

«обнародование» в некоторой мере «стерлись»: в сети Интернет официальная информация одновременно и «публикуется», и подвергается «обнародованию».

Полагаем, что каждый орган публичной власти обладает гарантированным конституционным правом на самостоятельный выбор организационных средств доведения до сведения общественности информации о своей деятельности[1]. Однако если в силу требований Федерального закона размещение информации на официальном сайте в сети Интернет является юридически обязательным, то это средство коммуникации с населением должно считаться основным, причем служащим цели одновременно опубликования и обнародования информации о деятельности всех органов власти. Если информация в сети Интернет размещена, то органы прокуратуры, в частности, не вправе предъявлять требования к органам публичной власти о нарушении обязанности «обнародования (опубликования) информации об их деятельности» несмотря на то, что эта обязанность указана в ст. 12 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», не в его ст. 13 (где устанавливается обязанность размещать информацию в сети Интернет).

О верности данного подхода свидетельствует анализ не только ст. 13 анализируемого Федерального закона (где подробно, «по пунктам» перечисляются виды информации, подлежащей обязательному размещению в сети Интернет на официальных сайтах органов публичной власти), но и ст. 14, которая вводит понятие «перечня информации о деятельности» каждого из органов государственной власти и местного самоуправления. Для каждого органа власти эти «перечни» разные; по общему правилу они определяются самостоятельно каждым органом для самого себя, но имеются исключения (например, перечень данной информации для федеральных министерств, агентств и служб определяет Правительство РФ, не федеральные органы исполнительной

[1] Мушта А.А. Информационно-аналитическая работа в органах государственного управления: трансформация профилей компетенции в условиях цифровизации // Евразийский союз ученых. 2020. № 5. С. 26-29.

власти специальной компетенции). Кроме того, в данном Федеральном законе указывается обязанность Правительства РФ определить состав общедоступной информации о деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления[1].

Последняя обязанность Правительства РФ может быть истолкована, на первый взгляд, как средство необоснованного вмешательства федеральной исполнительной власти в деятельность автономных (в рамках конституционной компетенции) органов власти субъектов РФ и самостоятельных органов местного самоуправления. Полагаем, что действительно Правительству РФ не следовало бы нести обязанность регулирования порядка раскрытия публичной информации в отношении деятельности законодательных органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований. Однако в силу того, что речь в данном случае идет, главным образом, об организации единой системы исполнительной государственной власти, а также об отчасти интегрированной в эту систему деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, – соответствующие прерогативы Правительства РФ выглядят законными и обоснованными с конституционно-правовой точки зрения.

В Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» имеется ряд иных заслуживающих внимания нормативных положений, которые направлены на обеспечение доверия граждан к деятельности исполнительных органов публичной власти. Кроме обязательного размещения информации на официальных сайтах в сети Интернет, государственные и муниципальные органы обязаны размещать стенды с информацией, минимальный состав которой определяется на уровне данного Федерального закона (ст. 16). Могут использоваться иные средства информирования общественности о деятельности органов государства и муниципалитетов (ст. 17). Много внимания в данном

[1] Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 583 (с послед. изм.) «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных» // СЗ РФ. 2013. № 30. Ст. 4107.

законе уделяется праву граждан на запрос информации и обязанности органов публичной власти предоставить соответствующую информацию по запросу, если иное не установлено законодательством об охраняемой тайне (ст. ст. 18-20). В отличие от законодательства об общественном контроле, данные требования в большей мере касаются всех видов публичных властных структур, не только государственных органов.

Однако в отношении деятельности исполнительно-распорядительных структур их значение сложно переоценить. До появления в правовой системе федеральных законодательных актов о доступе к информации и об общественном контроле действовало негласное правило «келейности»: исполнительная власть была «закрыта» для общества, чиновники были обучены всемерно «скрывать» информацию от широкой общественности, действовать «негласно» и «конфиденциально», ограничиваясь распространением информации лишь в виде официально утвержденных правовых актов. В современной России в этом отношении ситуация кардинально изменилась к лучшему. Полагаем, что данные законодательные требования нуждаются в дальнейшей научной поддержке, поскольку служат обоснованной конституционной цели гарантирования доверия исполнительной власти и гражданского общества.

§ 4. Судебная власть как объект народного доверия: механизмы конституционно-правового обеспечения и реализации

В условиях конституционно гарантированной системы разделения публичной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, немаловажную роль играет механизм обеспечения народного доверия судьям и судам[1]. Правосудие – особый вид государственной деятельности, главное

[1] Корнакова С.В. К вопросу о факторах, влияющих на формирование доверия общества к суду и правосудию // Российский судья. 2020. № 1. С. 19.

предназначение которого заключается в исследовании и установлении юридических фактов, а также в применении права к конкретному юридическому делу. С этой точки зрения судебная власть – наиболее унифицированный институт в аппарате государства, где в наименьшей мере (по сравнению с законодательной и исполнительной властью) проявляется национальная специфика. Суды во всех странах мира осуществляют примерно одинаковые функции и строят свою деятельность в основном на одних и тех же принципах. Чтобы граждане доверяли судам, последние должны быть компетентными, беспристрастными и независимыми[1]. Задача конституционно-правового регулирования состоит в том, чтобы беспристрастность и независимость судов и судей максимально эффективным образом гарантировалась и обеспечивалась[2]. При этом конституционно-правовой инструментарий для достижения данной цели может использоваться различный и дифференцированный. Здесь, напротив, не существует каких-либо универсальных стандартов в масштабе мирового сообщества. Судебная система России имеет свою политико-правовую историю и специфику, что должно учитываться конституционным законодателем и правоприменителем, не препятствуя при этом цели обеспечения высокого доверия граждан к правосудию и уважения к суду.

Гарантии доверия граждан к судебной власти отличаются большим разнообразием в сравнительном исследовании конституционного права зарубежных стран[3]. Так, во Франции гарантом независимости судебной власти объявляется Президент Республики, которому «помогает» в этом Высший совет магистратуры (ст. 64 Конституции Франции). Согласно ст. 97 Конституции ФРГ судьи назначаются на штатные должности «планомерно и постоянно», но могут «против их желания уволены», а также «отстранены от должности» или «переведены на другое место», уволены в отставку. Это возможно на основании

---

[1] Завьялова Т.В. Цель одна – стабильная, сбалансированная судебная практика, предсказуемость судебных актов и повышение доверия к суду // Судья. 2018. № 6. С. 4.

[2] Кизирбозунц Т.М. Эффективность деятельности суда и личный авторитет судьи как основа доверия к институту суда в правовом государстве // Экономика и право. XXI век. 2017. № 2. С. 8.

[3] Матвеева И.С. Доверие к судам – задача международная // Судья. 2014. № 3. С. 51.

судебного решения по основаниям и в форме, которые устанавливаются законом. Согласно ст. 101 Конституции Италии правосудие отправляется именем народа. В отличие от этого, доверие судьям и судебной системе согласно ст. 117 Конституции Испании понимается так, что судебная власть исходит от народа, но осуществляется именем Короля. Судьи должны быть не только независимыми, но и несменяемыми и ответственными. В соответствии со ст. 178 Конституции Польши, которая признает принцип несменяемости судей, судьям обеспечиваются условия труда и вознаграждение, которые должны соответствовать, во-первых, достоинству должности, во-вторых, объему их прав и обязанностей. Таким образом, индемнитет судей не вступает в противоречие с представлениями граждан по основным вопросам социальной справедливости, чем дополнительно обеспечивает доверие граждан к политике государства в отношении институционализации судебной системы. В Австрии (ст. 86 Конституции Австрии) доверие граждан к судебной системе обеспечивается конкурсной формой назначения судей на должности. Несмотря на то что такое назначение отнесено к функциям главы государства и Федеральный президент вправе делегировать соответствующее полномочие компетентному федеральному министру, список кандидатур должен состоять «по меньшей мере из трех лиц», а если мест несколько, то число кандидатур должно быть, по меньшей мере, «вдвое большее, чем число подлежащих назначению судей».

Из вышеприведенных примеров следует, что опыт использования конституционно-правового инструментария в обеспечении доверия граждан к судам и правосудию действительно весьма разнообразен[1], позволяет сочетать сменяемость и несменяемость судей, их назначение главой государства или другими лицами, с гарантиями конкурсного отбора и без такового и т.п., но главное – конституционные системы зарубежных стран в подавляющем большинстве избегают прямых выборов судей, полагая допустимой избирательную систему в приложении лишь к механизму формирования политических деятелей (глав государств и парламентариев). Избирательная

[1] Абдулин Р.С. Проблемы формирования доверия к суду // Российский судья. 2020. № 11. С. 38.

система дает мощные стимулы к обеспечению народного доверия. Отчасти этот опыт признавался в СССР, где проводились выборы народных судей на «нижних» ступенях системы судов общей юрисдикции. Однако применительно к судам конституционный законодатель, как правило, жертвует одной конституционной ценностью (народное доверие) в пользу другой (эффективное выполнение правосудием присущих ему конституционных функций), не отрицая саму необходимость народного доверия к судебной системе[1]. Принципиально важно, что суды в конституционном праве зарубежных стран позиционируются вне политики, дистанцировано от мирного соперничества политических партий и, следовательно, свободных и конкурентных выборов. Однако конкуренция кандидатов на должности судей очень даже поддерживается, но осуществляется она несколько иными конституционными приемами и методами.

Полагаем, что в конституционно-правовых исследованиях следует различать задачу обеспечения народного доверия к судебной системе и к судьям[2]. В институциональном аспекте эти категории соотносятся как общее и особенное: доверие судьям – это необходимое, но не достаточное условие доверия к судам и судебной системе в целом. При определенных обстоятельствах, однако, возможно и обратное утверждение: гражданин может не доверять конкретному судье (и заявить в этих целях ходатайство об отводе судьи), но доверять при этом судебной системе в целом (полагая, что суды организованы демократично, эффективно, способны полноценно защищать права и свободы человека и гражданина и т.п.). Недоверие судебной системе невозможно преодолеть отводом судьи или непринятием судебной власти. Последняя действует независимо от воли граждан и является для субъектов правоотношений юридически обязательной[3].

---

[1] Каранкевич Е.А. Доверие общества к судам напрямую зависит от степени открытости правосудия // Судебная практика в Западной Сибири. 2010. № 1. С. 168.

[2] Мирза Л.С. Доступ к правосудию и доверие граждан суду // Российский судья. 2005. № 10. С. 6.

[3] Канатов А.К., Мунайтбасов Н.М. Деонтологические основы повышения доверия к суду // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2015. № 1. С. 43.

Вопрос о доверии к судьям на институционально-конституционном уровне органически связан с проблемой коллегиальности и профессионализма в отправлении правосудия[1]. Это – именно конституционно-правовой вопрос[2], который не разрешается лишь в текущем процессуальном законодательстве по усмотрению действующего состава парламента, о чем свидетельствует не только опыт конституционного регулирования зарубежных стран, но и отечественная политико-правовая история. В частности, в Конституции СССР от 1977 г. имелась норма о том, что все суды осуществляют деятельность на коллегиальной основе. В Конституции РФ от 1993 г. такой нормы нет, но одновременно с этим имеются гарантии рассмотрения определенной категории уголовных дел судами с участием присяжных заседателей. Таким образом, позднесоветские государство и право гарантировали доверие граждан судам через коллегию, состоящую из трех лиц (либо трое профессиональных судей, либо один профессиональный судья и два народных заседателя). Единоличное разрешение каких-либо судебных дел категорически запрещалось нормой Конституции СССР от 1977 г. Сегодня же единоличное отправление правосудия не запрещается, но имеются гарантии развития института суда с участием присяжных заседателей, которых в советской России вообще не было[3].

Полагаем, что в вопросе о коллегиальном рассмотрении всех дел в судах (за исключением института суда с участием присяжных заседателей, где присяжные представляют собой коллегию, но судья осуществляет свои функции единолично) наблюдается своего рода конституционный регресс. Характерное для позднесоветской России требование о коллегиальности состава суда можно было бы в правовую систему вернуть, причем без возвращения к опыту народных заседателей и с исключительной формой «трех профессиональных судей». Такое конституционно-законодательное решение имело бы весьма положительный

---

[1] Носова А.А. Доверие к суду как показатель эффективности его деятельности // Трибуна ученого. 2020. № 12. С. 665.

[2] Кокотов А.Н. Конституционный принцип доверия в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5. С. 97.

[3] Конин В.В. Расширение подсудности суда с участием присяжных заседателей как фактор повышения доверия к суду // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 60.

общественный резонанс и в значительной мере повысило бы доверие граждан к судебной системе. Хотя, конечно, это повлекло бы за собой дополнительные расходы за счет средств федерального бюджета либо повысило и без того высокую нагрузку на судей[1].

Проблема судов с участием присяжных заседателей также могла бы разрешаться весьма радикально вплоть до конституционной нормы о том, что подавляющее большинство уголовных дел разрешается только судами с участием присяжных. Это также повысило бы доверие граждан к судебной системе, но повлекло бы за собой дополнительные государственные расходы. Однако в современной России подобных законодательных тенденций не наблюдается. В связи с этим полагаем более обоснованной сдержанную научную позицию, которая опирается на разумный и прагматический подход. Законодатель сегодня не намерен радикально менять конструкцию судебной власти. Поэтому регулирующее воздействие в целях обеспечения доверия граждан к судьям и судам должно совершенствоваться в рамках имеющихся приоритетов внутренней политики страны.

Вместе с тем, нельзя не заметить, что многие зарубежные конституционно-правовые системы придерживаются в данном вопросе более фундаментальных и основополагающих институциональных решений. Приведем в связи с этим несколько современных и заслуживающих внимания примеров конституционного регулирования организации уголовных судов с участием присяжных заседателей в конституционном праве зарубежных стран. Так, в ст. 27 Конституции Венгрии устанавливается, что суды должны выносить приговор в составе присяжных по общему правилу, если иное не будет предусмотрено законом. Если сравнивать это конституционное законоположение с нормой ч. 2 ст. 20 Конституции РФ, становится очевидным, что российские гарантии выглядят менее существенными. В Венгрии суды присяжных отправляют все уголовные дела, если исключения из

[1] Бумагин А.Н. Публичность правосудия как форма социального контроля судебной власти и фактор общественного доверия к суду // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2014. № 5. С. 20-23.

этого общего правила не установлены законом. В конституционном праве России лишь гарантируется возможность обвиняемого на рассмотрение дела с участием присяжных, если инкриминируемое деяние предполагает наказание в виде смертной казни (на применение которой в России решениями Конституционного Суда РФ установлен мораторий и которая напрямую запрещена конституциями многих зарубежных стран).

В Конституции Австрии (ст. 91) имеется норма о праве народа на участие в отправлении правосудия. Применительно к судам присяжных конституционно-законодательное нормирование в Австрии является следующим: такие суды должны действовать, если «может быть назначено суровое наказание», но кроме того, – по делам «о всех политических преступлениях и проступках». По делам о других уголовно-наказуемых деяниях в отправлении правосудия также должны участвовать заседатели, но если только «подлежащая назначению мера наказания может превысить установленных законом предел».

Общность подходов конституционных законодателей Австрии, Венгрии и ряда других зарубежных стран заключается в том, что суды с участием присяжных должны использоваться в случаях потенциального применения весьма суровых уголовно-правовых санкций или в отношении отдельных категорий преступлений, но не всех уголовных дел. С этой точки зрения конституционное право России демонстрирует весьма близкое методологическое родство. Отличие же состоит в весьма широкой дискреции федерального законодателя, который недостаточно связан конституционными нормами и может варьировать уголовно-процессуальное законодательство в значительной степени по своему усмотрению (ч. 4 ст. 123 Конституции РФ), если только состав преступления не предполагает применения смертной казни (ч. 2 ст. 20 Конституции РФ). Лишь в последнем случае вступают в силу прямые конституционные гарантии, которые лишают федерального законодателя нормативной дискреции и обязывают его к организации уголовных судов с участием присяжных. Что же касается ч. 4 ст. 123 Конституции РФ, то она имеет настолько абстрактное содержание, что не обязывает федерального законодателя даже к небольшому расширению составов

преступлений по сравнению с требованием ч. 2 ст. 20 Конституции РФ о гарантировании права обвиняемого на суд с участием присяжных при наличии в уголовном законодательстве санкции за данное правонарушение в виде смертной казни.

Значение уголовных судов с участием присяжных заседателей с точки зрения механизма доверия граждан к судебной власти сложно переоценить. Доверие, конечно, необходимо во всех случаях осуществления судопроизводства – конституционного, гражданского, административного, арбитражного[1]. Однако общественное мнение связывает доверие к судебной системе, главным образом, с доверием к отправлению *уголовного* правосудия ввиду суровости санкций и существенности других правовых последствий для правонарушителей[2]. Если вопрос о виновности или невиновности лица решает случайно выбранная коллегия из народной массы, которая привлекается к отправлению уголовного правосудия в первый и, вероятно, в последний раз в течение всей своей жизни, вопрос о совести и беспристрастной оценке доказательств проявляет себя с наибольшей остротой. Связанность профессионального судьи народным решением о доказанности или недоказанности обстоятельств преступления не просто повышает доверие граждан к государству и праву, но совершает своего рода «переворот» в правосознании, который наблюдался в нашей стране в период «великих реформ» Александра II, а также во многих зарубежных странах в различные эпохи и периоды их развития, когда они учреждали в своих правовых системах суды с участием присяжных заседателей и отказывались от «инквизиционных», т.е. сугубо обвинительных форм уголовного судопроизводства.

Проблема доверия граждан к судам и судебной системе, разумеется, не исчерпывается вопросом о нормативно-правовом выборе между

---

[1] Тулинова Б. О принципах правосудия по гражданским и административным делам и о своеобразии принципа доверия к суду и правосудию // Современное право. 2014. № 2. С. 99-103.

[2] Саломатин А.Ю., Наквакина Е.В. Европейское общественное мнение о политической и судебной системах Евросоюза // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 1. С. 3-7.

профессиональным (постоянно действующие судьи) и непрофессиональным (присяжные заседатели, народные заседатели, арбитражные заседатели) правосудием, а также коллегиальной и единоличной формами судопроизводства[1]. Важное значение в системе обеспечения народного доверия к судам имеет также публичность отправления правосудия и доступ к информации о деятельности судов[2]. В исторические эпохи, когда правосудие зарождалось и развивалось, человечество не знало компьютеров, цифровых технологий, мобильных телефонов, мониторов и средств видеоконференцсвязи. В силу этого основной формой обеспечения гласности, публичности и транспарентности судов являлся доступ публики в залы заседаний.

Судебные заседания, особенно по уголовным делам с участием коллегии присяжных заседателей, приобретали свойства своего рода «шоу» и излюбленного средства «развлечения толпы». Процессуальное законодательство было вынуждено заботиться о поддержании дисциплины в зале посредством установления соответствующих полномочий председательствующего в судебном заседании, судебных приставов и других представителей системы охраны общественного порядка[3]. Считалось, что чем больше публики может охватить зал судебного заседания, тем демократичнее выглядит судебный процесс. В современном мире обстоятельства весьма существенным образом изменились[4]. Цифровые технологии позволяют свободно транслировать любое судебное заседание в сети Интернет, причем этому могут воспрепятствовать только соображения недопустимости разглашения охраняемой законом тайны. Всякий раз, когда распространяемые в суде сведения лишены конституционного свойства «охраняемости» законом, какие-либо другие ограничения гласности

---

[1] Рахманова Е.Н. Об укреплении доверия к судам и снижении коррупции // Адвокатская практика. 2013. № 6. С. 29.

[2] Боброва Д.А. Имидж на доверии: о роли СМИ в процессе информирования общества о работе судов // Реклама и связи с общественностью: традиции и инновации. М., 2020. С. 86.

[3] Воронцова И.В. Проблемы привлечения к ответственности за несоблюдение порядка в зале судебного заседания и проявление неуважения к суду // Современное право. 2019. № 11. С. 73.

[4] Несмеянова С.Э. Еще один шаг на пути к электронному правосудию // Евразийский юридический журнал. 2021. № 12 (163). С. 138-140.

судопроизводства приобретают свойства нарушения требований ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Примечательно, что в правовой системе России с 2008 г. действует Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»[1], но конституционные поправки от 2020 г. не учли данный положительный опыт. Несмотря на внесение ряда изменений и дополнений в главу седьмую Конституции РФ, вопросы доступа к информации о деятельности судов соответствующей реализации на конституционном уровне не нашли и по-прежнему целиком остались в упомянутом Законе. При этом ряд его принципов и положений, на наш взгляд, имеют важнейшее конституирующее значение и должны были бы, по этой причине, закрепляться непосредственно в главе седьмой Основного закона страны.

Данный Федеральный закон (ст. 1) вводит понятие «информации о деятельности судов», под которой понимается, во-первых, «информация, подготовленная судами» (т.е., по сути, их официальная публичная информация), во-вторых, «информация, поступившая в суды» (главным образом, речь идет о содержании обращений заявителей), в-третьих, нормативные правовые и правоприменительные акты (первые из них регулируют деятельность судов, вторые – являются результатом их деятельности). Полагаем, что данное нормативное определение выглядит достаточно полным, однако оно до конца не отражает заявленного в наименовании закона «доступа к информации» и следующей из этого «общественной оценки» деятельности судебных инстанций[2]. Получается, что мнение журналистов, интервьюеров, блогеров и других аналогичных лиц о функционировании судебной системы не входит в понятие «информации о деятельности судов» и подпадает под какой-то иной конституционно-правовой режим в механизме реализации свободы мысли, слова и права на выражение мнение по сравнению с нормами Федерального закона «Об

[1] Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22.12.2008 № 262-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6217.
[2] Минкин Б.И. Организация доступа общественности и СМИ к информации о деятельности судов общей юрисдикции // Судья. 2019. № 5. С. 24.

обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Полагаем, что общественное мнение действительно не должно вмешиваться в судебную тяжбу и тем более оказывать какое-либо давление на судей. Задача представителей закона заключается в скрупулезном исследовании представленных доказательств каждой из сторон, их взвешенном исследовании и верном истолковании подлежащих применению правовых норм. Если в данные процессы будет вмешиваться журналистика, правосудие не сможет выполнить свою конституционную задачу быть объективным и беспристрастным[1]. Однако здесь применима и противоположная логическая цепочка: никем не связанный с точки зрения внешних обстоятельств и общественного внимания судья рискует также нарушить свои публичные обязанности, но по другим причинам (злоупотребление правом, которое может быть мотивировано профессиональной деформацией, коррупцией, некомпетентностью и т.п.)[2]. Полагаем, что судебные процессы не могут быть келейными и закрытыми (если речь только не идет об отдельных формах, связанных с охраной государственной или частной тайны, что специально оговаривается в законодательстве и облекается в процессуальную форму закрытого судебного заседания). Общество должно иметь широкий доступ к ходу судопроизводства. И только этими и им аналогичными методами можно в долгосрочной перспективе обеспечить полноценное доверие граждан к судам и к судебной системе.

Анализируемый закон ввел в правовую систему страны категорию «единое информационное пространство федеральных судов и мировых судей». Это, на наш взгляд, – важный и заслуживающий внимания конституционно-правовой феномен. Судебная система не является «единой» в том смысле, что разграничиваются виды юрисдикции (конституционная, общая, арбитражная),

---

[1] Третьякова О.В. Обманчивая простота судебной журналистики // Век информации. 2015. № 2. С. 253.

[2] Рябцева Е.В. Организация противодействия коррупции среди мировых судей в Российской Федерации // Российская юстиция. 2021. № 9. С. 55; Бухарев А.В. Учет внепроцессуальных обращений к судьям как мера профилактики коррупции в судах // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2015. № 5. С. 128.

полномочия судов, процессуальные основы их деятельности (конституционный, гражданский, арбитражный, административный, уголовный процессы). Каждый судья является процессуально независимым лицом, хотя его действия и бездействие можно обжаловать в установленном законом порядке. Единство «судебной системы» означает внутреннюю согласованность входящих в эту систему структурных элементов, обеспечение их эффективного взаимодействия.

Однако единство «информационного пространства» о деятельности судов предполагает уже нечто совершенно иное вплоть до централизованных служб сайтов и единых информационных организаций для всей судебной системы, что строго «не замыкается» на руководство соответствующих судов. Полагаем, что это – весьма перспективное направление дальнейшего развития законодательства вплоть до возложения соответствующей компетенции на федеральное министерство юстиции. Информирование граждан о деятельности судов – это, строго говоря, не функция председателей судов, судей и работников судебного аппарата (секретарей судебных заседаний, помощников судей и т.д.). Здесь более четко прослеживаются конституционные функции исполнительной власти.

Будучи сравнительно развернутым по числу функций министерством в период советской России, министерство юстиции значительно утратило свои позиции ввиду отчасти гипертрофированного, на наш взгляд, истолкования конституционного принципа разделения властей[1]. Из компетенции министерства юстиции и его структурных подразделений в субъектах РФ оказались исключенными многие важнейшие государственные функции – публичное управление адвокатурой, нотариатом и материально-информационное обеспечение деятельности судов. Полагаем, что многие права и обязанности, которые Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» возлагает на Судебный департамент и его органы, органы судейского сообщества и председателей судов, в действительности, должны были бы быть поручены централизованно

[1] Шагиев Б.В. Проблемы функционирования Министерства юстиции РФ в системе разделения властей в России // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 4. С. 59.

министерству юстиции и его структурным подразделениям в субъектах РФ[1]. Только в этом случае можно было бы действительно говорить о наличии «единого информационного пространства федеральных судов и мировых судей».

Данному нормативному решению, по нашему мнению, не может воспрепятствовать то обстоятельство, что регулирование порядка обеспечения доступа граждан к информации о деятельности судов может осуществляться не только федеральными нормативными правовыми актами, но и законодательством субъектов РФ. Конституции (уставы) и законы субъектов РФ могут наделять дополнительными правами и обязанностями территориальные органы федерального министерства юстиции несмотря на то, что эти территориальные органы по своему статусу являются федеральными и не входят в систему государственных органов субъектов РФ. Сложившееся в течение последних десятилетий представление, что законодательство субъектов РФ якобы не вправе регламентировать деятельность территориальных органов федеральных органов власти, на наш взгляд, противоречит сути федеративных отношений и конституционной природе региональной законодательной власти[2].

Судебный департамент и его органы по сути выполняют функцию ненадлежащего замещения конституционных полномочий министерства юстиции и его органов, поскольку функция судей и судов – отправлять правосудие, но не осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность, включающую в себя наем специалистов в сфере цифровых технологий, ведение сайтов в Интернете, осуществление трансляции судебного заседания и т.п. Суды не должны наделяться несвойственными им исполнительно-организационными функциями еще и потому, что это порождает *исполнительно-организационную*

---

[1] Абдулин Р.С. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: преемственность советского опыта организационного обеспечения деятельности судов и новизна // Genesis: исторические исследования. 2015. № 1. С. 162.

[2] Макарова Т.Б. О казусах правовой регламентации и правоприменительной практики формирования территориальных федеральных органов исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 11. С. 10-12.

зависимость от вышестоящего публичного менеджмента, нарушая тем самым институциональную независимость судебной власти[1].

Обеспечение доступности информации о деятельности судов – весьма затратная (с точки зрения бюджета) функция, о чем свидетельствует, в частности, предписание ч. 2 ст. 9 данного Федерального закона, который обязывает создавать соответствующие структурные подразделения или определять ответственных должностных лиц, во-первых, в судах, во-вторых, в Судебном департаменте, в-третьих, в органах Судебного департамента, в-четвертых, в органах судейского сообщества. Необходимо также иметь регламенты, которые регулируют их деятельность. Подчеркнем, что эта функция имеет мало общего с «правосудием» в конституционно-правовом смысле (где необходимы свобода, беспристрастность, независимость, несменяемость, неприкосновенность и т.д.), но представляет собой вид «исполнительно-распорядительной деятельности» (где, напротив, конституцией и законом правомерно культивируются ответственность, дисциплина, иерархия, ранжирование, связанность административными распоряжениями и т.д.)[2].

Стремительное развитие цифровых технологий, которое наблюдается в наше время, имеет риски близкого к полному замещения «живого» судебного процесса его «цифровым» суррогатом. С помощью видеоконференцсвязи, по существу, может быть организован не только допрос свидетелей, выступление истца и ответчика, обвиняемого, адвоката или прокурора, но и присутствие самих судей и присяжных заседателей[3]. Данные цифровые средства «размывают» юридический смысл важнейшего процессуально-правового понятия очного или заочного разбирательства (участвующие в процессе лица присутствуют «дистанционно», что нельзя назвать строго «очным» или «заочным»). Особенно активно внедрению подобных форм способствовали события конца 2019 – начала

---

[1] Дабич А., Толвайшис Л. Институциональная независимость судебной власти в Сербии // Политические институты и процессы. 2017. № 1. С. 51-59.

[2] Дементьев А. Единая исполнительная вертикаль в системе публичной власти // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 97.

[3] Жегулина М.А. Использование систем видеоконференцсвязи в судебном заседании // Центральный научный вестник. 2018. Т. 3. № 10. С. 100-106.

2020 года, когда Россия и все мировое сообщество столкнулись с проблемой распространения пандемии covid-19, граждане были вынуждены соблюдать режим локдауна, многие государственные учреждения приостанавливали свою деятельность и длительное время не функционировали. В настоящее время *степень угрозы распространения коронавирусной пандемии снизилась, однако привычка к использованию цифровых технологий осталась*[1].

Полагаем, что «живое» судебное разбирательство (т.е. с фактическим присутствием участников в зале судебного заседания, их непосредственным выступлением в зале перед публикой) оказывает важное воспитательное значение и не должно даже в перспективе замещаться полностью цифровыми технологиями. Этому, однако, не препятствует всеобщая трансляция в сети Интернет всех текущих открытых судебных заседаний (в отличие от закрытых заседаний, режим которых регулируется процессуальным законодательством и исключает разглашение соответствующих сведений ввиду режима охраняемой законом тайны). Полагаем, что соответствующую обязывающую норму можно было бы установить в действующем процессуальном законодательстве применительно ко всем способам отправления правосудия.

По сравнению с советской эпохой современное российское судопроизводство сделало громадный «шаг вперед» в вопросе обеспечения доступа граждан к *судебным решениям*. В советской России для этого нужно было обращаться в канцелярию суда, делать выписки, претерпевать бюрократические проволочки; сегодня же это делается посредством одного «клика» на компьютере[2]. Информация о судебных решениях в современной России полностью открыта и общедоступна. Это – важный показатель демократичности

---

[1] Кондрашов С.В. Судебные заседания онлайн: проблемы и пути решения // Евразийский юридический журнал. 2020. № 10. С. 144.

[2] Долженко А.Н. Электронный документооборот – платформа эффективной судебной деятельности // Российское правосудие. 2019. № 9. С. 65-75.

судебной системы и уровня доверия граждан к ее функционированию[1], который в современной России *уже достигнут*.

Признавая важность и значимость указанных достижений, некоторые положения Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» можно было бы подвергнуть критическому осмыслению. Так, вызывает сомнения обоснованность требований ст. 14 данного Федерального закона, которая обязывает суды размещать информацию по определенному и весьма негибкому «перечню», что может порождать *юридические недоразумения при внешних признаках правонарушения*[2]. Федеральный закон обязывает каждый суд размещать на своем сайте буквально «перечень законов, регламентирующих деятельность суда». Полагаем очевидным тот факт, что полностью выполнить это требование силами одного суда невозможно. Отчасти эту функцию выполняют справочные правовые системы «Консультант Плюс», «Гарант» и др., но даже они не имеют оснований претендовать на полноту сведений о всех законах, которые регламентируют деятельность судов», особенно с учетом подвижности законодательства, внесения в него изменений и дополнений.

С практически-прикладной точки зрения критикуемое законоположение означает, что председатель каждого суда должен содержать в штате как минимум одного специалиста, в функциональные обязанности которого входило бы отслеживание перечня «законов, регулирующих деятельность данного суда» и обновление соответствующей информации на официальном сайте соответствующего государственного органа. Однако насколько это необходимо в условиях, когда ту же работу, но гораздо более качественно, выполняют многочисленные корпоративные коллективы IT-специалистов вышеназванных справочно-поисковых юридических систем? В правовой системе современной России нецелесообразно требовать от каждого суда отслеживать изменения в

---

[1] Печегин Д.А. Информационные технологии в уголовной юстиции: зарубежные тенденции и проблемные аспекты // Российская юстиция. 2021. № 9. С. 18.

[2] Аврутин Ю.Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 102-112.

законодательстве и корректировать соответствующую строку на официальном сайте. Данное полномочие, на наш взгляд, либо нужно было бы возложить централизованно на министерство юстиции страны, либо вообще Государственной Думе от соответствующего законодательного требования следовало бы отказаться. Правомерную конституционную цель повышения доверия граждан к судебной системе за счет обеспечения транспарентности информации о деятельности судов не следует, на наш взгляд, достигать *бюрократическими методами*[1], особенно потому, что *расцвет бюрократии как раз и способствует падению престижа публичной власти в глазах широкой общественности*[2].

Важное значение в механизме обеспечения доверия граждан к судебной власти имеет конституционный порядок назначения судей на должности и освобождения их от занимаемых должностей[3]. Сравнение данных механизмов современной и позднесоветской России показывает, что законодатель отказался от коллегиально-депутатской формы наделения судей полномочиями, предпочитая путь установления соответствующей компетенции главы государства для всех федеральных судов, кроме высших судебных инстанций (в последнем случае является необходимой реализация компетенции Совета Федерации как одной из палат федерального парламента при инициативном участии Президента РФ). Исключением из этого правила является порядок назначения мировых судей, имеющих смешанный статус судей судов общей юрисдикции и судей, входящих в систему государственной власти субъектов РФ. В связи с этим порядок их назначения регулируется законодательством субъектов РФ, но рамки этого регулирующего воздействия определяются федеральным законом.

---

[1] Левина А.В. Основные направления совершенствования борьбы с бюрократизмом в деятельности государственных служащих // Проблемы и перспективы становления гражданского общества. М., 2019. С. 28.

[2] Неретина С.С. Бюрократия власти и власть бюрократии: рецензия на собрание сочинений В.П. Макаренко // Сравнительная политика. 2020. Т. 11. № 4. С. 201.

[3] Кузнецов И.Н. Некоторые изменения в судебной системе в свете конституционной реформы 2020 года // Современное общество и право. 2020. № 6. С. 22.

Порядок прекращения полномочий судей в современной России методологически опирается на «пожизненную модель» (состав судей не должен подвергаться частой ротации как, например, депутатский корпус или чиновники исполнительно-распорядительного аппарата)[1]. Но из этого общего правила имеется ряд исключений: во-первых, пребывание в судейской должности ограничено предельным возрастом; во-вторых, на судей может быть наложено дисциплинарное взыскание в форме досрочного прекращения полномочий по решению органов судейского сообщества; в-третьих, уполномоченные на назначение судей лица, при определенных обстоятельствах, вправе принять решение и о досрочном прекращении полномочий назначенных лиц (данная концепция, в частности, наглядно проявила себя в ряде конституционных поправок от 2020 года)[2].

Назначение значительного числа судей правовым актом Президента РФ с точки зрения института публичного доверия граждан к судебной власти имеет как свои достоинства, так и сравнительные недостатки. Достоинством является то, что глава государства – всенародно избранное лицо, которое пользуется в силу этого значительным народным доверием и высокой степенью легитимности. Кроме того, к числу преимуществ такой формы назначения судей на должности следует отнести блокирующее воздействие на процессы регионального и местного влияния на судей (судьи воспринимаются как «федеральные» представители власти, что гарантирует особое доверие к ним «на местах»). С другой стороны, сугубо президентская компетенция назначения судей на должности, лишенная какого-либо парламентского влияния и участия, вызывает критическую оценку, особенно с учетом того обстоятельства, что судьи высших судов (Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ) назначаются в другом

[1] Брежнев О.В. Срок полномочий как элемент правового статуса судьи Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 31-34.
[2] Кряжков В.А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 9. С. 18-32.

порядке, что предполагает компетенцию Совета Федерации по окончательному решению данного кадрового вопроса[1].

Полагаем, что переход современной правовой системы России на единый механизм назначения федеральных судей по формуле «Президент РФ предлагает, Совет Федерации решает» в значительной степени позволил бы повысить доверие граждан к судебной системе, при том что гарантии конкурсного отбора судей и защиту их от излишнего политического влияния конкурирующих политических партий можно было бы таким образом сохранить (в отличие от Государственной Думы, в Совете Федерации нет фракций, верхняя палата формируется вне избирательной системы и представляет собой, таким образом, лишь дополнительное средство профессионального отбора судей по их личным и деловым качествам. При этом в законодательстве можно было бы установить, что Президент РФ предлагает Совету Федерации для назначения на каждую из судебных должностей не менее двух кандидатур.

Данный механизм, конечно, «проигрывает» избирательной системе в достоинствах обеспечения прямого мандата народного доверия[2]. Однако следует учитывать, что судейские должности не могут и не должны замещаться на основе всеобщих, равных, прямых и тайных выборов на срочной основе. В какой-то степени это было возможно в период СССР[3], потому что в тот период времени существовала только одна политическая партия, имевшая статус «руководящей и направляющей силы» советского общества. Все другие политические движения, если и существовали, то на нелегальном или полулегальном положениях. Если в современной России в качестве эксперимента установить выборность районных и городских судей судов общей юрисдикции, довольно быстро станут развиваться

---

[1] Костюков А.Н. Двадцать пять лет конституционной государственности России // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 6. С. 18-26.

[2] Егоров А.М. Реализация принципа выборности судей в 1970-1980-е годы: историко-правовой аспект // Представительные органы России: проблемы формирования и взаимодействия. М., 2019. С. 35.

[3] Мумлева М.И. Реализация принципа выборности судей по первым декретам советской власти о суде (1917-1918 годы) // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 2. С. 155-158.

партийно-номенклатурные принципы отбора судей вместо искомого критерия надлежащих личных и деловых качеств.

Полагаем также, что для повышения уровня доверия граждан к судебной системе следовало бы изменить порядок досрочного прекращения полномочий уже назначенных судей. Одной из важнейших гарантий независимости правосудия является альтернативный порядок досрочного прекращения полномочий, который не должен быть «зеркальным» отражением процедуры наделения судей соответствующими полномочиями. Если судей назначают на должности по сути одновременно Совет Федерации и Президент РФ (при конструкции «Президент РФ предлагает, Совет Федерации решает», причем ни один из этих двух органов не обладает правом самостоятельного решения данного вопроса кадровой политики, – здесь действует принцип «двойного ключа»).

Право инициативы досрочного прекращения полномочий судьи может принадлежать весьма широкому кругу лиц, что не предопределяет позицию Конституционного Суда РФ и не связывает его в принятии окончательного решения. С точки зрения механизма доверия граждан к судебной системе важно *исключить сосредоточение* соответствующей функции в рамках компетенции *лишь одного органа или должностного лица* (Президента РФ, Генерального прокурора РФ, Верховного Суда РФ и др.). При этом, вне сомнения, правом возбуждения в Конституционном Суде РФ инициативы о досрочном прекращении полномочий федерального судьи (включая судью Конституционного Суда РФ) должны обладать и Президент РФ, и Генеральный прокурор РФ, и Верховный Суд РФ. В этом, на наш взгляд, нет какой-либо угрозы независимости правосудию. Напротив, таким образом в конституционном демократическом процессе реализуется порядок разрешения публично-правовых конфликтов кадрового характера.

Если имеются основания для досрочного прекращения полномочий федерального судьи, причем они соответствуют «букве и духу»

законодательства[1], таким основаниям должна быть дана юридическая оценка. Факты подобного рода не могут скрываться, умалчиваться и т.д. Если они стали известными Президенту РФ, он юридически обязан обратиться с инициативой в Конституционный Суд РФ без какого-либо согласования с Генеральным прокурором РФ или Верховным Судом РФ; если сведениями такого рода обладают Генеральный прокурор РФ или Верховный Суд РФ, то они, в свою очередь, должны выступить с соответствующей инициативой без какого-либо предварительного согласования вопроса с другими субъектами конституционных правоотношений.

С точки зрения доверия граждан судам важно, чтобы, с одной стороны, процедура *возбуждения производства* о досрочном прекращении полномочий судьи была бы *достаточно проста и прозрачна* (чтобы исключить умалчивание фактов и обеспечить их последующую юридическую оценку), с другой – *окончательное решение вопроса* конституционно желательно поручить *высокой судебной инстанции*, которая гарантирует беспристрастность, отсутствие предопределенности кадрового решения и каких-либо предубеждений в отношении конкретных лиц. При этом полагаем недопустимым с конституционно-правовой точки зрения возложение функции досрочного прекращения полномочий судьи на внесудебную инстанцию, включая палаты парламента страны. Подобной прерогативной с точки зрения конституционного принципа разделения властей может обладать только суд, и никто более.

В завершение исследования проблемы обеспечения доверия граждан к судебным инстанциям и правосудию в целом обратим внимание на проблему институциональной стабильности судебной системы. В вопросах публичного доверия важно поддерживать баланс между стабильностью институтов и ротацией кадров. Под институциональной стабильностью в данном контексте мы понимаем длительное существование соответствующих видов судов и юрисдикций, недопустимость произвольной модернизации судебной системы.

[1] Беляева О.М. Объект толкования права: воля закона («буква» закона) или воля законодателя («дух» закона)? // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 11. С. 104.

Примечательно, что современный конституционный строй России не в полной мере соответствует этому условию: в частности, за период действия Конституции РФ от 1993 г. в России был упразднен Высший Арбитражный Суд РФ при сохранении системы арбитражных судов[1], а также ликвидированы (точнее, находятся в стадии ликвидации) конституционные (уставные) суды субъектов РФ. В условиях, когда соответствующие виды судов учреждаются и упраздняются, граждане склонны меньше доверять правосудию. Однако это, разумеется, не означает, что конституционный законодатель должен «законсервировать» механизм правового регулирования организации судебной власти и вообще исключать внесение в него каких-либо изменений. Здесь важное значение имеет конституционная обоснованность соответствующих модернизаций.

Упразднение Высшего Арбитражного Суда РФ произошло в правовой форме внесения поправок в Конституцию РФ и имело основной целью соединение имевшихся ранее функций Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ в границах компетенции одного лишь Верховного Суда РФ. Это не сопровождалось каким-либо социологическими исследованиями: доверяют ли граждане и профессиональное сообщество судьям Высшего Арбитражного Суда РФ, насколько качественной выглядела сложившаяся в этом суде правоприменительная практика и т.п. Конституционный законодатель, по сути, немотивированно отказался от института высшей судебной арбитражной инстанции, однако он наделил соответствующим полномочием Верховный Суд РФ и тем самым не допустил, чтобы важная конституционная функция организационно-правового обеспечения деятельности арбитражных судов оказалась бы вне предметов ведения государственного аппарата.

Иначе выглядела ситуация в ходе конституционных поправок от 2020 г., вследствие которых правовая система была вынуждена отказаться от конституционных судов республик в составе Федерации и уставных судов других

[1] Упоров И.В. Статус Высшего Арбитражного Суда в первоначальной редакции Конституции 1993 года и причины его упразднения // Экономика и бизнес: теория и практика. 2021. № 2. С. 141; Кузьмин А.Г. Конституционно-правовые предпосылки целесообразности упразднения Высшего Арбитражного Суда РФ // Российская юстиция. 2015. № 6. С. 50-53.

субъектов РФ[1]. Критики конституционной (уставной) юстиции в субъектах РФ часто приводили в качестве основного аргумента «пассивность» большинства субъектов РФ в учреждении подобных органов, особенно если речь шла не о республиках с титульной национальностью[2], но о других субъектах РФ (к 2020 г. уставные суды действовали только в трех таких регионах – в Санкт-Петербурге, Калининградской и Свердловской областях). Вполне вероятно, что *уставные* суды и далее бы «не прижились» на юридической почве современного федерализма и местного самоуправления, однако *конституционные суды республик* в составе РФ, напротив, были весьма многочисленными, активно функционирующими и играющими свою несомненную роль в обеспечении доверия граждан к институтам власти и действиям государства. После упразднения республиканской конституционной юстиции образовалось своего рода «свободное пространство», которое не может быть заполнено ни «конституционными советами», ни компетенцией федеральных судов общей юрисдикции, ни какими-либо иными способами. Потеряв один из эффективно работавших правозащитных «каналов», среднестатистический избиратель стал меньше доверять публичной власти, что не может, на наш взгляд, позитивно сказываться на функционировании государства и права в целом[3].

Подвижность судебной системы в современной России достаточно прочно ограничена имеющимися конституционно-регулирующими средствами: во-первых, в Конституции РФ имеется прямое указание, что вопросы судебной системы должны регулироваться только федеральным конституционным законом, они не могут регламентироваться обычными федеральными законами, во-вторых, во многих случаях для изменения судебной системы требуются конституционные поправки (Высший Арбитражный Суд РФ было невозможно упразднить, минуя

[1] Митусова И.А. Причины упразднения института конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 58-60.
[2] Курятников В.В. Причины упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Проблемы права. 2021. № 4. С. 26-31.
[3] Хабибуллина Г.Р. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в практике конституционных (уставных) судов субъектов // Вестник экономики, права и социологии. 2018. № 4. С. 178.

внесение изменений в Конституцию РФ), в-третьих, конституционный законодатель нередко стимулирует конституционную форму изменения судебной системы вместо законодательного средства (так получилось при упразднении конституционных (уставных) судов субъектов РФ, т.к. этот вопрос можно было разрешить на уровне федерального конституционного закона, однако законодатель предпочел конституционные поправки). Эти обстоятельства, вне сомнения, играют позитивную роль и способствуют разумной сдержанности конституционного законодателя, чтобы судебная система была относительно стабильной и не подвергалась излишне частым изменениям и корректировкам.

С другой стороны, интересы обеспечения доверия гражданского общества к институтам власти и действиям государства требуют дальнейшего совершенствования законодательства о судебной системе и статусе судей, чтобы гарантировать конституционными средствами более высокий уровень независимости, профессионализма и ответственности судов перед обществом и государством. Здесь, напротив, конституционно желательны такие тенденции, как движение, изменение, модернизация, следование современным трендам и запросам времени. Суды не должны быть консервативными и отставать от развития общества. В противном случае они быстро потеряют народное доверие или (при его отсутствии или низком уровне), тем более, не смогут его приобрести.

К доверию граждан в судах должна «располагать» буквально каждая «мелочь», от внешнего вида зала судебных заседаний до организационного поведения судей и судебного персонала. Известные Бангалорские принципы поведения судей[1], в частности, требуют, чтобы судья в своем внешнем поведении избегал всего, что может поставить под сомнение его объективность и беспристрастность. Участники процесса это должны непосредственно ощущать на себе, видеть и чувствовать в своей жизнедеятельности. Так, судьи обязаны вести себя достойно и соразмерно их статусу, понимать социальные различия в обществе и не допускать их необоснованной дифференциации, подчеркивать свое

[1] Лафитский В.И. Бангалорские принципы поведения судей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. № 3. С. 153.

равное отношение к участникам процесса, не допускать проявления эмоций, оскорбительных выражений и т.п. Все это – необходимые условия доверия граждан не только к конкретному судье, но и судебной системе в целом, потому что судья олицетворяет собой судебную власть и отправляет правосудие именем государства. Конституционный принцип несменяемости судей не может пониматься в контексте вседозволенности в поведении судейского корпуса, его недостойные представители должны, на наш взгляд, исключаться из числа представителей публичной власти. Но это становится возможным лишь при существенности и систематичности неэтичного или противоправного поведения указанных должностных лиц. Произвольное лишение их полномочий представляет угрозу реализации другой важнейшей конституционной ценности – независимости правосудия. В конституционном государстве конкурирующие конституционные ценности нуждаются в соответствующем балансе.

Глава 4. Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики в механизме обеспечения демократического мандата народного доверия

§ 1. Законодательные и правоприменительные гарантии обеспечения мандата народного доверия в деятельности федеральных органов государственной власти

Проблема обеспечения демократического мандата народного доверия с теоретико-методологических позиций может быть исследована также в приложении к трем крупным компонентам конституционно-политической системы страны: федеральному уровню, публичной власти в субъектах РФ и в муниципальных образованиях. Несмотря на новации конституционной реформы от 2020 года, согласно которым в конституционном праве занял более прочное место принцип единства системы публичной власти[1], это не снимает с повестки дня вопрос о дифференциации конституционно-правового регулирования[2] организации единой публичной власти на этих уровнях. Федеральная, региональная и муниципальная власть с неизбежностью имеют свою специфику, которая подлежит адекватному учету конституционным законодателем. В свою очередь, демократический мандат народного доверия, несмотря на ряд общих черт, имеет отличительные свойства, нуждающиеся в своем научном исследовании[3].

---

[1] Астафичев П.А. Проблемы реализации конституционного принципа единства системы публичной власти в федеральном законодательстве // Градостроительное право. 2022. № 2. С. 19.

[2] Абрамова А.И. Современные тенденции интеграции и дифференциации правового регулирования // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 29-38.

[3] Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 8-9.

Полагаем, что на федеральном уровне демократический мандат народного доверия проявляется не в полной мере так же, как и на уровне субъектов РФ. Аналогичное суждение может быть отнесено к взаимодействию субъектов РФ и муниципальных образований. Об этом свидетельствует, как минимум, структура выборных и невыборных органов публичной власти, дифференцированные способы их формирования, конституционные принципы федеративного устройства и местного самоуправления. Важное значение также имеют предметы ведения и полномочия, которые не тождественны при их разграничении в «вертикальной» подсистеме разделения властей. Вышеуказанные обстоятельства предопределяют необходимость обособленного исследования проблем, во-первых, законодательных и правоприменительных гарантий обеспечения мандата народного доверия в деятельности федеральных органов государственной власти; во-вторых, конституций (уставов) и законов субъектов РФ как средств обеспечения мандата народного доверия; в-третьих, обеспечения народного доверия в деятельности муниципальных сообществ.

Доверительные отношения между гражданским обществом и федеральной публичной властью имеют государствообразующее значение, это напрямую связано с территориальной целостностью страны и проблемами государственной безопасности[1]. Здесь имеет место многосторонняя договоренность, которая касается множества субъектов конституционных правоотношений. В сущности, само нахождение субъектов РФ в составе России, отсутствие их склонности к сепаратизму – это фактор доверия национальных и территориальных политических сообществ к федеральной власти и федеральному центру[2]. Такое доверие не должно быть ситуативным и должно быть рассчитано на долгосрочную перспективу[3].

---

[1] Нечкина А.А. Анализ политического доверия граждан к федеральным и региональным органам власти (на примере Иркутской области) // Nauka.me. 2018. № 5. С. 6.

[2] Шонин Н.Е. Федерализм и сепаратизм: роковая связь? // Евразийский юридический журнал. 2014. № 9. С. 140.

[3] Бахлов И.В., Давыдов Д.В. Автономистские концепции в российском федерализме: украинский сепаратизм и сибирское областничество // Регионология. 2009. № 2. С. 17.

Граждане, их объединения, политические партии, профессиональные союзы, другие общественные организации должны доверять федеральной публичной власти как таковой в институциональном и персональном аспектах. Под институциональным доверием мы понимаем убежденность гражданского общества в разумности и справедливости конституционной системы, структуры имеющихся государственных органов, их полномочий и функций. Гражданское общество в случае его разочарования в потенциале федеральной государственной публичной власти способно на деструктивные формы деятельности начиная с пассивного неодобрения, заканчивая противоправными бунтами, мятежами и государственными переворотами[1]. Чтобы избежать этого, государственно-правовая система должна создавать прочные институциональные гарантии устойчивого гражданского доверия публичной власти[2]. Основным инструментом для достижения этой цели были и остаются состязательные выборы, основанные на всеобщем, равном и прямом избирательном праве при тайном голосовании[3]. Периодическая сменяемость персоналий политиков гарантирует народное доверие в персонифицированном смысле.

Доверие в политическом смысле – это во многом солидарность и лояльность. Данный тезис не означает, что доверие должно быть вынужденным, воспитываться страхом и базироваться на манипулировании общественным мнением. Напротив, подлинное доверие предполагает солидарность и лояльность граждан в отношении государственности[4], государственно-правовой системы, их патриотизм и приверженность базовым ценностям данного социума. Однако демократические принципы конституционного права современной России

Турьинская Х.М. Организация непредставленных наций и народов: федерализм и сепаратизм в Африке // Дневник Алтайской школы политических исследований. 2013. № 29. С. 171.

[1] Томсинов В.А. Революции 1917 года в России в свете мирового революционного опыта // Вестник Московского университета. Серия: Право. 2017. № 2. С. 3-33.

[2] Кудратов Н.А. Уголовно-правовая охрана основ конституционного строя и безопасности государства: проблемы доктрины, правоприменения и совершенствования законодательства: дис…д-ра юрид.наук. Душанбе, 2021. С. 24.

[3] Фомина Ж.С. К вопросу о значении выборов в обеспечении национальной безопасности // Национальная безопасность России и проблемы ее обеспечения на современном этапе. М.: РАНХиГС, 2015. С. 204.

[4] Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 157-165.

исключают ситуацию, при которой солидарность и лояльность распространялась бы строго на политические персоналии. Солидарность и лояльность необходимы, главным образом, в институциональном конституционно-правовом смысле. Сам же персональный состав политиков должен подвергаться разумной ротации, чему способствуют периодические и свободные выборы Президента РФ и депутатов Государственной Думы.

Доверие граждан к народным представителям основывается на их компетентности, опыте и способности временно (т.е. на срочной основе, до очередных выборов) осуществлять вверенные им публичные полномочия и функции. Это не означает, что сменяемость персоналий политических деятелей – самоцель конституционного регулирования, к которой необходимо стремиться с безусловностью. Если публичный политик в состязательной конкурентной межпартийной борьбе доказывает свою способность к дальнейшему представительству интересов народа, то избирательная система должна дозволять ему продолжить соответствующую деятельность. Смысл конституционной системы демократического мандата народного доверия состоит не столько в сменяемости и стремлении к обновлению, сколько в гарантированном механизме постоянной «сверки» текущей политики с действительными потребностями и интересами граждан[1].

Солидарность и лояльность могут достигаться и другими публично-организационными средствами, включая активную пропаганду и агитацию в СМИ, административный контроль над выборами и избирательной системой, ограничение электоральной конкуренции посредством дискредитации оппозиционных политиков, смещение акцентов в партийном строительстве и монополизацию в электоральном цикле. Указанные формы отчасти наблюдаются в конституционно-правовой жизни современной России, однако следует учитывать их фрагментарный характер и неспособность повлиять на главное

[1] Кандыба Р.А. Проблема ротации высшей политической элиты России и преемственность политического курса // Вестник Пятигорского государственного университета. 2019. № 1. С. 238.

условие доверия общества к власти – гражданственность, патриотизм, любовь к Родине и подлинное стремление обеспечить ее развитие и процветание[1]. Это следует из содержания преамбулы Конституции РФ и ряда конституционных поправок от 2020 года.

Недоверие – это форма социального отчуждения. Если государственная власть и государственный аппарат отчуждены от общества, существуют сами по себе и преследуют цели удовлетворения лишь собственных потребностей[2] – институциональное доверие в глобальном масштабе становится невозможным или недостижимым. Отчуждение общества от государства столь же негативно сказывается на феномене публичного доверия, как и отчуждение государства от общества[3], хотя гражданское общество должно иметь значительную сферу автономного функционирования, в которое государству вмешиваться нецелесообразно и даже вредно. Социальное отчуждение государства и гражданского общества ведут к анархическим тенденциям либо к их противоположности – чрезмерной авторитаризации публичной власти. Конституционные принципы и нормы, в свою очередь, требуют соразмерного ограничения данных «крайностей», нахождения некоего компромисса и социального консенсуса.

Наглядным примером отчуждения власти и общества является коррупция. Если государство проводит активную антикоррупционную политику, оно способствует повышению доверия народа к публичной власти; в отсутствие такой политики либо при ее низкой эффективности с неизбежностью наблюдаются противоположные тенденции[4]. Коррупция – это не просто взяточничество чиновников, это институциональная коррозия публично-властного инструментария, который используется не по предназначению: вместо

---

[1] Филиппов С.И. Условия солидарности элит и внеэлитных групп населения // Идеи и идеалы. 2018. Т. 1. № 1. С. 57.

[2] Пантин В.И. Российское общество начала XX и начала XXI вв.: проблемы и риски // Социологические исследования. 2019. № 11. С. 120.

[3] Гавриленко А.С. Проблема «отчуждения» государства от общества в современном мире и пути ее решения // Правовые и гуманитарные исследования. СПб., 2016. С. 123.

[4] Потоцкая А.А. Доверие гражданского общества к институтам власти как метод борьбы с коррупцией // Уральская горная школа – регионам. Екатеринбург, 2016. С. 738.

обеспечения потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод человека и гражданина, публичная власть озабочена своими собственными выгодами и частными интересами. Безусловно, такая политика подрывает социальное доверие и приводит к общественному отчуждению политиков от электорального большинства[1].

В связи с этим в социально-правовом смысле нуждается в осмыслении проблема оценки феномена доверия. Всегда ли это «отрицательная» ценность? Нужно ли государству проводить такую политику, чтобы недоверие повсеместно искоренять и устранять? Или же в обществе является полезным определенный уровень «недоверия», который является своего рода катализатором социально-экономического развития и разумных перемен в политической системе? Полагаем, что доверие граждан к публичной власти должно быть безусловным лишь в «генеральном», т.е. в общем смысле[2]. Граждане должны доверять государству, испытывать чувство уверенности в позитивном смысле основных конституционно-политических институтов[3], основываясь при этом на историческом опыте собственной страны и практике зарубежных стран.

С этой точки зрения, на наш взгляд, Россия преодолела сложный и противоречивый исторический путь, включая опыт восстания декабристов, николаевской реакции, «великих реформ» Александра II, последующей реакции Александра III, противоречивой политики Николая II, марксистско-ленинской революции, участия СССР во Второй мировой войне на стороне антигитлеровской коалиции, хрущевскую «оттепель», период «развитого социализма», горбачевской «перестройки», «ельцинских реформ» и др. Эти историко-правовые факторы создали важный и прочный фундамент народного доверия к государству, который выражается в наличии Конституции РФ,

[1] Михайлов В.И. Противодействие коррупции: на основе доверия и контроля // Государственная служба. 2010. № 6. С. 30.

[2] Нарутто С.В. Конституционный принцип доверия в современном российском обществе // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 13-18.

[3] Михеев В.А. Власть и гражданские институты: к проблеме доверия и недоверия // Власть. 2017. Т. 25. № 5. С. 162; Арапов Н.А. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2015. С. 40-61.

выборности Президента РФ, полноправного парламента с исключительными законодательными полномочиями, существовании и эффективном функционировании конституционного правосудия. В стране за последние десятилетия фактически отменена смертная казнь[1], действует принцип habeas corpus, Конституционный Суд РФ ежегодно дисквалифицирует около 50 законодательных актов по индивидуальным жалобам граждан, которые препятствовали реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. Эти позитивные тенденции, безусловно, гарантируют доверие общества к власти в целом, т.е. в генеральном и в самом общем, фундаментальном смысле.

Однако сказанное не означает, что доверие граждан является полным и безоговорочным. Граждане не являются полностью лояльными и однозначно солидарными со всеми политико-правовыми решениями, которые принимают конституционные органы согласно их юридической компетенции. Иное приводило бы нас к тоталитарному обществу, в котором полностью отсутствуют гарантии персональной свободы и ответственности[2]. Гражданин вправе выразить свое несогласие в форме жалобы, заявления или предложения в органы законодательной или исполнительной власти, посредством обращения в судебные инстанции. Граждане в современной России значительно чаще прибегают к судебной форме защите прав и законных интересов, чем это имело место в советский период отечественной истории. Наконец, гражданин не обязывается к голосованию на выборах в пользу лишь одной, заранее определенной кандидатуры. Публичные выборы являются альтернативными и тайными.

Все это свидетельствует о наличии в современном обществе институционально-конституционных гарантий для выражения недоверия гражданского общества к отдельным проявлениям ресурсов и прерогатив

---

[1] Лукьянова А.А. Отмена моратория на смертную казнь: все «за» и «против» // Право и общество. 2014. № 1. С. 146.

[2] Стожко К.П. Личность в условиях тоталитарного общества // Россия и Казахстан в новейшей истории. Екатеринбург, 2021. С. 113.

публично-властной системы[1]. При общем генеральном доверии общества к государству наблюдаются многочисленные частные формы фрагментарного недоверия. Они могут находить выражение в легальных формах (петиции, обращение в суд, участие в законных публичных манифестациях) либо предпочитать противоправный путь (государственные перевороты, смуты, беспорядки, гражданские войны, мятежи, революции)[2]. Полагаем, что важнейшей задачей конституционно-правового регулирования данных общественных отношений является не столько безусловное обеспечение полного доверия граждан к власти (солидарности, лояльности), сколько гарантирование действия законных форм выражения частного недоверия, с тем чтобы протестные настроения не перерастали в противоправные формы социальной активности населения[3].

В связи с этим заслуживает внимания конституционная новация от 2020 года, согласно которой в России «обеспечивается экономическая, политическая и социальная солидарность» (ст. 75.1 Конституции РФ)[4]. Тезис о «социальной солидарности» с точки зрения обеспечения надлежащего институционального доверия власти и общества сомнений не вызывает[5]. Общество должно стремиться к определенному консенсусу при наличии весьма противоречивых потребностей и интересов участников социального процесса. В условиях «социальной солидарности» не являются допустимыми антагонистические отношения между социальными классами, противопоставление «буржуазии», «пролетариата» и «беднейшего крестьянства». Несмотря на наличие ряда фундаментальных

---

[1] Лазутин Л.А. Меры укрепления доверия как институт права международной безопасности: дис. … канд. юрид. наук. Свердловск, 1990. С. 78; Попова А.Д. Эволюция общественного сознания как фактор формирования гражданского общества // Политика и общество. 2013. № 12. С. 1423.

[2] Макаренко К.М. Политический протест как проявление гражданской активности в современной России // Мир современной науки. 2017. № 6. С. 58.

[3] Ульданов А.А. Протестная публика как источник гражданских инициатив: пример массовых протестов в России 2011 – 2012 гг. // Социодинамика. 2015. № 11. С. 61.

[4] Пермиловский М.С. Солидарность – новая конституционная ценность или классический принцип права? // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 3-6.

[5] Леонова С.В. Конституционный принцип социальной солидарности как основа консолидации российского общества и государства // Известия Байкальского государственного университета. 2021. Т. 31. № 4. С. 562.

общественных противоречий (между трудом и вознаграждением, между ролью в обществе и общественным признанием и др.), конституционализм направлен на «примирение» этих противоречивых тенденций, обеспечение баланса конкурирующих принципов и институтов социального характера.

Сложнее в конституционно-правовом смысле истолковать значение принципов «экономической солидарности» и «политической солидарности» с позиций общественного доверия граждан к федеральной власти. Являются ли «экономическая солидарность» и «политическая солидарность» формами обеспечения социального доверия? Или, напротив, чрезмерно обеспеченная «экономическая солидарность» и «политическая солидарность» представляют определенную угрозу социальному доверию? Сложность ответов на поставленные вопросы предопределяется фактором конкуренции. Экономическая и политическая жизнь общества – это сферы состязательности и инициативы. Монополизированная экономика противоправна, о чем с однозначностью утверждают нормы Конституции РФ[1]. В отношении политической системы таких категоричных утверждений в Конституции РФ нет, однако Основной закон страны исходит из ценностей признания всех основных политических прав граждан, идеологического многообразия, многопартийности, свободы мысли и слова, права на выражение политического мнения[2]. Можно ли гарантировать «политическую солидарность», если каждые выборы сопровождаются состязательными действиями конкурирующих политических партий и кандидатов-соискателей независимого мандата народного доверия? Доверие граждан в текущем политическом смысле нужно *заслужить* своими действиями и *подтвердить* посредством применения демократической избирательной системы. В противном случае тезис о «политической солидарности» будет препятствовать доверию общества и власти.

---

[1] Масленникова С.В. Идеологи конституционных поправок 2020 г. в сфере социального и экономического развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 5. С. 24.

[2] Миронов Р.В. Категория «солидарность» как фактор современного политического процесса России: автореф. дис. … канд. полит. наук. Нижний Новгород, 2010. С. 8.

В связи с этим полагаем, что сам по себе принцип «политической солидарности» имеет право на существование и закрепление в Конституции РФ, однако он нуждается в ограничительной интерпретации. Данный принцип не означает отказа конституционного законодателя от выборов, сменяемости власти, конкуренции партий и кандидатов-одномандатников. Речь идет лишь о солидарности в смысле отказа от противоправных методов политической активности, включая терроризм, экстремизм, насильственное изменение основ конституционного строя и захват власти в государстве. Граждане России политически солидарны в том, что они поддерживают принципы гражданственности, патриотизма и любви к Родине. Однако это вовсе не означает, что выборы по советскому образцу должны вновь вернуться к модели однопартийных, не состязательных и, по существу, формальных акций стандартного и предсказуемого волеизъявления, полностью лояльного к текущему политическому курсу страны. В противном случае пришлось бы наблюдать феномен падения уровня доверия граждан к политической системе, формирование их устойчивой убежденности в недемократическом характере отечественной конституционной системы.

Данная проблематика напрямую связана с вопросами о «верности» и «преданности». Однокорневой характер русских слов «верность» и «доверие» подталкивает к мысли, что при размышлении об этих феноменах мы должны учитывать их имманентную взаимосвязь[1]. Гражданин действительно должен быть «верен» Родине и Отечеству[2], к чему обязывают конституционные нормы и развивающее их текущее (включая уголовное) законодательство. Измена Родине, понимаемая как шпионаж или иная аналогичная деятельность в пользу разведывательной деятельности зарубежных стран, правомерно карается

[1] Верховская Л.А. О верности богу, царю и отечеству // Традиции и современность. 2013. № 14. С. 179.

[2] См., например: Дьяченко Н.В. Верность Отечеству – вектор патриотического воспитания сотрудников МЧС // Пожары и чрезвычайные ситуации: предотвращение, ликвидация. 2016. № 3. С. 86.

законом[1]. Но «верность» Отечеству не может отождествляться с имманентным доверием к конкретным политическим лидерам, которые приобретают свой мандат либо утрачивают его вследствие всеобщих и равных выборов.

Гражданин не несет конституционно-правовую обязанность быть «верным» или «преданным» тому или иному политическому лидеру. Он вправе ему доверять или отказывать в доверии на основании гарантированных ему конституционных политических прав (на выборы, на обращения, на петиции, на манифестации и др.). Политическое доверие – это феномен добровольный, который исключает идеологическое или пропагандистско-агитационное принуждение. Конституционно-правовое принуждение является необходимым в противоположном направлении, когда государство отказывается создавать своим гражданам реальные гарантии способности выражения свободы политического мнения (главным образом – посредством выборов и референдумов).

Демократический мандат народного доверия на федеральном уровне публичной власти нуждается в адекватных процессуальных и организационно-обеспечительных механизмах. Особенную актуальность в связи с этим приобретает конституционно-правовое и административно-правовое регулирование организации и проведения митингов и демонстраций, шествий и пикетирования[2]. Данные публичные акции могут иметь весьма локальный характер, однако при определенных обстоятельствах приобретать общероссийский масштаб. Здесь имеют значение, как минимум, два ключевых фактора: во-первых, одобряющая либо протестная активность в крупных городах (главным образом, в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге), во-вторых, степень массовости в других субъектах РФ. Полагаем, что конституционный законодатель при регулировании порядка организации публичных акций должен исходить из необходимости поиска разумного баланса,

---

[1] Тимофеева Ю.С., Сытько К.О., Мусатова А.Н. Современное толкование составов уголовного права, связанных с понятием «измена Родине» // Журнал гуманитарных наук. 2018. № 1. С. 50-52.

[2] Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

с одной стороны, между недопустимостью хаотичных и неконтролируемых властями массовых действий, с другой – конституционными гарантиями недопустимости полного запрета на митинги, демонстрации, шествия и пикетирование. Соответствующую правовую позицию неоднократно формулировал Конституционный Суд РФ в своей правоприменительной практике.

В юридической литературе верно отмечено, что митинги, демонстрации, шествия и пикетирование в течение последних лет приобрели признаки одновременно конституционно-правового и административно-правового институтов[1]. Публичные акции запрещено проводить совершенно свободно, без предварительного уведомления уполномоченных органов публичной власти в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Однако если организатор публичного мероприятия выполняет все установленные административным законом требования, такая публичная акция не может рассматриваться как нарушающая закон. Если вопрос о доверии к конкретным действиям или бездействию федеральных властей актуализируется в промежутке между очередными избирательными циклами, пожалуй, наиболее эффективной формой для массового выражения общественного мнения являются публичные акции[2].

При этом конституционному законодателю, на наш взгляд, следует более активно и последовательно различать легальные и нелегальные формы политической оппозиции[3]. Политическая оппозиция в современной России легализована, как минимум, в отношении парламентских политических партий, которые имеют представительство и соответствующие фракции в Государственной Думе. Партийно-фракционная система по результатам последних выборов в нижнюю палату Федерального Собрания представляет

---

[1] Астафичев П.А. Сочетание конституционно-правового и административно-правового регулирования собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 3. С. 10-19.

[2] Сивопляс А.В. Юридическая природа и механизм реализации свободы манифестаций (собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирований и других публичных акций): автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1993. С. 7.

[3] Крусс В.И. Конституционный правопорядок и право на протест: «мыльная драма» процессуальной оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 37.

весьма разветвленную структуру, включающую пять альтернативных политических направлений. Кроме того, в России зарегистрированы и действуют федеральные политические партии, которые не проявили в своей деятельности каких-либо противоправных деяний, однако в силу недостаточной электоральной поддержки не реализовали свое право на представительство в Государственной Думе. Данные политические организации имеют право на легальную, конституционно поддерживаемую и гарантируемую оппозицию политической партии, которая считается правящей ввиду наличия соответствующих замещенных мандатов в нижней палате парламента[1].

Полагаем, что при прочих равных условиях легальные политические партии (правящая при большинстве мандатов и оппозиционные при меньшинстве или их отсутствии, но зарегистрированном статусе политической партии) обладают достаточным правом на организацию публичных митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Согласование с публичными властями субъектов РФ и муниципальных образований здесь должно быть строго уведомительным, не разрешительным. Публичные акции такого рода являются одновременно поддерживающими доверие и опровергающими его, поскольку каждая легальная политическая партия рационально стремится к обеспечению доверия именно ее политической платформы, которая не всегда и не во всем совпадает с платформами других законных политических организаций[2].

В противовес этому конституционный законодатель правомерно противопоставляет организацию публичных мероприятий вне надлежащей организации (хаотичные митинги, демонстрации, шествия и пикетирование) и мероприятия организованные, но субъектами политических отношений, которые не подпадают под категорию «легальных» с конституционно-правовой точки зрения. В их числе – запрещенные в России экстремистские, террористические и другие противоправные организации. Полагаем, что соответствующие

---

[1] Панов П.В., Сулимов К.А. Партия власти и системная оппозиция в Государственной Думе: конвергенция публичной риторики // Искусство управления. 2021. Т. 13. № 4. С. 516.

[2] См., например: Сергеев С.А., Кузьмина С.В. Новый левый радикализм и популизм в Западной Европе: что нового? // Казанский социально-гуманитарный вестник. 2020. № 5. С. 49-53.

конституционные запреты в целом являются допустимыми в демократическом обществе и правовом государстве. Вполне возможна постановка на законодательном уровне вопроса о том, чтобы установить исключительное право политических партий на организацию общероссийских и массовых митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Что, однако, не должно затрагивать право субъектов РФ и местных сообществ муниципальных образований на соответствующие публичные акции, цели которых являются локальными и не затрагивают проблем общенациональной политики[1].

Высказанное нами законодательное предположение затрагивает важный вопрос о «лояльных» действующей власти публичных мероприятиях. Подобные акции проводятся сравнительно часто с целью наглядно продемонстрировать доверие граждан к текущим действиям государства, их одобрение проводимой политики, поддержку имеющегося политического курса. Если организатором данного публичного мероприятия выступает правящая партия, которая обладает численным большинством мандатов в Государственной Думе – наблюдается надлежащее отделение партий от государства и его аппарата, при котором органы публичной власти (состоящие из представителей разных партий и фракций) напрямую не вмешиваются в публично-агитационный процесс. Если же официальным организатором публичного мероприятия был бы государственный орган или орган местного самоуправления, то здесь налицо не только формальное, но и сущностное отступление от требований действующего законодательства. Это служит дополнительным аргументом в обоснование предложенной нами модели правового регулирования, при которой право организации всероссийских массовых акций принадлежало бы исключительно политическим партиям, которые являются легальными, зарегистрированы министерством юстиции и не осуществляют противоправной деятельности, в том числе – террористического или экстремистского характера.

---

[1] Горюшина Е.М., Поцелуев С.П. Социальный протест – показатель политической нестабильности или инструмент снижения напряженности? // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Философия. Политология. Культурология. 2019. Т. 5. № 1. С. 81.

Доверие граждан к институтам и персоналиям федеральной публичной власти не может быть основано исключительно на бесконфликтном взаимодействии и сотрудничестве. Массовые манифестации действительно представляют определенную угрозу безопасности граждан, однако угрозы национальной и государственной безопасности, в данном случае, не следует преувеличивать. Нужно учитывать, что государство не может быть создано и не может быть разрушено ни одним из поколений людей. Государственная форма политического взаимодействия настолько прочно вошла в жизнь современного общества, что исключить ее попросту невозможно. Онтологической основой современного государства является народный суверенитет, который нуждается в адекватных формах выражения и реализации. В свою очередь, государственный аппарат в лице уполномоченных государственных органов свойством суверенитета не обладает. Государство и государственный аппарат – не одно и то же. Если в функционировании государства наблюдаются болезненные процессы, они должны находить выражение в соответствующих конституционно-правовых формах прямой и представительной, императивной и консультативной демократии.

Данные рассуждения касаются, главным образом, мирной жизни и предполагают обычный ход развития и совершенствования общественных отношений. Несколько иначе выглядит проблема обеспечения доверия народа к федеральной власти при чрезвычайных и военных обстоятельствах. В Конституции РФ указывается на два возможных правовых режима, при которых допускается законное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина – чрезвычайное[1] и военное[2] положения. В отношении этих правовых режимов имеется подробная и методологически выверенная нормативно-правовая база, однако на практике государственные органы предпочитают ее не применять. Во всяком случае, в период обострения пандемии covid-19 федеральная

[1] Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30.05.2001 № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

[2] Федеральный конституционный закон «О военном положении» от 30.01.2002 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

государственная власть воздержалась от введения чрезвычайного положения, не вводилось военное положение и в современных политико-правовых обстоятельствах вплоть до октября 2022 года[1]. Однако чрезвычайность и экстраординарность условий и обстоятельств *объективно требуют ряда временных ограничений политических прав и свобод граждан*, что не исключает полностью возможность выражения доверия общества к государству, но сокращает формат и полноту их политико-правового взаимодействия.

При чрезвычайных и экстраординарных обстоятельствах федеральная власть «как бы берет кредит народного доверия»[2], который обращен к будущему, когда чрезвычайные и экстраординарные обстоятельства с неизбежностью отпадут вследствие нормализации обстановки и общественных отношений. Это не означает, что конституционные политические права и свободы полностью прекращают свое действие. Однако даже незначительные, на первый взгляд, ограничения в свободе выражения политического мнения в СМИ дают существенный синергетический эффект[3]. Свободное общество, которое сформировало длительную традицию возможности и юридической допустимости политической дискуссии в СМИ, вследствие чрезвычайности обстоятельств вынуждается к государственной монополизации потока политико-информационных ресурсов. Данное состояние возможно и даже необходимо в чрезвычайных условиях, но оно выглядит социально вредным в ситуации обычной, не стесненной особыми обстоятельствами жизнедеятельности общества.

При чрезвычайных обстоятельствах (например, при аварийно-спасательных работах) от федеральной власти требуются быстрота и эффективность. Именно этим фактором, главным образом, обеспечивается доверие граждан. Граждане при

---

[1] Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // Российская газета. 2022. 20 октября.

[2] Сизиков В.А. Повышение уровня открытости органов государственной власти – способ оперативно нарастить кредит народного доверия // Трансформация социальных отношений в региональном социуме. М., 2016. С. 182.

[3] Лойт Х.Х., Бялт В.С. Ограничение прав и свобод человека в периоды действия чрезвычайного положения, военного положения и при проведении контртеррористической операции // Закон. Право. Государство. 2020. № 1. С. 45.

чрезвычайных и экстраординарных обстоятельствах быстро утрачивают доверие к власти, если последняя проявляет медлительность, излишнюю осторожность, поиск социальных компромиссов и т.п. Здесь требуется минимизация конфликтов, их максимальное отсечение из сферы публичного управления. Наиболее точный термин для выражения этого – «мобилизация ресурсов»[1], если данное понятие толковать в широком (не только в военном)[2] смысле. Доверие граждан к федеральной власти при чрезвычайных обстоятельствах гарантируется способностью к мобилизации ресурсов и эффективной деятельности, основная цель которых – максимально быстрым и наиболее полным образом ликвидировать чрезвычайный фактор и вернуть политико-правовую жизнь в нормальное русло, где основой народного доверия служат обычные конституционно-правовые механизмы выборов, референдумов, публичных манифестаций, петиций и плюралистической дискуссии в СМИ.

Современное государство и общество являются весьма «конфликтогенными» вследствие сложности их организации и структуры. Конфликт – это состояние, которое наступает вследствие взаимоисключающего поведения. Сами по себе социальные конфликты являются естественным спутником регулируемых правом общественных отношений. Чтобы обеспечить демократический мандат народного доверия, законодатель стремится к рационализации социальных конфликтов, выработке приемлемых механизмов их разрешения. В их числе – предвыборные заявления кандидатов на выборах, встречи депутатов с избирателями, мониторинг общественного мнения, постоянная корректировка публичной политики, судебное разбирательство споров независимыми и беспристрастным судом. Граждане доверяют публичной власти не потому, что она способна исключить социальные конфликты, но вследствие ее потенциальных возможностей для эффективного разрешения

[1] Климов И.А. Национальные интересы – мобилизация ресурса инициативы и ресурса солидарности // Полис. Политические исследования. 2000. № 1. С. 74.
[2] Указ Президента РФ от 21.09.2022 № 647 «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 39. Ст. 6590.

данных конфликтов[1]. Если социальные конфликты не перерастают в массовые, стихийные и неконтролируемые властью процессы, то общество доверяет власти, поскольку она выполняет одну из своих *основных функций*, направленных на *гарантии безопасности общества*[2].

Демократический мандат народного доверия в условиях конституционного государства и общества, однако, не ограничивается целью обеспечения одной лишь государственной безопасности. Это – необходимое, но не достаточное правовое требование. Если государство позиционирует себя в качестве конституционного и правового, необходимы особые гарантии достоинства личности, гуманизма и человечности, что предполагает признание, уважение и эффективную защиту индивидуальных прав и свобод человека и гражданина, которые закреплены в главе 2 Конституции РФ[3]. Общество полноценно доверяет федеральной власти тогда, когда права и законные интересы каждого из индивидов эффективно защищены от произвола и несанкционированного вмешательства других лиц, включая само государство. Права и свободы человека и гражданина – естественные, непосредственно действующие и неотчуждаемые, они объясняют и раскрывают основной смысл деятельности федеральных государственных органов. Это не ведет к «атомизации» общества; напротив, данный конституционный институт объединяет общество и, в известной степени, создает общество и поддерживает его демократическое существование.

Здесь в определенной мере проявляются социальные опасения перед несходством мнений и конфликтом интересов. Права и свободы человека и гражданина в современной России пока еще не воспринимаются как институт, который поддерживает потребности и интересы именно граждан, которые нередко отличаются от позиции властей и интересов тех или иных

---

[1] Данкин Д.М. Симметричное доверие – ресурс стратегии развития // Безопасность Евразии. 2017. № 1. С. 49.

[2] Лашкевич В.Л. Обеспечение безопасности как основная функция государства // Сибирский международный. 2010. № 10. С. 70.

[3] Тонков Е.Е., Пожарова Л.А., Захаров С.С. Конституционно-правовые гарантии достоинства личности в созидающем государстве // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2018. Т. 43. № 3. С. 545.

государственных органов. Конституционный институт прав человека – это не проявление анархии, но в то же время – это и средство сдерживания властей, ограничения их полномочий, связанности публичной власти законом и правом[1].

Сакрализация деятельности государственного аппарата[2], на наш взгляд, не вполне совместима с конституционной концепцией прав человека. Иерархическую структуру государственных органов конституционализм уравновешивает признанием равенства всех граждан в их достоинстве и правах. Таким образом институт доверия граждан к публичной власти из общественно-коллективной плоскости трансформируется в область персонального и индивидуального. Если каждый гражданин ощущает, что лично его права и свободы гарантированы и эффективно защищены – он доверяет публичной власти. Общее доверие гражданского общества складывается из частных показателей доверия каждого гражданина. Кроме того, безусловно, существуют и факторы коллективного доверия[3]: это доверие общественных объединений, профессиональный союзов, политических партий, бизнеса, труда, капитала, предпринимателей, пенсионеров, женщин, детей, молодежи и т.д. Нельзя исключать и доверие коллективного электората, которое в наиболее справедливой степени выражается благодаря использованию пропорциональной избирательной системы (право на представительство в парламенте получают не только крупные, но и небольшие партии, которые имеют возможность блокирования в парламенте для формирования конструктивной, легальной и законной оппозиции).

Конституционный институт прав и свобод человека и гражданина в отношении механизма обеспечения демократического мандата народного доверия имеет ряд неблагоприятных побочных эффектов. В их числе – внешне видимый рост социальной неудовлетворенности. В монолитном, тоталитарном или

---

[1] Червонюк В.И., Забавка В.И. Принцип связанности публичной власти правами человека // Аграрное и земельное право. 2021. № 7. С. 40.

[2] Баиров А.С. Сакрализация власти и философия государства Гегеля // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 1. С. 108.

[3] Абумуслимов Д.А., Арсланбекова С.М. Некоторые аспекты повышения эффективности институтов гражданского общества // Механизм реализации стратегии социально-экономического развития государства. Махачкала, 2021. С. 6.

авторитарном обществе такого рода социальные конфликты «спрятаны» за ширмой внешнего социально-политического благополучия. Многие поколения россиян могли это наблюдать в брежневском СССР, когда проводились периодические съезды КПСС, на которых никто никогда не спорил, не голосовал за альтернативные точки зрения, не предлагал альтернативные проекты. Основной смысл съездов КПСС заключался в сугубо *внешней демонстрации* наличия *полного народного доверия*[1].

В современной России ситуация иная – депутаты Государственной Думы и сенаторы Российской Федерации рассуждают, дискутируют, предлагают альтернативные законопроекты, вносят поправки, отклоняют или одобряют предложения субъектов права законодательной инициативы[2]. Граждане все чаще обращаются в целях защиты своих прав и законных интересов в судебные инстанции. Сам по себе факт весьма частого обращения граждан в Конституционный Суд РФ с конституционными жалобами, с точки зрения проблемы доверия общества к федеральной власти, можно истолковать двояким образом.

С одной стороны, сравнительно частое обращение граждан в Конституционный Суд РФ и соразмерное этому удовлетворение ходатайств заявителей свидетельствует об эффективности правозащитного механизма современной России, поскольку конституционное правосудие, главным образом, удовлетворяет заявленные конституционные жалобы граждан[3]. Тем самым

---

[1] Волгин Е.И. Последний съезд КПСС // Вестник Московского университета. Серия: Управление (государство и общество). 2019. № 1. С. 79-97.

[2] Худобко Е.В. Компьютерный анализ дебатов Государственной Думы: альтернативы государственного бюджета России в 1996 – 1999 гг. // Информационный бюллетень ассоциации История и компьютер. 2006. № 34. С. 83-84.

[3] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 2022 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности частей первой и восьмой статьи 332 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.А. Подакова» // СЗ РФ. 2022. № 30. Ст. 5692; Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2022 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности части 3.1 статьи 147 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Руденко» // СЗ РФ. 2022. № 28. Ст. 5199; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2022 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1260 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Е. Мамичева» // СЗ РФ. 2022. № 26. Ст. 4584.

повышается доверие людей к государственно-правовой системе и действиям государства. С другой стороны, этот же факт можно истолковать как препятствующий позитивной оценке деятельности полиции, следствия, прокуратуры и судов общей и арбитражной юрисдикции, чьи действия фактически граждане и обжалуют в Конституционном Суде РФ. Данное обстоятельство свидетельствует о снижении доверия гражданского общества к федеральной правоохранительной системе[1].

В силу особенностей компетенции российского конституционного правосудия речь может идти также о снижении доверия граждан к парламенту, потому что именно Государственная Дума и Совет Федерации принимают законодательные акты, которые противоречат Конституции РФ или в силу своей правовой неопределенности порождают неконституционную правоприменительную практику. Нет сомнений в том, что деятельность Конституционного Суда РФ в современных условиях способствует повышению доверия граждан к федеральной власти (в этом Суде «можно найти правду», благодаря данному Суду «есть средство обеспечения справедливости» и т.п.). Но по каким причинам другие звенья государственного аппарата не обеспечивают заблаговременно это доверие?

Полагаем, что задача осуществления *превентивного конституционного правосудия* возлагается на парламент и правоохранительную систему в не меньшей степени, чем на Конституционный Суд РФ, являющийся здесь лишь окончательной (но не единственной) инстанцией. Суд общей юрисдикции или арбитражный суд в случае сомнения в конституционности применяемого закона обязан приостановить производство по делу и направить соответствующий запрос в Конституционный Суд РФ. Парламент несет публично-правовую обязанность законодательного регулирования общественных отношений в строгом соответствии с принципами и нормами Конституции РФ. Заведомая

[1] Мордвинов К.В. Повышение доверия общества к правоохранительной системе как актуальная проблема общественной безопасности и правопорядка // Петербургские пенитенциарные конференции. СПб., 2021. С. 134.

неконституционность правового регулирования – это противоправная деятельность, которая должна быть, по возможности, полностью исключена[1]. Полагаем, что учет данного фактора мог бы способствовать дальнейшему совершенствованию механизма обеспечения народного доверия на федеральном уровне публичной власти.

Структура федерального государственного аппарата весьма неоднородна и довольно сложна. Вслед за этим дифференцируются и механизмы обеспечения доверия граждан. В частности, можно выделить административно-военную подсистему, где главенствующую роль играют приказы и беспрекословное повиновение, а также политическую и юридическую сферы, в которых преобладают методы убеждения и соразмерная этому публично-правовая риторика. Способность федеральных органов публичной власти убеждать общество в необходимости тех или иных конституционно-правовых мер, вне сомнения, является важным показателем обеспечения надлежащего доверия власти и общества. Политические деятели и юристы гарантируют доверие общества своими речами, высказываниями, выводами, мыслями и их аргументацией. Данная сфера в наименьшей степени подвержена правовому регулированию и составляет область, главным образом, нравственности и политической культуры. Однако конституционное право и здесь имеет определенный инструментарий, который может использоваться для эффективного воздействия на соответствующие процессы и явления.

Основной метод здесь – конституционное признание свободы мысли и слова при одновременном введении правоограничительных мер на конституционном и законодательном уровнях. Конституционный Суд РФ в своей конституционно-правоприменительной многократно заявлял и подтверждал правовую позицию о том, что абсолютных прав и свобод человека и гражданина, как правило, не существует; большинство из них могут подвергаться правоограничительному воздействию. Поэтому смысл того или иного

[1] Калиш Д.Б. Специфика трактовки конституционности в Пятой республике во Франции // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 3. С. 125.

субъективного конституционного права заключается не в том, чтобы полностью исключить какие-либо правоограничения, но добиться того, чтобы ограничения были соразмерными и не ставили под сомнение саму суть данного субъективного конституционного права.

Применительно к содержанию конституционной свободы мысли и слова подчеркнем, что это – едва ли не самое «ограничиваемое» конституционное право. Об этом свидетельствуют нормы ст. 29 Конституции РФ: в ее части 2 мы уже обнаруживаем правоограничения (запрещена пропаганда и агитация, которая возбуждает ненависть и вражду; не является допустимой также пропаганда превосходства). В качестве критериев «возбуждения ненависти и вражды» Конституция РФ устанавливает «социальный», «расовый», «национальный» и «религиозный» факторы; применительно к «превосходству» – обстоятельства «социального», «расового», «национального», «религиозного» и «языкового» характера.

Исходя из буквального смысла толкуемой нормы, можно сделать предположение, что Конституция РФ не запрещает (хотя и не разрешает) «возбуждение ненависти и вражды» по языковому признаку, но исключает пропаганду превосходства какого-либо одного языка над другим. Однако в действительности, на наш взгляд, конституционный законодатель не имел это в виду. Пропагандистско-агитационная риторика в стиле возбуждения ненависти, вражды и превосходства по социальным, расовым, национальным, религиозным и языковым признакам – это конституционно-противоправное деяние, которое может служить средством обеспечения лишь *ложного* «доверия» власти и общества[1]. Такое «квазидоверие», на наш взгляд, не подлежит позитивному истолкованию в конституционно-правовом смысле[2].

---

[1] Тогузаева Е.Н. Международный опыт закрепления запрета пропаганды и агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2013. № 3. С. 112.

[2] Власов В.И. Экстремизм как форма пропаганды и проявления национально-религиозной ненависти и вражды // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2011. № 1. С. 78.

Свобода мысли и слова в современной России дополнительно к конституционному регулированию ограничивается рядом законодательных актов, принятых в развитие положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. В их числе: Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»[1] (включает в понятие экстремизма запреты, установленные в ст. 29 Конституции РФ, расширяя при этом данную категорию путем установления многих других квалифицирующих признаков – насильственное изменение основ конституционного строя, террористическая деятельность, использование нацистской атрибутики или символики и др.); Федеральный закон «О противодействии терроризму»[2] (ст. 11 устанавливает правовой режим контртеррористической операции с адекватным ограничением прав и свобод граждан, включая ограничение тайны корреспонденции); Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[3] (ст. 10 запрещает пропаганду войны); Закон РФ «О средствах массовой информации»[4] (в ст. 4 указывает на недопустимость злоупотребления свободой массовой информации) и др. Данные методы ограничения свободы мысли и слова способствуют повышению доверия гражданского общества к публичной власти, исключая из публичной риторики методы и приемы противоправного свойства.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Конституционно-правовое регулирование и обеспечение доверия граждан к деятельности федеральных органов публичной власти имеет определенную специфику, что обусловлено государственным суверенитетом России, наличием общенациональных интересов, необходимостью эффективного гарантирования безопасности всего общества и государства. Не только утрата, но и существенное снижение доверия населения в этой области публично-правовых

---

[1] Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 № 114-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

[2] Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 № 35-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

[3] Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448.

[4] Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // ВВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

отношений чревато неблагоприятными государственно-правовыми последствиями, включая риски насильственного изменения основ конституционного строя, появления бунтов и беспорядков, развязывания гражданских войн, вооруженных столкновений. В связи с этим важной задачей конституционного права становится обеспечение необходимого баланса конституционных принципов и норм, которые, с одной стороны, должны гарантировать эффективное действие институтов конституционной демократии, с другой – защищать общество от соответствующих угроз его стабильности, безопасности и развития.

Выборность Президента РФ и депутатов Государственной Думы, необходимость периодического подтверждения этими лицами мандата народного доверия служат важным инструментом мониторинга действительных общественных настроений и приоритетов в политическом мнении. Особый порядок формирования Совета Федерации, который сочетает представительство субъектов РФ и самой Российской Федерации, позволяет сдерживать конкурирующие интересы политических фракций в Государственной Думе. Эти и ряд других институтов современного конституционного строя страны являются важным фактором обеспечения и поддержки демократического мандата народного доверия в обществе.

Вместе с тем, институт народного доверия в отношении федеральных органов публичной власти нуждается в дальнейшем совершенствовании. Новый конституционный принцип «политической солидарности» имеет право на существование и закрепление в Основном законе страны, однако он нуждается в ограничительной интерпретации. Данный принцип не означает отказа конституционного законодателя от выборов, сменяемости власти, конкуренции партий и кандидатов-одномандатников. Речь идет лишь о солидарности в смысле отказа от противоправных методов политической активности, включая терроризм, экстремизм, насильственное изменение основ конституционного строя и захват власти в государстве.

§ 2. Конституции (уставы) и законы субъектов РФ как средства обеспечения мандата народного доверия

Федеративная форма государственного устройства России предопределяет ряд важных особенностей конституционно-правового гарантирования демократического мандата народного доверия. Практически каждое государство, если только оно не является небольшим по территории, нуждается в административно-территориальном делении. Административно-территориальные единицы могут иметь различный государственно-правовой статус, характеризоваться дифференцированным механизмом взаимодействия с центральной властью. Как правило, территориально крупные страны предпочитают федеративную форму государственного устройства[1] (есть, безусловно, исключения)[2]. Многие государства, несмотря на сравнительно небольшую территорию, отдали предпочтение также федеративному устройству[3]. Здесь нет строгой зависимости от размеров территории страны. Так или иначе, современная Россия конституционно определяет себя как федеративное государство, в состав которого входят республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа.

Их состав многократно менялся вследствие укрупнения ряда субъектов РФ и присоединения к России новых субъектов РФ. Но неизменным остается национально-территориальный принцип построения Федерации: республики и автономные образования имеют титульные (точнее, на наш взгляд, «субъектообразующие») национальности, в то время как края, области и города федерального значения данным признаком не характеризуются. Кроме того, ряд присоединенных к России субъектов Федерации, несмотря на статус республики,

[1] Шило В.Е. США, Канада и Россия в системе общих тенденций эволюции современного федерализма // Россия и Америка в XXI веке. 2013. № 2. С. 5.
[2] Трощинский П.В. Политико-правовые основы формы государственного устройства КНР // Исторические события в жизни Китая и современность. М., 2021. С. 171.
[3] Королев С.В. Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии. СПб., 2005. С. 43.

титульной национальности ни имеют. При этом национально-территориальный признак формирования состава Федерации сохраняет свое решающее значение.

Идея федеративного государства базируется на конституционном принципе децентрализации публичной власти. В этом – основная суть федеративного устройства и его ключевое отличие от унитарных стран[1]. Конфедерации, как отмечается в большинстве соответствующих исследований, строго государствами не являются, поскольку не обладают свойством суверенитета. В конфедерациях децентрализация выражается более ярко, чем в федерациях.

В современной России конституционно признана федеративная форма государственного устройства, суверенитет признается исключительно в отношении федерального центра, возможность признания суверенитета субъектов РФ заблокирована правовой позицией Конституционного Суда РФ[2]. При этом фактически государственное строительство базируется на сочетании централизующих и децентрализующих тенденций с определенным преобладанием первой из них. Этому способствуют и некоторые историко-правовые обстоятельства: во-первых, царская Россия была унитарным государством и не признавала федерализм, считая его скорее «западным», чем отечественным явлением; во-вторых, в СССР (безусловно, федерации) имелась РСФСР, которая была федерацией скорее формально, чем фактически (хотя советская государственно-правовая наука это всячески отрицала)[3]. При таких историко-правовых обстоятельствах неудивительно, что современная Россия не в полной мере «впитала» в себя конституционную культуру федерализма. Для нашей страны, в отличие от ряда западноевропейских стран, не были характерны феодальные отношения, которые во многом предопределили современные

---

[1] Айсанова М.Р. Теоретические основы централизации и децентрализации в условиях федерализма // Устойчивое развитие регионов России: от стратегии к тактике. М., 2017. С. 6-13.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

[3] Морозова Л.А. Идеи социалистического федерализма в Конституции РСФСР 1918 года (к 100-летию Конституции) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2018. № 3. С. 105-117.

федеративные модели[1]. Россия всегда была централизованным государством и к этому во многом стремится.

Конституция РФ от 1993 г., особенно в ее первой редакции, явила паттерн принципиально нового подхода к институционализации федеративных отношений. Данный учредительный акт принимался в историко-правовых условиях распада СССР и доминирования децентрализующих тенденций вплоть до сепаратизма и стремления ряда политико-территориальных образований к отделению или суверенной самостоятельности и автономии. Федеративный договор зафиксировал данное состояние, усиливая дифференциацию, с одной стороны, республик, с другой – иных субъектов Федерации[2].

Конституция РФ от 1993 г. провозгласила равноправный статус всех субъектов РФ в их взаимоотношениях с федеральным центром, закрепляя при этом за субъектами России многие важные предметы ведения и полномочия[3]. Все без исключения субъекты Федерации приобрели право принятия собственных учредительных актов – конституций и уставов, а также законов, т.е. нормативных правовых актов особой юридической силы, которые превалируют над актами подзаконного правотворчества. Вследствие этого наблюдались признаки существенной децентрализации в государственно-правовом строительстве, которые с неизбежностью затрагивали конституционную проблему обеспечения демократического мандата народного доверия.

Практика конституционного и уставного нормотворчества в течение первых лет после принятия Конституции РФ от 1993 г. демонстрировала готовность и федерального центра, и субъектов Федерации к построению весьма децентрализованной модели организации и правового обеспечения выборов и народного представительства. Выборной форме института высших должностных лиц субъектов РФ способствовал и особый порядок формирования Совета

---

[1] Эзри Г.К. Феодализм как один из возможных вариантов федерализма // Nauka-Rastudent. 2016. № 5. С. 25.

[2] Башкирцева С.А. Роль Федеративного договора в истории становления федеративного устройства Российской Федерации // Аллея науки. 2019. Т. 2. № 3. С. 642.

[3] Безруков А.В. Проблема реализации принципа равноправия субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2. С. 11-12.

Федерации, согласно которому в состав данной палаты по должности входили избранные непосредственно населением главы регионов наряду с главами региональных законодательных органов[1].

Демократический мандат народного доверия в условиях федеративного государственного устройства в целом выглядел следующим образом: на федеральном уровне выборными являются Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума, причем в формировании Совета Федерации ключевую роль играют выборы в государственные органы субъектов РФ; на уровне субъектов РФ организуются свободные (без федерального участия, вмешательства или интервенции) выборы должностных лиц и депутатов представительных органов, основная цель которых – обеспечить скорее влияние регионов на федеральную политику, чем наоборот.

Возможность федеральной власти оказывать воздействие на формирование и деятельность выборных органов субъектов РФ в первые годы действия Конституции РФ от 1993 г. была минимальной. Во всяком случае, за федеральными органами не признавалось право досрочного прекращения полномочий выборных органов субъектов РФ, что многократно подчеркивалось в первых редакциях конституций и уставов субъектов РФ. Данное состояние во многом предопределялось остаточным действием указов Президента РФ о поэтапной конституционной реформе (1993 г.), согласно которым подлежали досрочному прекращению полномочия органов местного самоуправления, которые официально поддерживали политику противоборствующего Президенту РФ Верховного Совета РФ[2]. Советы народных депутатов субъектов РФ напрямую указом Президента РФ не распускались, однако при нарушении ими правила кворума при значительной неявке депутатов хотя бы на одно заседание они также подлежали роспуску.

---

[1] Миерхольд А.А. Конституционная эволюция порядка формирования и полномочий Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Lex Russica. 2018. № 11. С. 134.

[2] Румянцев О.Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (сентябрь – декабрь 1993 г.) // Государство и право. 2009. № 12. С. 65-75.

В историко-правовой период до принятия Конституции РФ от 1993 г. сложилась уникальная политико-правовая ситуация. Была выстроена своего рода «двойная вертикаль» одновременно представительной и исполнительной ветвей власти[1]. Политику Президента РФ поддерживали главы регионов, будь они выборными или назначенными, а также главы муниципальных образований. В свою очередь, их «противовесом» выступала коллективная позиция депутатского корпуса, объединенного в единую вертикальную систему советов народных депутатов во главе с Верховным Советом РФ. В целях поэтапной конституционной реформы Президент РФ осуществлял практику роспуска коллегиальных органов народного представительства, поскольку они являлись его политическими оппонентами. Досрочное прекращение полномочий выборных должностных лиц субъектов РФ и муниципальных образований, напротив, Президентом РФ не осуществлялось, ввиду того что они выступали его политическими союзниками. Налицо имелась практика ограниченного, дифференцированного и *политически мотивированного* федерального вмешательства в мандаты народного доверия в субъектах РФ.

После принятия Конституции РФ в декабре 1993 г. данная картина стала существенным образом меняться. Федеральная политика взяла курс, с одной стороны, на децентрализацию и федерализацию, с другой – на ограничение власти коллегиальных органов народного представительства. По инерции последние какое-то время мыслились как представители своего рода системной политической оппозиции. Однако эта тенденция по мере дальнейшего развития государственно-правовой системы стала неуклонно спадать, после чего сформировались уникальные условия для построения системы демократического мандата народного доверия в условиях федеративного устройства. Большинство субъектов РФ данной возможностью активно воспользовалось, федеральные органы публичной власти этому не препятствовали и, отчасти, даже тому содействовали.

---

[1] Шахрай С.М. Конституционный кризис 1993 года и принятие Конституции Российской Федерации // Вопросы правоведения. 2015. № 5. С. 10-37.

Имевшийся до 2000 г. порядок формирования Совета Федерации вызывал много нареканий и критики. В нем усматривали нарушение принципа разделения властей (половина состава – выборные представители исполнительной власти субъектов РФ), его критиковали за громоздкую структуру, неэффективность и высокие бюджетные издержки (каждые два руководителя субъекта РФ вынуждены были постоянно выезжать в Москву на заседания палаты, в то время как в их отсутствие текущее руководство возлагалось на их заместителей)[1]. При этом в юридической науке и публицистике редко отмечается весьма положительный опыт данной конституционно-правовой модели: был обеспечен, тем самым, *связанный мандат народного доверия федеральной и региональной власти*. Выборные органы субъектов РФ позиционировались не сами по себе, но как активные участники федерального политического процесса. Совет Федерации играл довольно внушительную конституционную роль и нередко проявлял существенную доминанту в системе разделения властей.

В связи с этим весьма примечательна практика конституционного правосудия, которая сложилась в период с 1995 по 2000 гг. Так, Совет Федерации, члены данной палаты и депутаты Государственной Думы обжаловали в Конституционном Суде РФ президентские акты об использовании вооруженной силы в Чеченской Республике, мотивируя это конкурирующей компетенцией главы государства и Совета Федерации. При вынесении соответствующего решения Конституционный Суд РФ установил допустимость оспариваемых актов Президента РФ, применяемых помимо институтов военного и чрезвычайного положения, полагая наличие пробелов в законе фактором, повышающим значимость прямого действия Конституции РФ[2].

---

[1] Тарасов И.Н. Верхняя палата парламента в условиях посткоммунизма: Россия – Польша – Чехия. Саратов, 2005. С. 76.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об

Президент РФ инициировал в Конституционном Суде РФ производство по делу о праве палат парламента посредством законодательного акта расширить гарантии неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, если это выходит за рамки установлений ст. 98 Конституции РФ. Позиция Конституционного Суда РФ поддержала право парламента на соответствующую форму законотворчества, ограничивая это лишь обязательностью связи гарантий иммунитета с задачами непосредственной парламентской деятельности. Иммунитет и индемнитет допустимы не сами по себе, они не могут квалифицироваться в качестве необоснованных льгот и привилегий. Однако предписания ст. 98 Конституции РФ не связывают парламентариев в поиске новых, конституционно допустимых моделей законодательного регулирования данных общественных отношений[1].

Государственная Дума обратилась с запросом в Конституционный Суд РФ в целях выяснения конституционных пределов допустимости реализации права Президента РФ на опережающее правотворчество в вопросе о мерах по укреплению единства системы исполнительной власти. Конституционный Суд РФ установил, что, если в субъектах РФ сформированы нужные законы, субъекты РФ вправе сами решать вопрос об организации выборов глав администраций. Президент РФ обладает правом назначения региональных выборов лишь в отсутствие региональной нормативно-правовой базы. При этом считалось возможным дифференцированное указное регулирование, которое не

обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

распространяло действие на статус республик в составе Федерации и касалось лишь других регионов России[1].

Эти и ряд других примеров свидетельствуют не столько о разногласиях между ветвями и уровнями публичной власти, сколько о наличии «живого» конституционного процесса их взаимодействия. Нельзя сказать, что федеральная власть оставалась «в стороне» федеративных отношений; напротив, ее деятельность была довольно активной. Однако и субъекты Федерации пользовались значительной конституционной дискрецией в конституционном, уставном и законодательном регулировании. Они институционализировали собственные системы обеспечения мандата народного доверия, которые проявляли потенциал эффективного конституционного взаимодействия с федеральной властью через полномочия Совета Федерации и, отчасти, Конституционного Суда РФ.

Несколько иным образом следует охарактеризовать правовые позиции Конституционного Суда РФ, занятые им в период с 1995 по 2000 гг. по вопросу о границах и пределах регулирования общественных отношений в уставах субъектов РФ. С точки зрения исследования демократического мандата народного доверия важно обратить внимание на то, что Конституционный Суд РФ, в частности, установил, что Конституция РФ «не содержит указаний о праве федеральных органов прекращать или прерывать деятельность законно избранных» представительных органов субъектов РФ «в силу презумпции законности их деятельности». Устав субъекта РФ может наделить высшее должностное лицо субъекта РФ правом роспуска регионального органа народного представительства как «элемент разделения властей». В последующем, как известно, федеральный законодатель отказался от данной модели, допуская возможность досрочного прекращения полномочий законодательных органов

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

субъектов РФ на основе волеизъявления уполномоченных федеральным законом органов федеральной власти. На тот же момент времени (1996 г.) Конституционный Суд РФ правомерно исходил из фактов отсутствия федерального закона и наличия корреспондирующей этому законодательной дискреции субъектов РФ[1].

Особую историческую роль в вопросе о конституционности оспариваемого учредительного акта Алтайского края сыграла правовая позиция конституционного правосудия о допустимости парламентской формы правления в субъектах РФ. Сама по себе эта модель, на наш взгляд, не может рассматриваться в качестве неконституционной. С точки зрения демократического мандата народного доверия принципиально важно, чтобы в субъекте РФ был, безусловно, выборным лишь коллегиальный законодательный (представительный) орган. Выборность главы субъекта Федерации – дополнительная гарантия демократического мандата народного доверия, которую не следует считать основной и однозначно необходимой. Полагаем, что Конституционный Суд РФ в 1996 г. исходил из презумпции близости моделей организации публичной власти на федеральном уровне и в субъектах РФ (если выборным является Президент РФ, то и в субъектах РФ главы должны иметь мандат прямого народного доверия). С течением времени, однако, выяснилось, что данный подход может не разделяться федеральным Президентом, который политически заинтересован в организации и поддержке единой и вертикально интегрированной системы исполнительной государственной власти. Выборный мандат народного доверия главы субъекта РФ, безусловно, препятствует этому, поскольку выборность – это дополнительная гарантия автономии, независимости и самостоятельности в реализации публично-властных полномочий.

В современных условиях нам известно, что федеральный законодатель после 1996 г. дважды пересматривал подходы к правовому регулированию

[1] Постановление Конституционного суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ, причем Конституционный Суд РФ также дважды подтверждал, что это Конституции РФ не противоречит[1]. Однако в 1996 г. выстраивалась принципиально другая система федеративных отношений, согласно которой федеральные и региональные власти должны эффективно взаимодействовать в рамках конституционных принципов народовластия и народного представительства. Избранные непосредственно народом органы власти субъектов РФ в их единстве – такие же легитимные представители суверенного народа, как и выборные федеральные органы публичной власти. Конституционный законодатель не должен игнорировать ни одну из этих двух подсистем. Задача конституционного права – обеспечить их сбалансированное функционирование, руководствуясь методом гарантирования «сдержек и противовесов».

С этой точки зрения право субъектов РФ самостоятельно определять порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ посредством конституционного (для республик) или уставного (для других субъектов РФ) правотворчества – вполне естественное и вытекающее из смысла Конституции РФ законоположение. Примечательно, что в конечном итоге федеральный законодатель был вынужден прийти к этой модели, ограничивая право субъектов РФ лишь двумя альтернативными возможностями (либо высшее должностное лицо избирается напрямую населением, либо – законодательным органом из числа кандидатов, номинируемых Президентом РФ). Если при этом законодательный орган субъекта РФ избирается на основе всеобщего, равного и

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 8062.

прямого избирательного права при тайном голосовании – само по себе функционирование мандата народного доверия в субъектах РФ подвергаться сомнению не может.

Смысл конституционного (уставного) регулирования на уровне субъектов РФ заключается, главным образом, в самостоятельности принятия соответствующих нормативно-правовых установлений[1]. Федеральный законодатель вправе ограничить данный выбор несколькими моделями, но право окончательного выбора должно оставаться, на наш взгляд, за субъектами Федерации[2]. В связи с этим полагаем важным обратить внимание на ряд следующих законоположений действующего Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[3].

Так, в ч. 6 ст. 7 анализируемого Федерального закона устанавливается минимальное и максимальное число депутатов, которое должно формировать легитимный законодательный орган субъекта РФ, причем это ставится федеральным законодателем в зависимость от количества избирателей в данном регионе. Здесь свобода выбора для конституций (уставов) субъектов РФ невелика, однако она, вне сомнения, имеет место. Федеральный законодатель, по существу, устанавливает норму народного представительства, отступление от которой в учредительном правотворчестве субъектов РФ допускается в весьма незначительных пределах. При этом субъекты Федерации сами определяют, какое конкретно количество депутатов в составе законодательного органа им устанавливать.

С другой стороны, ч. 11 ст. 7 данного Федерального закона императивно регулирует, что срок полномочий депутатов одного созыва составляет пять лет. В данном случае федеральный законодатель выбирает диаметрально противоположный метод правовой регламентации, который исключает какую-

---

[1] Буйновский И.В. Конституции (уставы) субъектов РФ как источники конституционного права // Научные исследования. 2021. № 1. С. 33-35.

[2] Семененко Е.А. Права человека как объект защиты конституциям (уставами) субъектов РФ // Аграрное и земельное право. 2015. № 9. С. 83.

[3] Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 52. Ст. 8973.

либо свободу усмотрения конституций (уставов) субъектов РФ. С точки зрения реализации конституционной функции обеспечения мандата народного доверия в субъектах РФ, анализируемая норма заслуживает критики[1]. Тот факт, что депутаты Государственной Думы избираются сроком на пять лет, не дает оснований к тому, чтобы народные представители всех законодательных органов субъектов РФ избирались на тот же срок вследствие воли федерального законодателя, поскольку это – органический и системообразующий компонент конституций (уставов) субъектов РФ. Федеральный закон мог бы установить пределы (например, не менее двух и не более пяти лет). Конкретный выбор должен оставаться за субъектами Федерации.

В целях нашего исследования нет необходимости приводить дальнейшие примеры наличия или отсутствия сочетания обязывающе-диспозитивного регулирования на федеральном уровне и его конкретизации в конституциях (уставах) субъектов РФ. Важно подчеркнуть, что, если федеральный закон, по примеру с установлением сроков полномочий депутатов законодательных органов субъектов РФ, предпочитает прямое федеральное регулирование и исключает соответствующую законодательную дискрецию конституций (уставов) субъектов РФ, последние в значительной степени лишаются своего имманентного конституционно-правового предназначения. Если конституция (устав) субъекта РФ – это учредительный акт, он должен *именно учреждать* конституционные (уставные) органы и институты, *существенным образом определяя их конституционно-правовой статус*. Задача конституционно-уставного регулирования в субъектах РФ состоит не в дублировании федеральных норм, но в установлении собственного правового регулирования в пределах и границах, определяемых федеральными правовыми актами.

---

[1] Примечательно, что рассматривая аналогичное дело, только в вопросе о взаимоотношениях субъектов РФ и муниципальных образований, Конституционный Суд РФ усмотрел нарушение Конституции РФ – см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

В анализируемом случае установления сроков полномочий региональных парламентариев подчеркнем, что пятилетний срок легислатуры является весьма продолжительным, занимающим позицию «на грани» отступления от фундаментальных принципов демократического народного представительства. Более оптимальным представляется, в частности, четырехлетний срок, поскольку он позволяет одновременно обеспечить сменяемость народного представительства и возможность эффективно реализовать депутатам их предвыборные программы и публично-правовые обязательства в течение нормативного срока полномочий[1]. Полагаем, что законодательные органы субъектов РФ должны иметь гарантированную федеральным законом возможность установить свой срок полномочий продолжительностью в четыре года. Иное означает неоправданное федеральное вмешательство в гарантированные Конституцией РФ прерогативы региональных парламентов[2].

Самостоятельность конституционно-уставного регулирования в субъектах РФ существенным образом предопределяется способом их принятия и порядком внесения в них изменений и дополнений, а также процедурой их пересмотра. Анализируемый Федеральный закон, в связи с этим, устанавливает весьма спорную норму (ст. 8), согласно которой принятие учредительного акта субъекта Федерации относится к компетенции законодательного органа, «если иной порядок принятия конституции субъекта РФ и поправок к ней не установлен конституцией субъекта РФ). Полагаем возможным высказать в связи с этим ряд критических суждений: во-первых, тем самым вводится неоправданная дифференциация статуса республик и других субъектов РФ; во-вторых, федеральное регулирование ставится в зависимость от усмотрения конституций республик в составе Федерации (что не является допустимым вследствие конституционных принципов иерархии нормативных правовых актов в механизме

[1] Курманов М.М. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: срок полномочий, досрочное прекращение, сокращение срока полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 1. С. 24-28.
[2] Радченко В.И. Пределы власти Российской Федерации и ее субъектов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 6. С. 48-55.

разграничения предметов ведения и полномочий); в-третьих, федеральный законодатель не различает «поправки» и «пересмотр» конституции или устава, хотя это – разные конституционно-правовые категории[1]. Главное же – федеральные нормы почти полностью исключают принятие конституций (уставов) субъектов РФ путем *референдума, плебисцита, решением специально созываемого учредительного собрания или с использованием консультативного голосования граждан*[2].

Данное федеральное регулирование, вне сомнения, имеет такое достоинство, как возможность «оперативно» приводить конституции (уставы) субъектов РФ в соответствие с вновь издаваемыми федеральными законами. Но, с другой стороны, это – очевидное следствие *недоверия федеральных властей к региональному правотворчеству*. По мере принятия новых федеральных законодательных актов сфера дискреционного усмотрения конституций (уставов) субъектов РФ с неуклонностью снижается. Противодействовать этому мог бы *институт учредительных собраний в субъектах РФ*, созываемых исключительно в целях принятия конституции (устава) и распускаемых сразу же после принятия соответствующих документов. В этом нет ничего методологически нового, потому что на федеральном уровне право пересмотра Конституции РФ Федеральному Собранию не принадлежит, для этого необходим созыв Конституционного Собрания. Что касается поправок к Конституции РФ – в этом процессе участвуют не только палаты Федерального Собрания, но также законодательные органы субъектов РФ. Опыт конституционных поправок от 2020 года показал, что весьма эффективным может быть также консультативное народное голосование. Что же препятствует установлению аналогичной модели в субъектах РФ?

---

[1] См., например: Зиньков Е.Н., Тулиев И.И. Эволюция порядка пересмотра Конституции РФ и внесения в нее поправок: значение и актуальные проблемы // Вестник Самарского юридического института. 2021. № 3. С. 134.

[2] Сафина С.Б. О способах принятия конституций республик в составе РФ // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. Уфа, 2011. С. 23-28.

Полагаем, что здесь важное значение имеет несколько факторов. Прежде всего, сфера регулирующего воздействия конституций (уставов) субъектов РФ должна быть достаточно обширной и конституционно гарантированной, чтобы на этот процесс не могли оказывать влияние вновь издаваемые федеральные законы[1]. Если бы, например, в Конституции РФ четко указывалось, какие именно объекты подлежат регулированию исключительно конституциями (уставами) субъектов РФ при соответствующем запрете регулирования данных отношений в федеральных законах – институт учредительных собраний в субъектах РФ имел бы значительно больший потенциал.

Другой важный фактор состоит в необходимости обеспечения на уровне субъектов РФ эффективно действующей системы разделения властей. Право законодательного органа субъекта РФ на принятие конституции (устава) субъекта РФ само по себе создает институциональные условия для значительного «перевеса» властных полномочий в область компетенции коллегиально-депутатского народного представительства. Понимая это, федеральные власти неоднократно предпринимали блокирующие действия в формате федерального вмешательства: сначала это делал Конституционный Суд РФ, затем федеральный парламент. Однако причина такого «перевеса» заключается, на наш взгляд, *не в полноте или в ограничениях* региональной законодательно-учредительной *компетенции*, но в *порядке и способах принятия* конституций (уставов) субъектов РФ. Если бы учредительные акты регионов принимались учредительными собраниями, анализируемая проблема «отпала сама собой» вследствие соответствующих нормативно-законодательных и организационно-правовых гарантий[2].

В связи с этим полагаем, что весьма важным является разграничение в региональном законотворчестве категорий «пересмотр» и «внесение поправок» в

---

[1] Степаненко А.С. Конституции и уставы как особый вид нормативного правового акта субъектов Российской Федерации: доктринальное обоснование // Конституция Российской Федерации и правовая политика на современном этапе. М., 2019. С. 125.

[2] Балагурова Н.Н. Учредительная власть: понятие и способы ее реализации // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 7. С. 14-19.

конституцию или устав. Пересмотр – принципиальное изменение всего текста и общей логики нормативно-учредительного акта. Поправки – более частная форма, которая возможна не только посредством внесения изменений в текст, но также путем дополнения конституции (устава) субъекта РФ новыми нормативными установлениями (первая поправка, вторая поправка и т.д.).

Если принять за основу целесообразность организации учредительных собраний в субъектах РФ, важное значение приобрел бы порядок формирования таких органов, а также процедуры их деятельности. Полагаем, что в этом процессе важную роль должны играть федеральные государственные органы. Во всяком случае, в состав учредительных собраний следовало бы включить полномочных представителей Президента РФ по определенной (довольно высокой) квоте; по должности в состав учредительных собраний могли бы входить сенаторы Российской Федерации от данного субъекта РФ и депутаты Государственной Думы, которые баллотировались на территории этого региона. В состав учредительных собраний могли бы входить представители общественных объединений, профессиональных союзов, политических партий, крупных региональных предприятий, учреждений и т.п. Здесь нет необходимости использования избирательной системы, основанной на принципах всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Последняя необходима для обеспечения демократического мандата народного доверия *выборных и сменяемых государственных органов*: прежде всего, депутатов законодательного органа субъекта РФ, при положительном решении конституции (устава) субъекта РФ – также высших должностных лиц субъектов РФ.

Предлагаемая нами модель, безусловно, может быть оценена критически. Она действительно имеет ряд институциональных недостатков. Однако последние, по нашему мнению, перекрываются весьма существенными достоинствами: во-первых, законодательный орган субъекта РФ лишается необоснованной «монополии» на конституционно-уставное правотворчество; во-вторых, конституция (устав) трансформируется в нормативный правовой акт и политический документ, который действительно ориентирован на долгосрочную

перспективу; в-третьих, дополнительно гарантируется общественное доверие к институтам публичной власти на уровне субъектов РФ, действующее одновременно с избирательной системой и народным представительством[1].

Примечательно, что при регулировании общих принципов организации местного самоуправления, федеральный законодатель отчасти воспринял эти идеи, полагая обязательной организацию публичных слушаний в целях принятия уставов муниципальных образований и внесения в них изменений и дополнений[2]. Конечно, право окончательного решения здесь остается за представительными органами муниципалитетов, но их воля институционально балансируется необходимостью организации публичных слушаний. Депутатский корпус лишен возможности произвольно и келейно видоизменять уставное регулирование. Та же закономерность характерна для федерального уровня, где пересмотр Конституции РФ возможен исключительно Конституционным Собранием, а другие поправки (за исключением ст. 65 Конституции РФ) требуют усложненной процедуры с вотированием конституционных изменений в законодательных органах субъектов РФ. Президент РФ стал весьма активно пользоваться правом предварительного запроса в Конституционном Суде РФ, что также развивает и углубляет действие конституционного принципа разделения властей. Таким образом, по сравнению с Федерацией и с муниципалитетами, *в субъектах РФ процедура учредительного правотворчества оказалась максимально упрощенной*, что весьма негативно, на наш взгляд, влияет на конституционный механизм организации публичной власти в масштабах всей страны.

Вопрос о конституционности конституционно-уставного нормотворчества субъектов РФ ставился перед Конституционным Судом РФ не только в рамках проанализированного выше дела о проверке Устава Алтайского края. Важную роль с точки зрения реализации демократического мандата народного доверия в субъектах РФ сыграли также правовые позиции, касающиеся проверки

---

[1] Комарова В.В. Демократия в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации // Lex Russica. 2017. № 1. С. 94.

[2] Захаров А.К. Общественное обсуждение и правовая процедура принятия и внесения изменений в устав городского округа // Юристъ-Правоведъ. 2011. № 5. С. 98-100.

конституционности ряда других нормативно-учредительных актов регионов. Так, при проверке правомерности установлений Устава Читинской области, Конституционный Суд РФ констатировал, что учредительный документ субъекта РФ может позиционироваться как акт «высшей юридической силы» по отношению к другим правовым актам данного субъекта РФ, если только тем самым не ставится под сомнение верховенство федеральных правовых актов, принятых по предметам ведения Федерации и по предметам совместного ведения России и ее субъектов. Субъекты Федерации при этом не вправе автономно вводить согласование должностных лиц федеральных органов (такое согласование допускается исключительно вследствие федеральных предписаний). Законодательный орган региона может участвовать в формировании исполнительной власти субъекта РФ, но при этом исполнительная власть не может быть полностью лишенной своей институциональной самостоятельности. Иное входило бы в противоречие с конституционным принципом разделения властей[1].

Данная проблема обострилась с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В числе существенных новелл этого нормативного акта – ч. 4 ст. 4, согласно которой был введен институт «участия в формировании» органов исполнительной власти субъектов РФ со стороны федеральных органов исполнительной власти. Последующая ч. 5 ст. 4 анализируемого Федерального закона уточняет, что перечень ч. 4 ст. 4 является исчерпывающим, не подлежит расширительному истолкованию и может быть изменен исключительно в форме поправки к данному Федеральному закону. Однако содержание ч. 4 ст. 4 и без этого дает федеральной власти весьма существенный дискреционный диапазон, который охватывает региональные полномочия в сферах образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов и ряда областей контрольно-

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

надзорной деятельности. Подчеркнем, что речь идет не о согласовании кадров территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Вопрос ставится шире, охватывая традиционно «собственную» компетенцию региональной исполнительной власти – кадры органов субъектов РФ[1].

Влияние данной новеллы на механизм реализации демократического мандата народного доверия в субъектах РФ является, на наш взгляд, самым непосредственным. Если граждане, проживающие в субъекте РФ, голосуют на выборах за соответствующие кандидатуры баллотирующихся лиц в законодательный орган и на пост высшего должностного лица, они во всяком случае вправе рассчитывать на то, что избранные ими лица приобретают достаточную полноту компетенции в области публичного управления, если статьи 71, 72, 73 и 76 Конституции РФ не запрещают этого. Перед Конституционным Судом РФ в 1996 г. ставился принципиально другой вопрос – о допустимости вмешательства региональных властей в полноту кадровой политики федерального центра в отношении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Теперь же Федерация объявляет себя правомочной контролировать кадры региональных должностных лиц в сферах образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов и ряда областей контрольно-надзорной деятельности вопреки полномочиям народного представительства. Это может находить конституционное обоснование при условии, что со стороны Федерации соответствующими полномочиями наделены выборные лица публичного права – Президент РФ или Государственная Дума. Если же компетенция трансформируется в полномочия федеральных чиновников, не имеющих прямого мандата народного доверия – подобная конструкция вызывает существенные сомнения с точки зрения ее конституционности.

В связи с этим обратим внимание на нормативные предписания ч. 1 ст. 20 данного Федерального закона, согласно которым высшее должностное лицо субъекта РФ «осуществляет руководство» исполнительной властью в субъекте РФ

[1] Степанченко В.И. Федерализм в трудах Б.С. Крылова и Н.А. Михалевой // Образование и право. 2017. № 2. С. 86-92.

и «определяет структуру органов исполнительной власти»[1] данного субъекта Федерации. Кроме того, согласно обновленному толкованию принципа единства системы публичной власти, высшее должностное лицо региона «одновременно замещает» государственную должность и Федерации, и субъекта РФ (ч. 6 ст. 20). Если это действительно так, то представляющему одновременно Федерацию и субъект РФ высшему должностному лицу региона логично было бы обладать полнотой полномочий в области кадровой политики, за исключением случаев балансирующей компетенции законодательного органа субъекта РФ. Во всяком случае, участие в данном процессе Правительства РФ, федеральных министерств, агентств и служб (но не Президента РФ и Государственной Думы, которые являются выборными органами) нарушало бы *иерархию конституционного статуса выборных и невыборных органов и должностных лиц*.

Здесь, однако, мы вынуждены констатировать институциональную конкуренцию одновременно двух важных конституционных принципов – мандата народного доверия и единства системы публичной власти. Сами по себе эти принципы друг другу не противоречат: при определенных конституционных условиях они могут находиться в состоянии согласованного функционирования и взаимодействия. Однако норма ч. 6 ст. 20 Федерального закона об организации публичной власти в субъектах РФ, на наш взгляд, поставила их в весьма затруднительные правовые условия. Если высшее должностное лицо субъекта РФ имеет мандат народного доверия граждан, которые проживают в данном субъекте РФ, его следует позиционировать именно как должностное лицо субъекта РФ. Данное лицо *наряду с доверием народа должно пользоваться доверием Президента РФ* под угрозой досрочного прекращения полномочий[2].

---

[1] О толковании данной конституционно-правовой категории – см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

[2] Якубенко Д.Э. Утрата доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей: конституционно-правовая ответственность главы субъекта РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 2. С. 14-17; Перисаев А.А. Отрешение от должности руководителя субъекта РФ вследствие утраты доверия Президента РФ // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. 2013. № 2. С. 73-75;

Но «доверие» и «статус» – не равнозначные понятия. Смешивая конституционно оправданный институт «доверия Президента РФ высшему должностному лицу субъекта РФ» с конституционно неоправданным приданием должностному лицу субъекта РФ статуса федерального должностного лица, законодатель не в полной мере выполнил действующие конституционные требования к организации единой системы публичной власти. Это противоречит даже наименованию должности: получается, что «высшее должностное лицо субъекта РФ» замещает одновременно «государственную должность Российской Федерации», являясь при этом лицом, замещающим «государственную должность субъекта РФ». Если руководствоваться той же логикой, то можно было бы и законодательный орган субъекта РФ считать одновременно федеральным органом законодательной власти, поскольку законодательная власть также является частью «единой системы публичной власти», особенно вследствие юридической допустимости роспуска законодательного органа субъекта РФ указом Президента РФ. Но такой подход с очевидной ясностью входил бы в противоречие с конституционным механизмом разграничения предметов ведения и полномочий по смыслу ст. 76 Конституции РФ.

Приведенные федеральные законоположения оказывают влияние на процесс конституционно-уставного нормотворчества субъектов РФ. Возникают вполне естественные вопросы: например, на каком правовом основании конституция (устав) субъекта РФ вообще определяет статус высшего должностного лица субъекта РФ, если это – одновременно должностное лицо, которое замещает федеральную государственную должность? Такому подходу противоречили бы многие правовые позиции Конституционного Суда РФ, которые были сформулированы им до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», причем *юридически действующие* постановления и определения высшего органа конституционного правосудия, которые обладают «надзаконодательной» силой

Гайдарбекова А.М. Утрата доверия Президента РФ высшим должностным лицом субъекта РФ // Вестник Дагестанского государственного университета. 2009. № 2. С. 63-64.

вследствие казуальной интерпретации Конституции РФ, обладающей высшей юридической силой. Обратим внимание на некоторые из них.

В 1997 г. Конституционный Суд РФ установил неправомерность федерального регулирования, согласно которому в числе источников законодательства о рекламе не были указаны законы субъектов РФ[1]. Рассматривая дело о проверке конституционности Устава Тамбовской области, Конституционный Суд РФ признал возможным назначение первых заместителей высшего должностного лица субъектов РФ по согласованию с законодательным органом субъекта РФ, т. е. без участия федеральных властей[2]. Согласно правовой позиции от 2002 г. по делу о проверке конституционности федерального закона об организации власти в субъектах РФ, федеральное вмешательство в осуществление кадровой политики в субъектах РФ само по себе допустимо, но оно должно быть сбалансированным[3].

Есть и более точные установления Конституционного Суда РФ, которые подчеркивают недопустимость совмещения статуса федеральных, региональных и муниципальных органов и должностных лиц[4]. По существу, такая комбинация в статусно-регулирующих нормах конституционного права – это отрицание принципа разделения властей, только в его «вертикальном» аспекте. В той же мере, в какой должностное лицо органа законодательной власти не может быть одновременно должностным лицом исполнительной или судебной власти,

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 4 марта 1997 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года «О рекламе» // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1372.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

[4] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 13 мая 2004 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в связи с запросом Администрации Псковской области» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2094.

Конституция РФ исключает допустимость замещения высшим должностным лицом субъекта РФ одновременно федеральной государственной должности.

Исключение может составлять, например, порядок формирования Совета Федерации по той основной причине, что эта палата *представляет* органы субъектов РФ, т. е. *специально учреждена* для подобных целей. В отличие от движения «сверху вниз», здесь наблюдается противоположная тенденция обеспечения мандата народного доверия «снизу вверх». Здесь возможны статусные совмещения, особенно если федеральный закон допускает (как это было ранее) замещение мандатов федеральных сенаторов «по должности» из числа представителей субъектов РФ. В прошлый историко-правовой период можно было наблюдать, например, что Председатель Совета Федерации (федеральная должность) является одновременно главой субъекта Федерации (должность субъекта РФ). Но это ограничивалось исключительно парламентской формой, не перемещалось в сферу единой системы исполнительной власти и существенным образом балансировалось законодательными полномочиями Государственной Думы, которая обладала и продолжает обладать мандатом прямого народного доверия вследствие исключительно выборной формы ее формирования. Примечательно, что действующий федеральный закон о порядке формирования Совета Федерации содержит специальную оговорку о недопустимости обладания статусом сенатора Российской Федерации лицами, которые замещают государственные должности субъектов РФ, т.е. отношения, которые при прежнем правовом регулировании активно поддерживались и поощрялись, теперь позитивным правом запрещаются.

Таким образом, федеральные нормы о реализации в субъектах РФ государственной кадровой политики весьма существенным образом затрагивают прерогативы регионов в отношении их законодательно-учредительного регулирования. Это не в полной мере соответствует природе конституций республик и уставов других субъектов РФ, которые имеют особый механизм судебной защиты. В связи с указанным обстоятельством особо подчеркнем действующую силу правовой позиции Конституционного Суда РФ, согласно

которой *проверка юридической допустимости норм конституции (устава) субъекта РФ составляет предмет исключительной компетенции Конституционного Суда РФ*[1]. Означает ли это, что законодательные органы субъектов РФ вправе принимать нормы конституционно-уставного регулирования, которые напрямую противоречили бы некоторым установлениям вновь изданного Федерального закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ, если их неконституционность с очевидностью следует из занятых конституционным правосудием ранее правовых позиций?

Полагаем, что это – не вполне целесообразный путь дальнейшего государственно-правового строительства современной России вследствие презумпции конституционности федерального законодательства, пока иное непосредственно не установлено Конституционным Судом РФ. Законодательным органам субъектов РФ, на наш взгляд, следует более активно пользоваться правом запроса в Конституционном Суде РФ, не нарушая при этом единство правового пространства. Вопрос о конституционности нормы федерального закона – слишком сложный и неоднозначный, чтобы его можно было бы решить простым волеизъявлением депутатов законодательного органа субъекта РФ в рамках региональной законодательной процедуры. Более перспективным видится механизм судебного обжалования спорных с конституционной точки зрения федеральных норм в формате конституционного судебного процесса на федеральном уровне единой системы публичной власти.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Демократический мандат народного доверия нуждается системном и комплексном обеспечении на уровне конституций и уставов субъектов РФ, являющихся учредительными нормативными правовыми актами особой юридической природы, предполагающей прямое действие, повышенную

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

юридическую силу, специфические методы конституционно-правовой защиты и обособленный предмет правового регулирования. Учредительный статус региональных конституций и уставов во всяком случае возлагает на них конституционную задачу гарантирования эффективного действия мандата доверия избирателей на уровне субъектов РФ, что нуждается в адекватной поддержке федерального законодательства и практики федерального конституционного правосудия.

В период с 1995 г. по настоящее время Конституционным Судом РФ выработана система правовых позиций, которые при неизменной Конституции РФ связывают федерального законодателя публично-правовым обязательством поддерживать принцип разумной сдержанности, не допуская при этом чрезмерной модернизации регулирования отношений между выборными органами и должностными лицами Федерации и ее субъектов. В свою очередь, конституционные поправки от 2020 г. стимулировали дальнейшую эскалацию действия принципа единства системы публичной власти, что само по себе является положительным конституционно-правовым явлением, но, зачастую, приводит к ряду частных отклонений от сложившихся, в интерпретации конституционного правосудия, принципов народного представительства и мандата доверия избирателей. В связи с этим можно прогнозировать дальнейший поиск законодателем и правоприменителем оптимальных моделей конституционно-правового регулирования, которые позволили бы комплексно сочетать конкурирующие принципы «публично-правового доверия» и «единства системы публичной власти».

Доверие граждан к публичной власти и действиям государства может быть эффективно обеспечено лишь при наличии достаточного доверия органов публичной власти Федерации и субъектов РФ в их конституционных взаимоотношениях друг с другом. Это само по себе не противоречит принципам состязательности политических партий, идеологического многообразия и разделения властей. Напротив, конституционный принцип социальной солидарности диктует необходимость обеспечения достаточного единства

общества в его фундаментальных конституционных целях. Федеративная система нуждается в согласованности и органическом единстве, что, однако, не отрицает самостоятельность субъектов РФ в рамках их конституционных полномочий и не предполагает чрезмерного федерального вмешательства в реализацию субъектами Федерации демократического мандата народного доверия граждан.

§ 3. Проблемы обеспечения народного доверия в деятельности муниципальных сообществ

Народное доверие в той или иной степени проявляется в деятельности всех звеньев публичного аппарата власти: будь то государственные органы или органы местного самоуправления, политическая самоорганизация на федеральном, региональном или местном уровне. В данных явлениях много общего или схожего, однако наблюдается и адекватная этому дифференциация. Особенно это касается деятельности местного самоуправления, которое, согласно ст. 12 Конституции РФ, является самостоятельным и не входит в систему государственной власти (что, однако, образует некую единую систему «публичной власти» в соответствии с конституционными поправками от 2020 года)[1].

При исследовании проблемы обеспечения народного доверия в деятельности муниципальных сообществ, прежде всего, следует определиться с соответствующими теоретико-методологическими и нормативно-правовыми

[1] Захаров И.В. К вопросу о соотношении государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 21. Аржанов В.В., Пашенько С.Б. Отчетность органов и должностных лиц местного самоуправления как один из элементов выстраивания единой системы публичной власти // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3. С. 72; Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: новое в содержании и правовом регулировании (некоторые суждения о проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 18-30.

приоритетами и ориентирами. Если взять за основу советский опыт государственного строительства, никакой дифференциации государственной и муниципальной власти не было, все это мыслилось в качестве методологически единого инструмента обеспечения возведенной в закон «воли господствующего класса»[1]. Советы депутатов трудящихся организовывались на основе принципа демократического централизма, который методологически отрицал местное самоуправление в современном смысле данного словосочетания[2]. Следовательно, доверие народа на федеральном уровне и «на местах» обеспечивалось тождественным образом, данные институты трактовались в качестве единых и неразрывных.

Несколько иную теоретико-методологическую основу для исследования дают, например, положения Европейской хартии местного самоуправления. В период времени, когда Россия являлась членом Совета Европы, нормы данного документа имели предопределяющее нормативно-правовое значение, учитывались законодателем и конституционным правосудием. В современных условиях, однако, ориентирующее и теоретико-методологическое значение Европейской хартии местного самоуправления также не следует преуменьшать. Речь идет в данном случае не столько об «идеалах и принципах», которые являются «общим достоянием» (преамбула Хартии), сколько о модели организации местного самоуправления, которая наиболее приемлема для современной России. Полагаем, во всяком случае, что нормы Европейской хартии местного самоуправления в значительной степени предопределяли и продолжают предопределять содержание Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это

---

[1] Вышинский А.Я. Основные задачи науки советского социалистического права // Вопросы правоведения. 2009. № 2. С. 131.

[2] Тепляков И.И. Генезис и развитие государственного самоуправления в советской юридической науке // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3. С. 32; Кожевников О.А. Местное самоуправление и государственная власть в России: поиск правовых моделей сосуществования // Федеративное государство: историко-правовой опыт и современные практики (к 100-летию образования СССР). Омск, 2022. С. 378.

обусловлено не членством России в Совете Европы и не отсутствием такового, но объективными закономерностями развития государства и права в XXIвеке.

Европейская хартия местного самоуправления базируется на принципе необходимости «соглашений в области управления» («agreements in the administrative field»). Это – вопрос публичного доверия и доверительных отношений в механизме осуществления власти. Публичная власть должна быть организована таким образом, чтобы органы государственной власти и местного самоуправления доверяли друг другу, находились в состоянии партнерства и согласия[1], причем это не исключает возникновение между ними споров и судебных тяжб, конфликта интересов и других явлений «антисотрудничества»[2]. Условия современной России в рамках данной проблематики универсальны. Практически каждое государство, которое имеет обширную территорию и нуждается в территориальной организации публичной власти, вынуждено организовывать такой публично-властный механизм, который имел бы достаточный уровень внутренней согласованности управленческих решений[3], основанных на корпоративном методе публичного сотрудничества[4].

Существенным представляется вопрос приоритетов и иерархии в системе демократических институтов. Европейская хартия местного самоуправления квалифицирует муниципальную демократию «как одну из основных» в системе народовластия («one of the main foundations of any democratic regime»). Как это следует толковать с точки зрения конституционно-правовой доктрины? Подчеркнем, что позиция Хартии опирается на «любой» демократический режим (универсальность концепции местного самоуправления, ее применимость к любой

---

[1] Щепачев В.А. О формах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 45.

[2] Сивицкий В.А. Тенденции развития конституционного статуса местного самоуправления в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 1. С. 10.

[3] Бармаков Б.П., Изосимов В.Ю. Организация как инструмент управления государственными проектами: проблемы и моделирование // Наука. Инновации. Образование. 2007. Т. 2. № 1. С. 349.

[4] Безруков А.В. Общественные формирования и органы публичной власти в обеспечении конституционного правопорядка: основные направления деятельности и формы сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 25.

демократии вне зависимости от ее национальных, культурных и исторических особенностей); придание местному самоуправлению статуса «одной из основных» означает, что демократия на государственном уровне имеет важное значение, но без эффективной организации местного самоуправления демократический режим, по сути, не является полноценно возможным.

Полагаем, что применительно к современной России данные обстоятельства имеют признаки актуализации. На «волне» общего тренда построения единой системы публичной власти вертикально-иерархического типа, создаются угрозы отрицания местного самоуправления как одной из основ демократического режима и универсального средства демократического института доверия власти и общества[1]. Если граждане сами, без участия государственных властей, решают вопросы местного значения, проводя при этом выборы или отзыв, собрания или конференции и т.п. – публичное доверие повышается, что оказывает благоприятное воздействие и на общее доверие граждан к власти государства. Граждан одновременно интересуют и местные, и общегосударственные проблемы. Для разрешения каждой из соответствующих групп публично-правовой проблематики, требуется наличие обособленных институционально-правовых демократических механизмов. Местное самоуправление, вне сомнения, является одним из них.

После конституционной реформы от 1993 года, которая сопровождалась ростом политической активности различных общественных объединений, имеющих целью обеспечение самостоятельности местного самоуправления[2], сложились институциональные условия для конституционной организации самостоятельного, ответственного и ограниченного в компетенции функционирования жизнедеятельности местных сообществ. Вслед за конституционными гарантиями и рядом важных правовых позиций

[1] Ширяева В.А. Функциональный анализ категории доверия в системе «власть – общество» // Вестник современных исследований. 2018. № 12. С. 269.
[2] Кирпичников В.А. Союз российских городов и становление местного самоуправления в России // Эра городов. 1998. № 1. С. 4.

Конституционного Суда РФ[1], принимались федеральные законодательные акты. В числе прочего они разграничили ответственность органов местного самоуправления «перед населением» и «перед государством», что имело целью обеспечение публичного доверия, с одной стороны, граждан и муниципалитетов, с другой – муниципалитетов и государственных органов[2]. Полагаем, что данная теоретико-методологическая конструкция является в целом жизнеспособной и приемлемой для условий современной России. Граждане должны доверять органам местного самоуправления в той же мере, в какой они должны доверять государству. Местные сообщества и государственно-правовые образования (субъекты РФ), равно как и государство в целом (Российская Федерация) нуждаются в юридических гарантиях взаимного доверия[3]. При этом «доверительность» отношений не предполагает полной и исключительной гармонизации их публично-правовых интересов.

Специфика механизма обеспечения народного доверия в деятельности муниципальных сообществ, таким образом, весьма многогранна и многоаспектна. В связи с этим полагаем необходимым выделить его наиболее важные и существенные черты. В их числе, во-первых, особенности организации муниципальных выборов; во-вторых, развернутая структура гарантируемых Конституцией и законом альтернативных (по отношению к представительной демократии) форм прямого, непосредственного народовластия; в-третьих, юридическая допустимость и практическая востребованность института досрочного отзыва выборных лиц избирателями; в-четвертых, ограниченная роль

---

[1] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 года)» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2811.

[2] Астафичев П.А. Разграничение ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством // Юридическая наука: история и современность. 2017. № 9. С. 69.

[3] Комкова Г.Н. Взаимное доверие государства и общества – конституционный приоритет современной России // Взаимное доверие государства и общества в конституционном строе России: материалы XIII Международного Конституционного Форума, Саратов, 15–17 декабря 2021 года; Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского. Часть 1 и 2. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2022. С. 81-84.

политических партий и соразмерные этому формы локальной политической активности населения; в-пятых, необходимость эффективной координации деятельности государственной власти и местного самоуправления, при которой возможны и отдельные компоненты субординационных отношений. Рассмотрим их подробно.

Исходя из конституционного смысла муниципально-правовых отношений, местные выборы являются не просто основным, но *исключительным способом формирования коллегиальных представительных органов муниципальных образований*[1]. На этом делает акцент Европейская хартия местного самоуправления, согласно которой местное самоуправление – это «право и реальная способность» осуществлять «регламентацию и управление значительной частью публичных дел», причем «под свою ответственность» и в «интересах населения». Основную роль здесь, согласно концепции анализируемой Хартии, играют «выборные советы или собрания», которым «подотчетны исполнительные органы». И лишь «кроме этого» местное самоуправление может осуществляться в иных формах, включая «собрания граждан» и «референдумы» (ст. 3).

Если следовать теоретико-методологической конструкции статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления, необходимо констатировать, что организация местного самоуправления в России после 1993 года предпочла несколько иной путь. Вместо институционализации *полноправных, компетентностно-обеспеченных муниципальных органов народного представительства, которым исполнительные органы подотчетны и подконтрольны*, в нашей стране была апробирована модель выборности «первых лиц» муниципалитетов – глав муниципальных образований[2]. С течением времени стало очевидным, что указанная модель имеет ряд институциональных

[1] Михеев Д.С., Кудрявцев В.В. О проблемах участия граждан и общественных объединений в выборах представительного органа муниципального образования // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2012. Т. 154. № 4. С. 60.

[2] Саломаткин А.С., Ястребова А.И. К вопросу о «модернизации» статуса главы муниципального образования и порядка его избрания // Проблемы права. 2016. № 4. С. 95; Кожевников О.А. Публичная власть, единая система публичной власти, государственная и муниципальная власть в конституционно-правовой доктрине и современной нормативной реальности // Научный вестник Омской академии МВД России. 2022. Т. 28. № 3 (86). С. 253-255.

недостатков: представительные органы оттеснялись на периферию, в то время как главы муниципальных образований понимали свой мандат прямого народного доверия буквально, включая гипотетически мыслимую неподконтрольность и неподотчетность органам государственной власти.

Законодатель изначально допустил вариативный путь институционализации выборных органов местного самоуправления, согласно которому главы муниципальных образований могли избираться напрямую населением или «из числа депутатов» представительного органа муниципалитета; в свою очередь, глава муниципального образования мог возглавлять либо представительный орган, либо местную администрацию. В случае совмещения мандата главы муниципального образования с должностью председателя представительного органа, в муниципалитете должен был формироваться административно назначаемый «сити-менеджер», глава местной администрации[1]. Выбор между указанными институциональными моделями организации местного самоуправления должен был осуществляться свободно, посредством уставного правотворчества, без какого-либо прямого или косвенного вмешательства публичных властей федерального уровня или органов субъектов Федерации.

На данном этапе новейшей государственно-правовой истории России в муниципалитетах складывалась довольно неоднозначная практика[2]. На федеральном уровне Президент РФ является однозначно выборным должностным лицом, имеющим прямой мандат народного доверия. В субъектах РФ апробировался сначала прямой мандат народного доверия высшим должностным лицам, который затем сменился институционализацией доверия Президента РФ и законодательных (представительных) органов субъектов РФ. Подобная практика *дезориентировала муниципалитеты*: должны ли главы муниципальных образований избираться напрямую населением или из числа депутатов

[1] Митячкина Е.С. Историко-правовое развитие правового статуса главы муниципального образования // Вестник Евразийской академии административных наук. 2019. № 1. С. 68.

[2] См., например: Игнатенко Д.Ю. Проблемные вопросы, связанные с определением конституционно-правового статуса главы муниципального образования // Политематический сетевой научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2006. № 22. С. 292.

представительного органа? Какая из указанных форм в большей мере соответствует демократической природе местного самоуправления? Юридическая наука и общественно-политическая практика, по сути, избегали однозначного ответа на данный вопрос[1].

Полагаем, что основная проблема здесь заключалась в *недооценке роли и значения представительных органов муниципальных образований как основного инструмента обеспечения мандата народного доверия на местах*. В муниципалитетах не требуется полноценное «разделение властей», как это наблюдается на федеральном или региональном уровнях государственной публичной власти. Конечно, принцип разделения властей, в некоторой степени, применим к организации жизнедеятельности локальных сообществ (в той мере, в какой не допускается концентрация публичной власти и необходима система «сдержек и противовесов»)[2]. Но в муниципалитетах нет и ни может быть ни законодательной, ни судебной ветвей власти. В отличие от государственного аппарата, где исполнительная власть пользуется существенной самостоятельностью в реализации своих полномочий, муниципалитеты в силу объективных причин вынуждены следовать более простой модели *подотчетности и подконтрольности исполнительных органов коллегиальному депутатскому корпусу*[3]. Для этого глава муниципального образования не обязательно должен быть выборным должностным лицом. Не может быть, на наш взгляд, исключено и отсутствие данной должности как таковой. Основной инструмент представительной демократии на местном уровне – это *коллегиальная деятельность выборных депутатов*[4].

---

[1] Джагарян Н.В. Представительные начала правового статуса главы муниципального образования // Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление. 2010. № 4. С. 77.

[2] Еникеева Д.Р. Принцип разделения властей на уровне местного самоуправления (опыт России и США) // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2011. № 34. С. 122.

[3] Малыгина С.В. Взаимодействие представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления // Приволжский научный вестник. 2016. № 5. С. 137.

[4] Жулина Ю.В. Законодательное закрепление принципов местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия: Государственный аудит. 2011. № 1. С. 33.

Понимая спорность выдвинутого нами тезиса, который, однако, *полностью разделяется* положениями Европейской хартии местного самоуправления и *лишь отчасти опровергается* опытом современной России, выскажем основные аргументы в его защиту. Прежде всего, подчеркнем существенное *различие между масштабами государственных и муниципальных публично-правовых функций и общественно-политических задач.* Государство обязано заботиться об интересах национальной безопасности, учитывать геополитические обстоятельства, участвовать в международных отношениях, определять глобальные направления внутренней и внешней политики и т.п. Для этого требуется развернутый государственный аппарат, полноценное разделение единой публичной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, использование инструментария выборности не только федерального парламента, но и главы государства.

Задачи муниципалитетов, напротив, весьма локальны и достаточно просты для населения: это эффективное владение, пользование и распоряжение объектами муниципальной собственности, организация работы муниципальных предприятий и учреждений, направление муниципальных бюджетных средств, главным образом, на локально-общинные цели (благоустройство территории, жилищно-коммунальное хозяйство, местные школы и поликлиники, учреждения культуры и т.п.). При подобных обстоятельствах публично-властный аппарат не должен быть слишком развернутым. Напротив, он нуждается в компактности и эффективности. В свою очередь, мандат народного доверия определяется, главным образом, *взаимоотношениями избирателей и депутатов, которые представляют их в мажоритарных избирательных округах*.

Другой важный аргумент в обоснование выдвинутой нами научной позиции заключается в необходимости учета принципа *приближенности местной власти к населению*[1]. Если муниципальный избирательный округ включает лишь

[1] Доронина О.Н. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 17.

несколько тысяч избирателей, вполне возможны *персональные доверительные отношения между представителями и представляемыми* в механизме локальной публичной демократии. Депутат может организовывать встречи с избирателями настолько эффективно, чтобы обеспечить прием практически *всех нуждающихся в соответствующей публично-правовой помощи и поддержке*. Это сложно представить в масштабе всей страны и каждого из субъектов Федерации, поскольку численность населения современной России сравнительно велика. Публично-властный механизм депутатской деятельности в большей мере отвечает требованию приближенности к населению, чем институт выборного должностного лица – главы муниципального образования[1].

Наконец, третьим аргументом в обоснование нашей позиции может служить отсутствие в муниципалитетах (главным образом, в сельской местности) развернутых институтов гражданского общества, особенно СМИ, которые могли бы эффективно «сдерживать» и «уравновешивать» компетенцию выборных должностных лиц, избегая таким образом произвольных действий с их стороны. Выборный Президент РФ, равно как и выборные высшие должностные лица субъектов РФ, находятся под перманентным и пристальным вниманием различных институтов гражданского общества. Их публичные действия анализируются, обсуждаются, подвергаются поддержке или критике. В отличие от этого, в муниципалитетах имеется вероятность близкого к полному «полновластия» выборных должностных лиц. Эффективной альтернативой этому может служить деятельность коллегиальных представительных органов, которые состоят из депутатов (каждый из них подотчетен группе избирателей своего избирательного округа).

Полагаем, что именно эти обстоятельства послужили в качестве одной из причин пересмотра федерального законодательства об общих принципах организации местного самоуправления, согласно которому стала допустимой

[1] Нагорная Н.В. Реформы местного самоуправления в России и Германии: территориальные и функциональные аспекты (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 7.

новая форма приобретения мандата главы муниципального образования – решением представительного органа на основе предложений конкурсной комиссии. Данную форму многие публицисты и политики критикуют как некое отступление от принципов конституционной демократии[1]. Вместе с тем, полагаем, что она может быть истолкована и в диаметрально противоположном ключе, как своего рода *дополнительная гарантия демократичности организации местного самоуправления*. Но это возможно *при условии существенного пересмотра роли и значения депутатского корпуса* в жизнедеятельности местных сообществ.

Институт муниципальных выборов с точки зрения механизма обеспечения мандата народного доверия может быть проанализирован и в некоторых других важных конституционно-правовых аспектах. Так, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с течением времени приобрел стандартизованные черты, которые недостаточным образом учитывают специфику местного самоуправления как особой формы осуществления публичной власти на местах. Полагаем, что при организации местных выборов можно было бы отказаться от сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов[2], разрешить использование избирательного залога[3], установить допустимость выдвижения кандидатов посредством проведения собраний граждан по месту работы, учебы и жительства, но под надзором окружных избирательных комиссий. В список избирателей на муниципальных выборах могли бы включаться не только граждане России, но все физические лица,

---

[1] Вискулова В.В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 26; Рыжова Е.С. К вопросу о выборах либо назначении глав муниципальных образований // Эпомен. 2018. № 11. С. 106; Макарцев А.А. Избрание главы муниципального образования по результатам конкурса: проблемы реализации и политико-правовые последствия // Российский академический журнал. 2017. № 4. С. 39.

[2] Субочев И.А. Развитие института сбора подписей избирателей в условиях цифровизации избирательного процесса // Новая реальность современного мира: вызовы и перспективы. Барнаул, 2021. С. 80.

[3] Михеева В.И. Избирательный залог в современном российском законодательстве о выборах // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3. С. 123.

которые на законных основаниях проживают в муниципалитете (на основании разрешения на временное проживание, вида на жительство и т.д.). Такое не может допускаться в отношении выборов в органы государственной власти, но вполне возможно, когда речь идет о локально-общинной демократии на местном уровне.

Вызывает сомнения практика организации муниципальных выборов, при которой *избирательные округа входят в состав избирательных участков*, но не наоборот, как это характерно для большинства видов публичных выборов. Такая модель обусловлена императивной нормой федерального закона о единой системе избирательных участков для всех видов публичных выборов в России. Это, вне сомнения, создает определенное «удобство» для избирателей, однако порождает органические сложности в организации муниципальных выборов: окружные избирательные комиссии не являются «вышестоящими» по отношению к участковым избирательным комиссиям, лишены вследствие этого права контроля и надзора, отмены решения нижестоящих комиссий. Полагаем, что муниципальные выборы могли бы организовываться на основе принципиально иной методики по сравнению с федеральными и региональными выборами, например, с «двухзвенной» структурой избирательных органов (окружные избирательные комиссии и избирательная комиссия муниципального образования), которые действуют не на постоянной основе, *созываются и упраздняются в период очередной муниципальной избирательной кампании*.

В системе местного самоуправления возможна апробация системы *обязательного вотума*, т.е. юридической обязанности граждан прибыть на избирательные участки[1] под угрозой, например, административно-правовой санкции в виде штрафа. Таким образом преодолевался бы абсентеизм избирателей и, одновременно с этим, обеспечивалась легитимность местной выборной власти (что весьма актуально в условиях отсутствия федерального требования минимального порога явки избирателей)[2]. Анализ электоральной статистики

[1] Боков Ю.А. Обязательный вотум // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 29. С. 65.
[2] Альтернативная точка зрения – см., например: Максименко А.В., Зейналбдыева А.В. Добровольность участия в выборах как один из основополагающих принципов реализации

показывает, что именно для местных выборов депутатского корпуса наблюдаются в наибольшей мере факты недостаточной явки избирателей.

Важной особенностью обеспечения народного доверия в деятельности муниципальных сообществ является *развернутая структура* гарантируемых Конституцией и законом *альтернативных* (по отношению к представительной демократии) форм *прямого, непосредственного народовластия.* В современной юридической науке убедительно доказано, что представительная и непосредственная демократия в равной мере имеют право на существование, не должны противопоставляться друг другу, действуют в комплексе и нуждаются в оптимальном сочетании[1]. Однако именно на местном уровне публичной власти выглядит очевидной *применимость и эффективность* институтов прямой, непосредственной демократии.

Если в муниципалитете является сравнительно небольшой численность избирателей, граждане имеют более реальную возможность высказаться по актуальным вопросам местного самоуправления сами, причем более эффективно, чем это осуществляют представляющие их интересы депутаты и выборные должностные лица. Здесь наиболее ярким образом проявляется фактор конституционно-правового доверия. В условиях сравнительно «отдаленной от населения» федеральной и региональной публичной власти избиратели вынуждены ожидать, пока истечет срок полномочий утратившего доверие народного представителя. В локально-общинных условиях, напротив, активность населения может преодолевать институциональные недостатки представительного правления. Собрание граждан по месту работы, учебы или жительства может быть посвящено непосредственно участию в решении вопросов местного значения. Повестка дня соответствующего собрания может быть аналогичной заседанию представительного органа муниципалитета с выработкой

конституционного права на протест // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 1. С. 67.

[1] Прудников А.С., Абазов А.С. Сочетание прямой и представительной демократии в системе местного самоуправления // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 4. С. 164.

рекомендаций и пожеланий, которые обязательны для рассмотрения депутатским корпусом.

В связи с этим представляется важным юридическое разграничение, с одной стороны, *собраний граждан по месту работы, учебы и жительства, которые направлены на участие в решении вопросов местного значения*, с другой – *митингов, демонстраций, шествий и пикетирования*. Это – принципиально разные формы политического участия избирателей в местной жизни, которые законодатель не всегда четко и последовательно разграничивает, что нередко приводит к противоречивой правоприменительной практике. Федеральная законодательная конструкция «публичного мероприятия», под признаки которого подпадают и собрания граждан, не учитывает в должной мере, на наш взгляд, поддерживающие власть[1] и протестные публичные мероприятия[2], но главное – их направленность на решение, соответственно, федеральных, региональных или местных общественно-политических проблем[3].

В случае с митингами, демонстрациями, шествиями и пикетированием с неизбежностью актуализируются проблемы обеспечения общественной безопасности и деструктивного влияния неорганизованной «толпы» на нормальное и законное функционирование публичных властей[4]. В правоприменительной практике, на наш взгляд, следует более полно учитывать все обстоятельства конкретного юридического дела.

Предположим, в качестве примера, что жители небольшого муниципального поселения спонтанно и неорганизованно собрались у входа в здание местной администрации, чтобы высказать главе муниципального

---

[1] Сальников Е.В. Совершенствование законодательного регулирования публичных акций солидарности в борьбе с терроризмом // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2018. № 2. С. 154.

[2] Лимонцева В.А. Протестные формы выражения общественного мнения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 2. С. 5.

[3] Яковенко М.А. Право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в системе конституционных прав и свобод // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 11.

[4] Балашов А.В., Крысин М.В., Обухов А.А. Организация общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных и массовых мероприятий // Вопросы российского и международного права. 2021. № 9. С. 317.

образования или депутатам представительного органа муниципалитета свое мнение по вопросу текущей муниципальной политики. Недифференцированная правоприменительная практика сочла бы такое собрание незаконным по формальным основаниям, ввиду несогласованности публичного мероприятия с местными властями, отсутствия организатора публичного мероприятия, ненадлежащего полицейского и медицинского сопровождения и т.п. Однако если граждане считают необходимым высказать конструктивное мнение, что не сопряжено с какими-либо существенными угрозами общественной безопасности, было бы целесообразнее выслушать граждан и принять необходимые меры, вместо того чтобы применять к ним административно-правовые санкции.

Совершенно иная картина складывается, например, если митинг, демонстрация, шествие или пикетирование имеют целью нарушение общественного порядка, не связаны с решением вопросов местного значения, фактически организованы нелегальными организациями (террористической, экстремистской, иной противоправной направленности). Здесь имеет значение не столько формальный, сколько сущностной критерий в правоприменительной практике. Публичные власти при подобных обстоятельствах должны действовать оперативно, эффективно и законно[1], исключая деструктивное влияние неорганизованной «толпы» на деятельность легитимных, законно и всенародно избранных органов местного самоуправления.

В связи с этим полагаем, что наиболее полно в деятельности местных сообществ следовало бы использовать институт собраний граждан по месту их работы, учебы и жительства, которые целесообразно проводить, главным образом, *в закрытых помещениях и с соблюдением установленного порядка обсуждения* поставленных на повестку дня вопросов. На таких собраниях могли бы *присутствовать официальные лица муниципалитетов*, чтобы оперативно реагировать на критику, объяснить гражданам приоритеты текущей

[1] Нудненко Л.А. Правоприменительная практика Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в постановлениях Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека // Государство и право. 2021. № 1. С. 64.

муниципальной политики, организовать соблюдение регламентных требований (выступление докладчика, вопросы к докладчику, прения, итоговое голосование за рекомендательную резолюцию). Одной из задач муниципальных должностных лиц является *организация подобных мероприятий*, стимулирование творческой активности граждан на местах, *вместо* парадигмы *административного сдерживания критики текущей муниципальной политики.* Именно таким образом должно, на наш взгляд, институционально обеспечиваться доверие граждан к деятельности местной публичной власти.

При исследовании проблемы обеспечения народного доверия в деятельности муниципальных сообществ полагаем необходимым обратить усиленное внимание на институт *досрочного отзыва депутатов и выборных должностных лиц* в системе местного самоуправления. Данный институт часто встречает оппозицию в теории, законодательстве и правоприменительной практике, причем многие авторы и практические деятели, напротив, его всячески приветствуют[1]. Полагаем, что одной из причин столь острой полемики является *ошибочная экстраполяция*, т.е. необоснованный перенос выводов, касающихся деятельности государственной публичной власти или территориально крупных муниципалитетов, на область локально-общинного, именно «местного» самоуправления, организуемого, главным образом, на поселенческом уровне.

Институт досрочного отзыва избирателями не должен служить средством для своего рода «потакания» общественным ожиданиям. Его применимость или отрицание, на наш взгляд, – вопрос преимущественно юридической науки. Кажущаяся «демократичность» института отзыва таит в себе ряд скрытых угроз устойчивости конституционного строя, демократического правопорядка, государства и права в целом. Досрочный отзыв не следует трактовать как «краеугольный камень» политической свободы и представительной демократии.

[1] Крупочкин О.В. Институт отзыва в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 26; Карасев А.Т. Отзыв в системе местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2007. № 2. С. 85; Николенко И.А. Демократический политический институт отзыва муниципальных властей: основания и процедура отзыва // Государство и общество в современной политике. Воронеж, 2023. С. 167.

Напротив, данный инструмент нуждается в весьма осторожном применении с учетом ряда существенных конституционно-правовых обстоятельств[1]. Основные из них – количество избирателей в округе и степень имеющейся политической конкуренции между баллотирующимися кандидатами на выборах.

Муниципальная власть по своей природе коллективна. Она не принадлежит одному лицу, даже если оно имеет мандат прямого народного доверия на определенный срок легислатуры. Аналогичные требования характерны для депутатов, особенно если они избраны на основе мажоритарной избирательной системы и баллотировались в соответствующих избирательных округах. В муниципальных правоотношениях особенно остро ощущается отсутствие безоговорочной любви, страха или почтения народа к местным лидерам, последние вовсе не воспринимаются как «непогрешимые» или «всемогущие». Общественное мнение воспринимает местную власть, как правило, критически, что зачастую побуждает к «обратному» по отношению к выборам действию в виде досрочного прекращения полномочий. В случае системной утраты доверия избирателей подобное действие воспринимается практически как естественное, следующее из самой природы местной демократии.

С другой стороны, талантливые муниципальные политики имеют достаточно ресурсов, чтобы противодействовать этому. Публичность, умение ярко выступать, способность быстро и уверенно формулировать мысли, навыки остроумно отвечать на вопросы избирателей – все это позволяет действующим должностным лицам «манипулировать» общественным мнением и склонять его в свою пользу, даже если объективные показатели социально-экономического развития муниципального образования выглядят не самым лучшим образом. Теми же приемами общественно-политической манипуляции могут воспользоваться политические конкуренты, которые критикуют действующую муниципальную власть и призывают избирателей досрочно прекратить их полномочия. Данные

[1] Аминов И.Р., Булгаков И.С. Проблемы правовой регламентации отзыва депутата представительного органа местного самоуправления в России // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции. 2017. № 4. С. 22.

факторы и обстоятельства могут оказывать довольно деструктивное воздействие на организацию деятельности местного сообщества[1].

В отсутствие института досрочного отзыва избирателей политическая конкуренция более организована с государственно-правовой точки зрения, поскольку она ограничена стадиями выдвижения кандидатов и предвыборной агитации, которая, в свою очередь, имеет четкие временные пределы и связана институтом избирательного фонда каждого из кандидатов. В течение легислатуры выборных органов и должностных лиц подобные правоограничения не действуют. Каждый гражданин вправе неограниченно критиковать деятельность выборных органов местного самоуправления, используя в этих целях не регламентированные законом материальные и организационные ресурсы. Это создает дисбаланс публичной власти, который характерен и для государственной власти, и для местного самоуправления в равной степени[2].

Если исходить из предположения, что выборы в органы местного самоуправления являются альтернативными и конкурентными, с высокой степенью политического соперничества противоборствующих в избирательном округе кандидатов, нетрудно предположить, что при легальности института досрочного отзыва выборных лиц высоки риски *возобновления избирательной кампании в период времени, когда она юридически запрещена*. Институт досрочного отзыва стимулирует «перманентную избирательную кампанию», что не дает возможность получившим мандат народного доверия лицам надлежащим образом адаптироваться к новым условиям, проявить себя как добросовестным муниципальным политикам, выполнить взятые на себя публичные обязательства перед избирателями[3] и т.д. Таким образом, при кажущейся «демократичности»,

---

[1] Уздимаева Н.И. Право на местное самоуправление и его самозащита // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2. С. 703.

[2] Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Формы непосредственной муниципальной демократии: грядущие трансформации // Известия Саратовского университета. Серия: Экономика, управление, право. 2022. № 3. С. 304.

[3] Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики): дис. … докт. юрид. наук. М., 2001. С. 134.

данный институт *сам по себе* скорее вреден, чем полезен для конституционной организации публичной власти в муниципальных образованиях.

Однако возможны исключительные случаи и экстраординарные обстоятельства, которые проявляются на локально-общинном уровне в небольших (по численности избирателей) поселениях и характеризуются фактором низкой степени электоральной конкуренции. Депутат и выборное должностное лицо действительно могут *утратить* доверие населения, чему следует ставить в корреспонденцию гарантированное законом право электората на *выражение* соответствующего недоверия. Досрочный отзыв – это, строго говоря, не просто процедура, обратная выборам, но *юридическое средство выражения народного недоверия*. Такое недоверие может быть выражено посредством референдума или плебисцита, однако если законодательство запрещает вынесение на народное голосование подобных вопросов, единственным легитимным способом выражения народного недоверия становится досрочный отзыв.

Изложенное дает основания полагать, что институт досрочного отзыва депутатов и выборных должностных лиц может допускаться законодательством применительно к деятельности органов муниципальных образований с учетом полноты соответствующих конституционно-правовых обстоятельств, которые нуждаются в комплексном учете и соответствующей оценке. В связи с этим необходимы экстраординарные конституционно-правовые процедуры, включая судебные. В условиях, когда в стране действовали конституционные (уставные) суды субъектов РФ, можно было бы предложить разрешение соответствующих вопросов силами данных судебных органов публичной власти (либо Конституционным Судом РФ для субъектов Федерации, в которых органы конституционно-уставной юстиции не учреждались).

В современных же условиях полагаем, что вопрос о допустимости досрочного отзыва избирателями должен подвергаться предварительному

конституционному контролю[1] силами и средствами исключительно Конституционного Суда РФ по запросу Президента РФ или высшего должностного лица субъекта РФ. Даже если речь идет о досрочном отзыве депутата представительного органа небольшого муниципального поселения, с общественно-политической точки зрения вопрос настолько важен, чтобы стать предметом юридически обязательного разбирательства в Конституционном Суде РФ. В законодательстве довольно сложно установить четкие и однозначные критерии, при которых досрочный отзыв допустим или не допустим. Это – прерогатива конституционных принципов, систему действия которых призван проверять Конституционный Суд РФ[2], не Верховный Суд РФ и не суды общей юрисдикции в процедуре судебного административного процесса.

Для муниципальных образований характерны *ограниченная роль политических партий* и соразмерные этому формы *локальной политической активности* населения. В современной России сложилась модель, преимущественно, централизованная, при которой все политические партии имеют исключительно федеральный статус, хотя и могут и даже должны иметь территориальные структурные подразделения в нижестоящих административно-территориальных образованиях. В сущности, данный подход соответствует задачам обеспечения единства и согласованного функционирования федеральных и региональных властей. Полагаем методологически верным, что лишь территориальные подразделения федеральных партий вправе выдвигать кандидатов и списки кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов РФ. Однако данный принцип, на наш взгляд, не в полной мере

[1] Брежнев О.В. Предварительный конституционный контроль и его реализация в России: проблемы теории и практики // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 10. С. 36; Клишас А.А. О роли Конституционного Суда России в контексте его новых полномочий по предварительному конституционному контролю // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 5. С. 10.

[2] Бондарева Е.А. Предварительный конституционный контроль в системе гарантий конституционализма в России и за рубежом // Конституционные чтения. 2014. № 6. С. 7.

соответствует сущности и природе местного самоуправления, которое входит в единую систему публичной власти, но обособлено от государственного аппарата[1].

Конституционный Суд РФ применительно к данной проблеме сформулировал понятие «ратушной партии», т.е. локального политического общественного объединения местного значения, которое могло бы полноценно участвовать в муниципальных избирательных кампаниях. В свою очередь, баллотировка представителей федеральных партий в муниципалитетах представляет весьма спорный конституционно-правовой институт, который имеет сравнительные достоинства и недостатки. С одной стороны, таким образом обеспечивается своего рода «апробация» текущих приоритетов федеральной политики на местном уровне. С другой – указанный подход препятствует полноценному участию населения в самостоятельном, под свою ответственность, решении публично-правовых вопросов местного значения.

В связи с этим полагаем, что основным средством реализации мандата народного доверия в муниципалитетах должно быть индивидуальное, не партийное электоральное представительство. Гражданам целесообразно голосовать за кандидатов, не за списки кандидатов от федеральных политических партий. Федеральные партийные программы, конечно, могут содержать «муниципальный» компонент, но это, скорее, касается деятельности государственных органов по развитию и поддержке муниципальной политики, чем непосредственного функционирования самих муниципалитетов. Полагаем оптимальной для имеющейся в современной России системы местного самоуправления мажоритарную избирательную систему относительного большинства для выборов депутатского корпуса и мажоритарную систему абсолютного большинства – при организации выборов глав муниципальных образований (если это предусмотрено действующим законодательством).

[1] Альтернативная точка зрения – см., например: Сенникова Д.В. О возможных путях развития партийной системы в свете института представительства в муниципальной демократии // Юридическая наука и практика. 2016. № 1. С. 133.

Партийное представительство в наименьшей степени применимо именно для уровня местного самоуправления[1]. Это не означает, что муниципалитеты не вправе организовывать свои политические общественные объединения, деятельность которых имела бы локально-политический характер. В связи с этим уместно вспомнить, каким образом развивалось электоральное законодательство после конституционной реформы от 1993 года: первоначально правом выдвижения кандидатов и списков кандидатов обладали все без исключения общественные объединения (с оговоркой в учредительных документах о возможности участия в выборах); затем правом на электоральную деятельность стали обладать исключительно политические общественные объединения; третьим этапом стала институционализация политических партий для целей участия в избирательных кампаниях. Полагаем данные тенденции верными, только если речь идет об организации выборов в органы государственной власти[2]. Для местного самоуправления уместны либо «ратушные партии» (по терминологии Конституционного Суда РФ), либо их отсутствие.

Индивидуальная баллотировка кандидатов при организации выборов в органы местного самоуправления имеет ряд существенных преимуществ с точки зрения обеспечения мандата народного доверия. В их числе: индивидуализация публично-правовой ответственности, возможность личного взаимодействия представителей и представляемых, допустимость (при экстраординарных обстоятельствах) досрочного отзыва выборных лиц населением. Местные публично-правовые функции и задачи не настолько сложны, чтобы требовать разработки идеологической платформы соответствующей политической партии. Здесь достаточно знакомства с актуальными муниципальными проблемами и готовности участия в их эффективном разрешении. Важны также личные и деловые качества кандидатов на муниципальных выборах – чувство

---

[1] Измаилова Д.Н. Вопросы оптимизации взаимодействия муниципальной власти с политическими партиями // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2013. № 1. С. 307.

[2] Рожков Г.А. Функции политических партий в контексте национальной безопасности // Евразийский юридический журнал. 2015. № 11. С. 312.

общественного долга, ответственность, активность, компетентность в вопросах местного самоуправления.

Данные тезисы органически связаны с конституционно-правовым институтом доверия во взаимоотношениях публичных властей, гражданского общества и многонационального народа страны как носителя суверенитета и единственного источника власти. В государственной деятельности электоральный мандат народного доверия, главным образом, опосредуется через партийно-политическое доверие, которое должно обеспечиваться на долгосрочной основе. Если партийно-политическая система складывается десятилетиями и даже столетиями, соответствующие группы граждан устойчиво доверяют соответствующим политическим партиям, отдавая голоса за их представителей в ходе очередных публичных выборов. В ходе избирательной кампании кандидаты, как правило, ориентируются на сравнительно незначительную часть электорального корпуса, которая устойчиво не доверяет какой-либо одной политической партии и готова изменить свои электоральные предпочтения. Данный механизм проявляет весьма высокую эффективность на общегосударственном уровне, но не всегда выглядит приемлемым для цели организации функционирования публичной власти на местах[1].

Завершая исследование проблематики обеспечения мандата народного доверия в деятельности муниципальных сообществ, обратим внимание на вопрос о необходимости эффективной координации деятельности государственной власти и местного самоуправления, при которой возможны отдельные компоненты координационных и субординационных отношений. Конституционные поправки от 2020 года, на наш взгляд, не случайно ввели в нормативно-правовой оборот категорию «единая система публичной власти». Муниципалитеты не должны ощущать себя «оторванными» от государственных органов и их деятельности. Действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

[1] Уваров А.А. Избирательные новеллы: прогрессивные реформы или хождение по кругу? // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2015. № 3. С. 329.

исходит из презумпции эффективного взаимодействия всех звеньев публично-правового аппарата, поэтому наряду с «органическими полномочиями» муниципалитетов, которые перечислены непосредственно в Конституции РФ (местный бюджет, муниципальные налоги и сборы, муниципальная собственность), наблюдается обширные перечень якобы «вопросов местного значения», большинство из которых представляет собой форму «участия» муниципалитетов в осуществлении государственной политики[1].

Данный подход федерального законодателя, конечно, можно критиковать с точки зрения отступления от конституционного принципа разграничения вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, которыми органы муниципальных образований лишь могут наделяться, причем в исключительно законодательной форме и с необходимостью передачи соразмерных этому финансовых средств и других материальных активов. Имеющиеся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» *перечни* вопросов местного значения (они *дифференцируются в зависимости от видов* муниципальных образований – внутригородских территорий городов федерального значения, городских и муниципальных округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений)[2] с трудом можно было бы квалифицировать именно как вопросы «местного» значения, особенно если их сравнивать с конституционными положениями (глава 8 Конституции РФ).

С другой стороны, если бы федеральное законодательство ограничилось лишь тремя конституционными пунктами (бюджет, фискальные платежи и собственность), исключая из системы вопросов местного значения *взаимодействие* с федеральной и региональной государственной властью,

---

[1] Фазлиева Л.К. Вопросы местного значения и вопросы ведения местного самоуправления: категориальное соотношение и содержание понятий // Юристъ-Правоведъ. 2020. № 1. С. 26; Модникова Т.Н. Правовое регулирование деятельности главы муниципального образования в механизме решения вопросов местного значения: дис. … канд. юрид. наук. Белгород, 2014. С. 98.

[2] Сергиенко А.М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 8.

оказался бы нарушенным принцип единства системы публичной власти. Муниципалитеты *обязаны принимать участие* в государственной политике, причем здесь необходима *определенная субординация* вышестоящих и нижестоящих органов публичной власти. Но это не должно затрагивать местную компетенцию и прерогативы, вмешательство в которые со стороны государственных властей *не является политически целесообразным*. Общепризнанный в конституционно-правовой науке принцип субсидиарности, в числе прочего, предполагает, что *компетенция должна возлагаться на тот уровень публичной власти, где она будет реализована наиболее целесообразным и эффективным образом*. Таким образом создаются дополнительные институциональные гарантии обеспечения *доверительных отношений между государственной и муниципальной властью* как компонентами единой системы публичной власти. Наделяя органы местного самоуправления соответствующей компетенцией, государство «доверяет» муниципальным образованиям адекватное участие в государственной политике помимо автономного, под свою ответственность решения ими вопросов местного значения[1].

Имеющаяся в современной России модель организации местного самоуправления не может быть охарактеризована как полностью устойчивая и рассчитанная на долгосрочную перспективу. Об этом свидетельствует не только наличие критических подходов в конституционно-правовой научной литературе, но и ряд законодательных инициатив, предпринимаемых в Государственной Думе. Высказываются предложения о необходимости еще большей централизации единой системы публичной власти, исключения из сферы местного самоуправления «поселенческого уровня», расширения государственного контроля над кадровыми процессами в муниципальных образованиях. В свою очередь, муниципалитеты желали бы более устойчивой и полноценной материально-финансовой базы своей жизнедеятельности, более определенных форм взаимодействия с публичной государственной властью.

[1] Непомнящих С.С. Вопросы местного значения как элемент компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 23.

Важное значение имеют также традиции романо-германской правовой семьи, которые в действующем муниципальном праве России учитываются не всегда надлежащим и адекватным образом (в нем отчасти просматриваются черты англо-саксонской модели местного самоуправления).

Несмотря на вышеуказанные обстоятельства, полагаем, что проблема обеспечения доверия в муниципальном народном представительстве сохраняет непреходящее значение, поскольку в отсутствие такого доверия эффективная организация единой системы публичной власти теоретически не представляется возможной. Муниципальные выборы организуются, главным образом, для того чтобы *граждане доверяли своим представителям, устойчиво воспринимали это доверие как имманентное состояние жизнедеятельности локального социума*. При этом выглядит конституционно желательным, чтобы избранные населением муниципалитетов представители пользовались бы *одновременно доверием компетентных органов государственной власти*, т.е. не конфликтовали с ними и не противопоставляли бы местное самоуправление государственной публичной власти, но отстаивали бы интересы местных сообществ с учетом общих задач государства и субъектов Федерации. Обеспечение *одновременно доверия компетентных властей субъектов Федерации и населения муниципальных образований в отношении выборных органов местного самоуправления* – важнейшая задача современного конституционного права России, которая должна эффективно разрешаться в теории, законодательстве и правоприменительной практике.

§ 4. Политические партии как особая форма обеспечения демократического мандата народного доверия в конституционном государстве

Партийное строительство и партийная форма конституционной демократии в государственно-правовой истории России, пожалуй, – наиболее специфическая

сфера обеспечения мандата народного доверия[1] по сравнению с подавляющим большинством зарубежных стран, которые изначально основывали демократическую форму правления, главным образом, на принципах многопартийности и мирного соперничества политических партий. Государственно-правовая история России складывалась принципиально иным образом: конституционно-правовая мысль (не говоря об оппозиционных политических организациях, которые объявлялись вне закона) в царской России формировалась как диссидентская, противоречащая основному курсу самодержавия и полноты власти монарха. Партии получили законодательную возможность выражения политического мнения лишь после Манифеста Николая II от 1905 года и формирования четырех созывов царской Государственной думы[2]. В советский политико-правовой период истории вплоть до горбачевской «перестройки»[3] считалось однозначным, что партия может быть только одна и ей отводится роль «руководящей и направляющей силы» коммунистического общества. Граждане имманентно должны были доверять КПСС, но какое-либо доверие в отношении альтернативных политических сил воспринималось исключительно как антисоветская политическая деятельность, караемая санкциями советского государства и права. Роль партии в советском обществе основывалась не столько на доверии общества, сколько на воспитательной роли партии: она с первых дней своего существования в условиях молодой советской республики должна была играть преобразующую и воспитательную роль, формировать нового человека[4].

---

[1] Мартынов В.В. Теоретические аспекты понимания понятий «политических партий» и «многопартийности» в правовом демократическом государстве // Гуманитарный трактат. 2018. № 31. С. 25.

[2] Шамхалов Ш.А. Идейно-политические установки и деятельность конституционно-демократической партии в Государственной думе России, 1905 – 1917 гг.: дис. … канд. истор. наук. М., 2011. С. 87.

[3] Струкова Е.Н. Альтернативная периодическая печать в истории российской многопартийности. М., 2005. С. 34.

[4] Астафичев П.А. Правовые основы организации общегосударственных представительных органов власти в их историческом развитии // Формула права. 2005. № 1. С. 49.

Современные условия России в целом иные. Политические партии наличествуют в совокупности, являются легальными, конституционно признаваемыми и законодательно гарантируемыми[1]. Это не означает, что любая оппозиционная политическая деятельность юридически допустима: в частности, правомерно объявляются незаконными террористические и экстремистские организации, запрещается пропаганда и агитация ненависти и вражды, призывы к нарушению территориальной целостности страны[2] и т.п. Однако один лишь факт, что в парламенте устойчиво, на протяжении всего периода времени после начала демократических преобразований в СССР, имеются фракции от различных политических партий, неоспоримо свидетельствует о признании многопартийности и политического плюрализма[3], следовательно, допустимости разграничения «правящих» и легальных «оппозиционных» партий[4].

В юридической науке следует, на наш взгляд, разграничивать понятия «политическая оппозиция», «легальная политическая оппозиция» и «партийно-фракционная политическая оппозиция. Наиболее широкая из этих трех категорий – «политическая оппозиция»: она может быть легальной и нелегальной. В свою очередь, легальная оппозиция может иметь или не иметь партийно-фракционную форму. С точки зрения конституционного регулирования общественных отношений, полагаем наиболее желательной именно партийно-фракционную форму политической оппозиции, что, однако, не исключает юридическую возможность существования в стране политических партий, которые потерпели «поражение» в ходе очередных выборов и не получили какого-либо представительства в органах государственной власти и местного самоуправления,

---

[1] Залесны Я., Шиманек Я. Институционализация прав парламентской оппозиции: тренды и вызовы // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2020. Т. 15. № 4. С. 109.

[2] См., например: Володина Н.В. Деятельность исламской радикальной организации «Братья-мусульмане» в арабских странах и других странах мира // Правовая инициатива. 2014. № 1. С. 16.

[3] Проничев В.А. Взаимодействие парламентского большинства и оппозиции в России: проблемы и противоречия // Наука и современность. 2011. № 9. С. 240.

[4] Аметка Ф.А., Хаваджи Д.Р. Правовой статус парламентской оппозиции в западноевропейских странах // Евразийский юридический журнал. 2019. № 8. С. 302.

но осуществляют политическую деятельность самостоятельно, без постоянной взаимосвязи с деятельностью органов публичной власти, рассчитывая лишь на успешную избирательную кампанию в будущем.

Термин «легальная оппозиция» в данном контексте не следует понимать как имманентно критическую позицию альтернативных партий и фракций в отношении безоговорочно всей политики, которую осуществляет правящая партия. Партия может считаться «правящей» в масштабе Российской Федерации, если она имеет, прежде всего, мажоритарное большинство мандатов в Государственной Думе. Данный фактор, однако, не является единственным: важное значение имеют также результаты выборов в органы государственной власти субъектов РФ, поскольку это оказывает решающее воздействие на политический состав Совета Федерации (хотя данная палата Федерального Собрания позиционируется конституционным законодателем как «внепартийная» и «внефракционная»). Наконец, следует учитывать результаты выборов в органы местного самоуправления в масштабах всей страны. В целом можно было бы сказать, что статус «правящей» партии достаточно условен[1], но он однозначно характеризует электоральное предпочтение большинства избирательного корпуса, системно оказанное при организации выборов в органы власти Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований (которые проводятся не одновременно, причем в промежутках между избирательными кампаниями по формированию органов власти различных уровней электоральные предпочтения граждан могут испытывать колебания или существенные изменения).

С точки зрения института народного доверия здесь прослеживаются следующие важные конституционные закономерности. Если в современной России признается возможность участия в выборах *нескольких* политических партий (они не могут иметь тождественную политическую платформу, в

[1] Черницына О.В. Парламентская оппозиция – феномен политической практики современной России // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХИиГС. Серия: Политология и социология. 2017. № 2. С. 85; Торсунов К., Бафоев Ф. К вопросу становления, функционирования и развития парламентской оппозиции // Гражданское общество. 2008. Т. 5. № 1. С. 53.

противном случае – это не партии), все эти объединения граждан по объективным причинам не могут рассчитывать одновременно на статус правящих. Одни граждане доверяют мандаты представителям будущей правящей партии, другие – на таких же законных основаниях оказывают доверие партиям в будущем оппозиционным, т.е., по результатам выборов, не имеющим большинства в органах народного представительства, но реализовавшим конституционное право на представительство в форме легальной деятельности в выборных органах публичной власти.

Полагаем, что само по себе слово «оппозиция» не следует трактовать исключительно в негативном контексте, хотя общественно-политическая практика нередко демонстрирует данную неточность вследствие недостаточно последовательного разграничения понятий «легальной» и «нелегальной» оппозиции[1]. Так, Федеральным законом «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»[2] предусмотрено, что зарегистрированные политические партии не могут быть признаны иностранными агентами. Данный нормативный правовой акт разграничивает категории «поддержка», «воздействие» и «иностранное влияние». Поддержка («имущество» и «помощь») и воздействие позиционируются как формы иностранного влияния. Деятельность может считаться осуществляющейся «под иностранным влиянием» не только при наличии ее «политической» характеристики, но и в иных случаях, если это противоречит национальным интересам страны и основам ее публичного правопорядка. Данный закон распространяет действие на публичные мероприятия, дебаты, дискуссии и выступления, включая распространение мнений о политике и решениях органов государственной власти и местного самоуправления.

---

[1] Майорова О.Н. Курс на реформы, «улучшающие» социализм, и деятельность польской оппозиции (1982 – 1987) // Славянский мир в третьем тысячелетии. 2012. № 7. С. 226.

[2] Федеральный закон «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» от 14.07.2022 № 255-ФЗ // СЗ РФ. 2022. № 29. Ст. 5222.

В отношении иностранных агентов законодатель вводит ряд ограничений правового характера[1]. Данные лица не могут занимать должности в органах публичной власти, иметь допуск к государственной тайне, участвовать в избирательных кампаниях и выступать организаторами публичных мероприятий. Государственный контроль за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием, предполагает организацию плановых и внеплановых проверок их функционирования, ежегодный доклад палатам Федерального Собрания о деятельности иностранных агентов, ведение реестров иностранных агентов и лиц, аффилированных с ними. Если лицо намеревается действовать в качестве иностранного агента, оно обязано проявить инициативу и проинформировать об этом официальные публичные власти. Аккредитованные в России иностранные журналисты иностранными агентами не признаются.

Из приведенных законоположений следует, что сама по себе политическая деятельность иностранных агентов противоправной не является[2]. Нарушение законодательства может проявляться в более ограниченных формах, таких как несообщение сведений о наличии статуса иностранного агента, непредоставление требуемых сведений в органы публичной власти и т.д. Не следует, на наш взгляд, квалифицировать как нарушение законодательства также *притязания* иностранных агентов на занятие публичных должностей, на выдвижение кандидатами на выборах, на заявление официального ходатайства о проведении публичного мероприятия и др. В случаях выражения подобных инициатив именно на органы публичной власти возлагается конституционная обязанность отказать в назначении на должность, в регистрации кандидатом на выборах, в согласовании публичного мероприятия и др. Само по себе притязание на осуществление политического права, даже если наличие такого права отрицается текущим законодательством, незаконным считаться не должно. При этом иностранные

[1] Федотов М.А. К вопросу о понятии «иностранный агент» в российском праве // Труды по интеллектуальной собственности. 2012. Т. 11. № 2. С. 77.

[2] Кондрашев А.А. Иностранные агенты в России: как заимствованный американский правовой институт приобрел иной смысл в российском законодательстве и правоприменительной практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 4. С. 121.

агенты не вправе скрывать данный статус, вводить в заблуждение органы публичной власти, предоставлять подложные документы и т.п. Основное же ограничение деятельности иностранных агентов заключается в юридической невозможности организации полноценной политической организации (главным образом – политической партии), которая имела бы официальное право участвовать в выборах на полностью законных основаниях, притязая, в том числе, на статус легальной политической оппозиции[1]. Если политическая партия официально зарегистрирована и действует, то это государственная гарантия защиты соответствующей политической организации от иностранного влияния[2].

В анализируемом аспекте также значение имеют нормативные положения Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»[3]. Согласно данному документу, «причастность к нарушениям» конституционного статуса личности дает основания к запрету на въезд в Россию, а также наложению ареста на финансовые и иные активы, запрету на сделки с собственностью и инвестициями в отношении иностранных граждан и апатридов. В отличие от ограничений «иностранного влияния», в данном случае запрет *не* касается статуса российских граждан (последние вправе беспрепятственно въезжать в Россию, осуществлять свои гражданские и финансовые права и обязанности). Нетрудно заметить, что нормы Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных…» исключают, таким образом, возможность непосредственной политической деятельности иностранных граждан и апатридов на территории нашей России.

При кажущемся отступлении от общепризнанных конституционных и демократических ценностей, следует подчеркнуть, что аналогичные

---

[1] Гаврилова А.В. Неопределенность дефиниции «политическая деятельность» в контексте правового регулирования деятельности некоммерческих организаций // Государственно-правовые исследования. 2021. № 4. С. 378.

[2] Альтернативная точка зрения – см., например: Мамасахлиси Н.М. «Иностранный агент» – советское прошлое или неутешительные реалии России // Научный поиск. 2016. № 1. С. 31.

[3] Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» от 28.12.2012 № 272-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7597.

правоограничения имеют место в конституционном праве многих зарубежных стран[1]. Сами по себе они не должны, на наш взгляд, считаться нарушением требований ч. 3 ст. 55 Конституции РФ[2]. Организация всеобщих, равных, прямых, тайных и альтернативных выборов – это *внутреннее дело* каждого демократического государства, которое должно быть *защищено от иностранного политического влияния*, что не следует смешивать с обязательным действием общепризнанных принципов и норм *международного права*. Суверенные государства в международных отношениях берут на себя конституционно-правовые обязательства и обязаны их соблюдать вследствие принципа pacta sunt servanda. В ряде случаев от международно-правовых обязательств можно отказаться (например, посредством денонсации международных договоров). Последние из перечисленных обстоятельств в юридическом смысле не являются «иностранным политическим влиянием» и подлежат квалификации в качестве именно международно-правовых.

Комбинация народного доверия правящим и оппозиционным политическим партиям позволяет чередовать их статус по мере изменений в электоральных предпочтениях. Это – одна из основ так называемой «школы парламентаризма», которая является одной из альтернативных «классической теории» разделения властей во всеобщей истории политико-правовой мысли человечества. Современная Россия, на что указывает Конституционный Суд РФ[3], не в полной мере воспринимает этот опыт: полноценная модель многопартийности не сложилась, партии парламентского меньшинства имеют незначительные шансы

---

[1] Кулешова Н.Н., Трыканова С.А. Организационно-правовые аспекты предоставления избирательных прав иностранным гражданам: опыт ЕС // Выборы: теория и практика. 2021. № 1. С. 15.

[2] Зинковская Д.А. Особенности реализации избирательного права иностранных граждан в Российской Федерации // НаукаПарк. 2017. № 1. С. 28.

[3] Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

на приобретение статуса правящих даже в случае формирования избирательных блоков (которые ранее допускались законодательством, но теперь из нормативно-правовой системы исключены)[1]. Следует учитывать, что демократический режим обеспечивает не сама по себе многопартийность, а периодическая сменяемость правящих и оппозиционных партий. Если одни и те же политические партии в ходе каждой из избирательных кампаний демонстрируют примерно одну и ту же диспозицию электоральных предпочтений – политическую систему с неизбежностью ожидают стагнация, консерватизм и недостаточные стимулы к активизации социально-экономического развития страны.

Межпартийное соперничество, однако, не следует смешивать с политической системой в целом. Ротация правящих и оппозиционных партий привносит в политическую систему элемент нестабильности. Чтобы противостоять этому, необходимо наличие конституционного института, который обеспечивал бы согласованное функционирование и взаимодействие единой системы публичной власти. В условиях современной России сложилось так, что эту функцию осуществляет, главным образом, институт президентства[2], а также консультативные органы при нем (Государственный Совет РФ, Администрация Президента РФ, Совет Безопасности РФ). Глава государства не ассоциируется с принадлежностью к каким-либо политическим партиям и позиционируется «вне» межпартийного соперничества. Тем самым, с одной стороны, гарантируется политическая стабильность (основывается на *персональном доверии* граждан в отношении «беспартийного» Президента РФ), с другой – должно обеспечиваться политическое движение и соперничество, основанное на *конкурирующем доверии* избирателей (парламентские выборы, которые организуются с использованием пропорциональной избирательной системы и позволяют партиям дополнительно выдвигать кандидатов в мажоритарных избирательных округах).

---

[1] Заикин С.С. Избирательные блоки в России: история и перспективы развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 2. С. 63.

[2] Абаева Е.А. Конституционное развитие президентской функции по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти // Стабильность и динамизм Российской Конституции. Саратов, 2021. С. 10.

Одна из актуальных проблем конституционно-правового обеспечения эффективного участия политических партий в общественно-политической жизни, на наш взгляд, заключается в том, что «персональное доверие» является достаточно обеспеченным, в то время как «конкурирующее доверие», напротив, еще только «пробивает себе дорогу» и может быть реализовано лишь в долгосрочной перспективе. Доверие избирателей к политической партии не обязательно должно быть неизменным и устойчивым[1]. Напротив, оно может и должно меняться, особенно если соответствующая партия не предлагает новые пути развития страны, не способна брать на себя ответственность за функционирование политической системы, рекрутировать новых политических лидеров и предлагать их общественности для апробации в качестве кандидатов на выборах различных уровней публичной власти[2].

Миноритарные политические фракции в Государственной Думе и их территориальные представители в субъектах РФ, в условиях современной России, проявляют инертность и, своего рода, «удовлетворенность» позиции партий меньшинства. Такой подход вряд ли можно было бы считать «ответственным» по отношению к партийному строительству в условиях конституционного государства и демократического общества[3]. Данные субъекты конституционных правоотношений не проявляют подлинного стремления стать «правящими» и осуществить таким образом требуемую конституционным регулированием ротацию. Это в числе прочего дает повод для активизации нелегального оппозиционного политического движения, поскольку избиратели объективно желают *выбирать* кандидатов и партии, а не только *поддерживать* уже предложенные для голосования кандидатуры.

---

[1] Долгих Ф.И. Партийная система России – состояние и перспективы // Юридический мир. 2020. № 2. С. 19.

[2] Гасайниев М.Г., Рамазанов А.Х. Партия власти как феномен современной политической системы // Образование. Наука. Научные кадры. 2022. № 3. С. 31; Жуков В.Н. Механизмы повышения эффективности института многопартийности в контексте реформирования избирательных систем // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. № 6. С. 165.

[3] Евтюхин Ю.А. Юридическая ответственность политических партий в избирательном процессе: перспективы правового регулирования // Теория и практика общественного развития. 2017. № 9. С. 32.

Противодействие нелегальной политической оппозиции может осуществляться, по крайней мере, двумя основными способами: *административно-ограничительными* и *демократически-конкурентными*. Анализ законодательства и складывающейся практики Конституционного Суда РФ показывает, что государственно-правовая система использует оба метода[1], но с очевидным и не всегда обоснованным «перевесом» в пользу первого из них. Не отрицая общественно-политическую необходимость адекватного применения административно-ограничительных мер и даже, при определенных обстоятельствах, карающей административно-правовой и уголовно-правовой санкции, подчеркнем, что в современной России *конституционно-правовое регулирование в недостаточной степени поддерживает и обеспечивает активизацию легального межпартийного соперничества законно сформированных и юридически обоснованно действующих официальных политических партий*, которые не являются и не могут являться ни иностранными агентами, ни подпадать под признаки террористических или экстремистских организаций и т.д. Отсутствие полноценной институциональной конкуренции между ними, к сожалению, стимулирует латентную политическую активность[2] и рост притязаний на иностранное влияние на политическую систему страны.

Патриотическая и гражданская позиция, на которую в числе прочего ориентируют конституционные поправки от 2020 года[3], предполагает активизацию внутренних партийно-политических процессов, которые поддерживают государственный суверенитет России и защищают ее от неправомерного иностранного влияния. Общественно полезные цели защиты национальных интересов страны и повышения ее геополитической роли в

---

[1] Астафичев П.А. Организация конституционного правосудия в России // Современное общество и право. 2011. № 2. С. 134.

[2] Седова Н.Н. Влияние умонастроений и установок россиян на их социально-политическую активность // Информационно-аналитический бюллетень Института социологии РАН. 2021. № 2. С. 72.

[3] Дрогавцева Е.А. Право на гражданство: конституционные гарантии и проблемы реализации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2023. С. 15.

мировом сообществе не означают, что современная Россия должна отказаться от конституционной демократии, разделения властей и признания верховенства прав и свобод человека и гражданина. Напротив, российскому обществу следует самостоятельно, без внешнего влияния, заботиться о собственном благосостоянии и опережающем развитии в государственно-правовом смысле. Важным условием достижения названной цели является, на наш взгляд, *дальнейшее совершенствование политического многообразия и многопартийности, свободных и конкурентных выборов в органы народного представительства при институциональном обеспечении единства системы публичной власти, эффективных гарантиях конституционной законности и правопорядка.*

В связи с этим, в числе прочего полагаем необходимым изменение редакции ст. 9 Федерального закона о Государственном Совете РФ[1], в которой устанавливается состав членов Государственного Совета (руководителем Совета по должности является Президент РФ). В состав данного консультативного органа при главе государства по должности входят председатели Правительства РФ и палат Федерального Собрания, Руководитель Администрации Президента РФ. Однако представители политических партий, которые имеют фракции в Государственной Думе, по должности в состав Государственного Совета не входят (для этого требуется отдельное решение Президента РФ). Имеются основания считать, что более предпочтительным законодательным решением было бы законодательное закрепление права руководителей политических партий, которые имеют фракции в Государственной Думе, на вхождение в состав Государственного Совета РФ, если политическая партия не откажется от этого (участие политических партий в составе консультативного органа при главе государства может быть исключительно добровольным).

В обоснование данного законодательного предложения можно высказать следующие аргументы: во-первых, преодоление заградительного пункта на выборах в Государственную Думу в части ее формирования на основе

[1] Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 № 394-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8039.

пропорциональной избирательной системы само по себе дает право политической партии на повышенные гарантии участия в публичной деятельности, даже если политическая партия не обладает парламентским большинством[1]; во-вторых, Государственный Совет РФ является консультативным органом при Президенте РФ, поэтому существенными становятся конституционные гарантии, дающие возможность представителям различных политических сил высказывать альтернативную точку зрения до принятия главой государства окончательного решения[2]; в-третьих, предлагаемое законодательное нововведение могло бы повысить роль и значимость политических партий в государственной деятельности[3]; в-пятых, многие межфракционные разногласия по ключевым вопросам определения основных направлений внутренней и внешней политики страны могли бы частично преодолеваться в ходе дискуссии[4] членов Государственного Совета РФ (последние фактически вовлечены в процесс публичного управления и обладают достаточными полномочиями для принятия соответствующих решений публично-правового характера).

Политические партии, на наш взгляд, не должны «подменять» государственный аппарат[5] в той же мере, в какой государственный аппарат не вправе чрезмерно «дистанцироваться» от партийно-политического влияния[6]. В советский период отечественной государственно-правовой истории наблюдалась практически полная подмена государственного аппарата коммунистической партией. Вероятно, что именно вследствие «обратного эффекта», т.е. в целях преодоления негативного опыта советского прошлого, в современной России

---

[1] Белов С.А. Системное правовое регулирование избирательной системы // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 89.

[2] Коваль С.П. Место Государственного Совета РФ в единой системе публичной власти России в контексте конституционных поправок // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: Естественные, общественные науки. 2022. № 1. С. 19.

[3] Степанова С.С. Политические инновации как фактор изменений института парламентских партий в современной России // PolitBook. 2022. № 2. С. 182.

[4] Иванов А.А. Правые в русском парламенте: от кризиса к краху (1914-1917). – М., 2013. С. 54.

[5] Туфанов Е.В., Кравченко И.Н. К проблеме формирования номенклатуры – правящего класса советского государства // Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета. 2015. № 1. С. 239.

[6] Борисовская Н.В. Значение и роль политических партий в современном демократическом обществе // Казанская наука. 2010. № 4. С. 200.

было оказано предпочтение диаметрально противоположной модели, согласно которой роль политических партий в публичном управлении с очевидностью занижена, государственный аппарат функционирует как бы «сам по себе», вне *ясной и конкретной* зависимости от диспозиции партийно-политических предпочтений избирателей, которые были выявлены по результатам очередных выборов.

Следует учитывать, что *партийно-политическая форма – одна из наиболее эффективных, чтобы обеспечить доверие публичной власти и гражданского общества.* Доверие граждан репрезентативно «измеряется» диспозицией фракций в Государственной Думе и должно находить выражение в деятельности государственного аппарата (по крайней мере, в части формирования и контроля деятельности Правительства РФ). С этой точки зрения конституционные поправки от 2020 года одновременно обеспечили и ограничили данный процесс: с одной стороны, Правительство РФ в значительной степени лишилось конституционной самостоятельности (оно с 2020 года осуществляет деятельность «под общим руководством» Президента РФ), с другой – полномочия Государственной Думы в части формирования состава Правительства РФ в 2020 году были расширены.

Обзор практики Конституционного Суда РФ показывает, что межпартийное соперничество и партийное строительство многократно порождали поводы и основания для обращения заинтересованных и полномочных субъектов в высший судебный орган конституционного правосудия в целях защиты их конституционных прав и законных интересов[1]. В связи с этим весьма примечательны, в частности, правовые позиции о «двойном преимуществе» политических партий в части возможности баллотировки кандидатов и списков кандидатов в одномандатных округах и по единому избирательному округу[2], о

[1] Астафичев П.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: обеспечение конституционности избирательной системы // Современное общество и право. 2012. № 1. С. 112.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О

правовых последствиях «выбытия» хотя бы одного из кандидатов, занимающих первые три места в общефедеральной части списка кандидатов[1]. В 2004 году Конституционный Суд РФ занял весьма важную правовую позицию по вопросу о недопустимости создания политических партий по признакам национальной и религиозной принадлежности: по мнению высшего судебного органа конституционного правосудия, законодатель вправе вводить подобные правоограничения, и они не могут квалифицироваться как противоречие ч. 3 ст. 55 Конституции РФ[2].

Примечательно, что анализируемая правовая позиция Конституционного Суда РФ сама по себе не препятствует свободе усмотрения федерального законодателя. Многие зарубежные страны в своих конституционных системах допускают создание политических партий, основанных на национальном или религиозном признаке. В связи с этим федеральный законодатель, в сущности, конституционно уполномочен снять соответствующий юридический запрет. Однако это препятствовало бы полноценному обеспечению в постсоветской России конституционных режимов *многонациональности*[3] и *секуляризации*[4]. В конституционно-правовом регулировании вследствие поправок от 2020 года появилась норма о русском народе как «государствообразующей» нации, что, однако, не означает умаления значения других наций и народностей, которые объединены в ходе более чем тысячелетней истории российской

выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2102.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

[3] Дзеранов Т.Е. Россия: нации и цивилизация // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. № 7. С. 1354.

[4] Шершнева-Цитульская И.А. Отделение церкви от государства в советской России: к 90-летию Декрета Совета народных комиссаров РСФСР «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» // Вестник Российской правовой академии. 2008. № 2. С. 16.

государственности. Также следует учитывать многоконфессиональный состав народа России, хотя Русская православная церковь и сыграла важнейшую историческую роль в формировании российского государства после падения татаро-монгольского ига и на более поздних этапах истории вплоть до революционных событий начала XX века[1].

При подобных обстоятельствах, возможно, правовую позицию Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 года следовало бы толковать расширительно. Экспансия националистических настроений, равно как и противопоставление одной религии другой, чреваты весьма негативными политико-правовыми последствиями для современной России. Особенно это нежелательно в форме институционализации соответствующих политических партий, которые обладают правом участия в выборах и формирования парламентских фракций. Национальный и религиозные факторы в партийно-политической деятельности, на наш взгляд, должны быть нейтральными, и они не должны оказывать решающего воздействия на электоральное поведение граждан.

Основная конституционная функция политических партий состоит в разработке *вызывающих доверие избирателей* предвыборных программ, которые имеют благоприятную перспективу и могут быть реализованы в последующей парламентской практике в случае победы партии на выборах, причем без угрозы ущерба национальным интересам страны. Это – весьма ответственная аналитическая работа, которая предполагает разумное сочетание «консервативного» и «инновационного», «старого» и «нового», «исторически обусловленного» и «востребованного новыми вызовами времени» подходов. Каждая политическая партия должна осуществлять указанную деятельность самостоятельно, *в инициативном порядке и без какой-либо патерналистски ориентированной опеки государственного аппарата и сообщества чиновников*[2].

---

[1] Левкина Н.В. Взаимодействие Русской православной церкви и государства: история и современность. Новочеркасск, 2011. С. 87.

[2] Рубинштейн А.Я. Государственный патернализм: наукометрический провал // Журнал институциональных исследований. 2021. Т. 13. № 3. С. 20.

Долгосрочное доверие гражданского общества по отношению к выборным органам публичной власти, по объективным причинам, весьма сложно гарантировать в отсутствие *институционально обеспеченного, эффективно функционирующего и долгосрочно ориентированного партийно-политического народного представительства*[1]. Политические партии, на наш взгляд, – это своего рода «основной посредник» между государством и гражданским обществом, который призван обеспечивать перманентное «измерение» и последующую «реализацию» народного доверия[2]. *Иные формы* обеспечения народного доверия в конституционном государстве и гражданском обществе следует рассматривать, главным образом, как *вспомогательные*.

Другим довольно значимым юридическим спором, который рассматривался Конституционным Судом РФ в 2005 году, был вопрос об исключительно федеральном статусе политических партий, о законодательных требованиях к численности членов и количеству региональных отделений партий. Конституционное правосудие констатировало усиление требований к политическим партиям, что проявилось в качестве одной из тенденций текущей законодательной политики того периода времени. Заявитель по настоящему делу полагал целесообразным сохранить статус партий за региональными политическими общественными объединениями и квалифицировал вновь введенные федеральные законодательные ограничения в качестве чрезмерных и недопустимых с конституционной точки зрения.

Конституционный Суд РФ занял позицию разумной сдержанности[3] и невмешательства в законодательную политику Федерального Собрания[1]. При

---

[1] Улакова Д.Б. Политические партии и их роль в повышении уровня и качества народного представительства во власти // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2009. № 15. С. 72; Ерыгина В.И. Проблема соотношения власти и свободы в правовой теории представительного государства // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 17.

[2] Волкова Е.А. Некоторые вопросы статуса политических партий в свете посланий Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 24.

[3] Джавакян Г.З. Принцип разумной сдержанности как фидуциарная конституционно-правовая категория // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 1. С. 19; Хаснутдинов Ф.Г. Принцип разумной сдержанности в конституционном судопроизводстве: на примере

этом в анализируемом постановлении высшего судебного органа конституционного контроля можно усмотреть и скрытый мотив в пользу дальнейшего укрупнения партий в конституционном партийном строительстве. Для периодического чередования у власти правящих и легальных оппозиционных политических партий желательно, чтобы партий было несколько, и чтобы они были бы относительно «крупными» (с точки зрения значимости в глазах избирателей и соответствующей электоральной поддержки). Кроме того, в условиях федеративной системы с титульной национальностью ряда субъектов РФ, сама по себе допустимость наличия партий субъектов РФ (речь идет о республиках, автономной области и автономных округах в составе России), стимулирует вероятность сепаратистских либо националистических факторов в партийном строительстве, что не является желательным явлением в конституционном государстве и демократическом обществе.

С другой стороны, представляются дискуссионными критерии «численности членов» и «количества региональных отделений», которые выбраны федеральным законодателем в качестве основополагающих при институционализации политических партий, причем в совокупности и без возможности взаимозаменяемости[2]. Население современной России выглядит весьма неравномерным. В частности, в Москве, в Санкт-Петербурге и ряде других крупных городов сосредоточена значительная часть потенциальных избирателей. При таких обстоятельствах критерий наличия региональных отделений может быть расценен и как чрезмерный. Так, если политическая партия имеет значительное число сторонников в крупных городах, но не пользуется поддержкой избирателей в других регионах – с точки зрения электоральной

практики Конституционного Суда Республики Татарстан // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2020. № 15. С. 188.

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

[2] Лапаева В.В. Законодательное требование к численности политической партии как ограничение конституционного права на объединение: критерии правомерности // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 25.

статистики подобная партия должна иметь право на существование. Полагаем, что *основным критерием институционализации политических партий должно быть либо количество формальных членов, либо подтвержденное результатами выборов число избирателей, которые высказались в поддержку соответствующей партии.*

Последняя проблема далеко не чужда современной России[1]. Подчеркнем, что многие конституционные системы зарубежных стран воздерживаются от установления института формального членства граждан в политических партиях, предпочитая законодательно устанавливать либо исходить из не подкрепленной законом презумпции, что проголосовавшие за соответствующую партию граждане – это и есть ее *неформальные* «члены». Данный конституционно-правовой подход имеет свои преимущества, поскольку создает желательную *мобильность в предпочтениях и доверии избирателей*.

Традиции партийного строительства в КПСС предполагали обратный подход: гражданина сначала принимали в «кандидаты в члены КПСС», затем – в «члены партии». Между этими двумя процедурами обычно проходил один год, чтобы первичная партийная ячейка могла бы удостовериться в идеологической выдержанности, моральной устойчивости, личных и деловых качествах претендента на столь высокий статус. Выход из состава партии расценивался едва ли не как измена идеологической системе. При этом некоторых граждан принудительно исключали из членов партии, мотивируя это недостаточной политико-идеологической лояльностью либо аморальным поведением в обществе.

Описанная парадигма, на наш взгляд, не вполне может быть применима к условиям современной России. Конституционный институт народного доверия сегодня требует, чтобы *предпочтения и доверие избирателей, будучи мобильными сами по себе, обретали адекватное движение в электоральной деятельности*. Если политическая партия вследствие очередных выборов продемонстрировала

[1] Моисеев А.М. Численность политической партии как статусное требование российского законодательства // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 17; Головин А.Г., Головина Т.Б., Гришина М.В., Чуров В.Е. О влиянии требований к численности политических партий на электоральные процессы // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 24.

сравнительно высокий результат (например, преодолела заградительный пункт на выборах депутатов Государственной Думы) – этого вполне достаточно, чтобы партия имела право на продолжение своей деятельности, даже если численный состав ее формальных членов или количество региональных отделений перестали удовлетворять федеральным законодательным требованиям. Численность формальных членов и количество региональных отделений, во всяком случае, – не единственный критерий оценки конституционной допустимости организации и деятельности политических партий.

В другой стороны, политические партии вне зависимости от своего электорального результата нуждаются в адекватном *конституционном контроле* с точки зрения соблюдения требований разумных ограничений свободы слова и права на выражение политического мнения в конституционном государстве и демократическом обществе. Так, если политическая партия основывается на идеологии нацизма[1], экстремизма[2], терроризма[3], пропагандирует расовое или религиозное превосходство, национальную ненависть или вражду, призывает к насильственному изменению основ конституционного строя, изменению территориальной целостности страны либо иным образом создает существенную и реальную угрозу национальной безопасности страны – она должна быть лишена соответствующего статуса, дающего право на участие в публичных выборах. Наиболее оптимальным здесь представляется ресурс судебного конституционного правосудия. Имеются основания утверждать, что только Конституционный Суд РФ, но не Верховный Суд РФ и не суды общей юрисдикции, должны обладать эксклюзивным юридическим правом оценивать соответствующие действия политических партий. Данные судебные споры имеют *исключительно*

---

[1] Примова Э.Н. Роль Нюрнбергского процесса в развитии международного права и противодействии идеологии нацизма // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 4. С. 115.

[2] Кочои С.М. О качестве уголовно-правового регулирования ответственности за экстремизм и идеологический экстремизм // Всероссийский криминологический журнал. 2022. Т. 16. № 2. С. 241.

[3] Хутуев В.А. К вопросу об ответственности за пропаганду терроризма // Пробелы в российском законодательстве. 2020. Т. 13. № 4. С. 116.

конституционную природу и, следовательно, не могут, на достаточных правовых основаниях, перемещаться в сферу судебного административного процесса.

После принятия Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 года, отчасти, ввиду поддержки конституционного правосудия, федеральный законодатель продолжил политику укрупнения политических партий, используя для этого инструментарий повышения требования к минимальной численности членов партии для ее конституционной легализации. Данная законодательная новация также стала предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ, причем Суд занял позицию в пользу достаточных прерогатив законодателя, мотивировав это необходимостью учета социально-политических условий и возможностью продолжать деятельность бывших политических партий в форме общественного объединения[1].

Данные вопросы, на наш взгляд, действительно находятся в сфере усмотрения федерального законодателя и не подлежат разрешению средствами судебного конституционного правосудия, если только количественные изменения с очевидностью не перетекут в качественные. Конституционный Суд РФ не должен оценивать конкретные законодательные требования к численности членов политических партий, абстрагируясь при этом от иных существенных факторов конституционно-правового характера. Однако следует учитывать, что Государственная Дума, обладающая правом первичного принятия законопроектов, является в этом весьма заинтересованным лицом и, следовательно, не может поддерживать конституционные требования объективности и беспристрастности[2]. При прочих равных условиях, нижняя палата Федерального Собрания будет формировать такое партийно-электоральное законодательство, которое политически выгодно текущему большинству парламентариев в Государственной Думе. Чтобы противодействовать этому,

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

[2] Казанцев А.О. Право законодательной инициативы Конституционного Суда РФ (в контексте принципа «никто не может быть судьей в собственном деле») // Lex Russica. 2017. № 2. С. 26.

законодательная процедура предусматривает последующее участие Совета Федерации (данная палата может принять законопроект к рассмотрению и его отклонить, но вправе и не рассматривать его, поскольку он не входит в обязательный конституционный перечень), Президента РФ (глава государства обладает правомочием на применение отлагательного квалифицированным большинством парламентариев вето).

Право Президента РФ и Совета Федерации воспрепятствовать неблагоприятной законодательной практике Государственной Думы – важнейшая конституционная гарантия, которая создает ощутимые преграды для произвольных законодательных действий этой выборной палаты парламента[1]. Если Государственная Дума не пользуется поддержкой Президента РФ и Совета Федерации одновременно, и при этом предпримет политически утилитарные законодательные инновации, которые выгодны только Думе и не поддерживаются другими субъектами федерального законодательного процесса – соответствующая законодательная инициатива обречена на полную неудачу[2]. Здесь более эффективной представляется не столько сдержанная политика Конституционного Суда РФ, сколько ясно выраженная воля Президента РФ и Совета Федерации в виде отклонения законопроекта (если Совет Федерации отклоняет законопроект, это может быть преодолено квалифицированным большинством депутатов Государственной Думы, но если еще и Президент РФ воспользуется своим правом вето, то Государственная Дума без поддержки Совета Федерации, будучи «предоставленной сама себе», не обладает достаточной прерогативой для принятия окончательного законодательного решения).

В связи с этим полагаем, что политико-правовая функция создания надлежащих институциональных конституционных условий для оптимального партийного представительства в Государственной Думе – это компетенция,

---

[1] Пажетных Д.В., Колесников Е.В. Участие Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 18; Золотухина Т.А. О роли Президента РФ в российском законотворческом процессе // Евразийский юридический журнал. 2022. № 2. С. 65.

[2] Палыгина Е.А. Право вето Президента Российской Федерации: проблемы реализации // Власть и управление на Востоке России. 2010. № 1. С. 199.

главным образом, Президента РФ, Совета Федерации и, отчасти, Конституционного Суда РФ[1], но не самой Государственной Думы, которая в силу объективных причин не способна «посмотреть на себя со стороны» и обнаружить системные дефекты в собственном внутреннем составе. Так называемая «полуторопартийная» система думских фракций, которая наблюдается в составе нижней палаты парламента, в долгосрочной перспективе не представляется жизнеспособной. Она с неизбежностью потребует модернизации, для чего необходимо широкое общественное обсуждение и ряд последующих конституционных реформ.

[1] Збарацкий Б.А. Предварительный конституционный контроль как факультативная стадия законодательного процесса России: pro et contra // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 5. С. 36.

Заключение

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Политическая тенденция поддержки патриотизма и гражданственности давно назрела в обществе и нуждалась в закреплении на уровне Конституции государства. Патриотический смысл Основного закона России поддерживался преамбулой Конституции РФ и рядом ее установлений, нашедших выражение в ее первой и второй главах, уже в 1993 году. Но это не было выражено так четко и однозначно с юридической точки зрения, что наблюдается вследствие поправок от 2020 года. В связи с этим конституционные поправки «идеологического характера» в реформе 2020 г. о необходимости утверждения в обществе гражданственности, патриотизма и национальной идентичности заслуживают научной поддержки.

Изучение практики зарубежного конституционного права по вопросам регулирования функций политических партий и их места в системе народного представительства показывает, что наиболее актуален для современной России опыт стран Восточной Европы, которые преодолели период социалистического конституционализма и вынуждены были более подробно урегулировать статус политических партий, чем это имеет обыкновение в практике традиционного конституционного права западно-европейских демократических стран. Правовое регулирование организации и деятельности политических партий в странах с демократическим конституционным строем опирается на принцип содействия партий выборам кандидатов на основе формирования и выражения политической воли общества. Партии не существуют «сами по себе» вне избирательной системы, их цели органически связаны с народным представительством. Но и народное представительство ощущает себя весьма «неполноценным» вне межпартийного соперничества.

Дифференцированный подход к вопросу о работе депутатов на постоянной или непостоянной основе, подкрепленный противоречивостью традиций и новых тенденций в государственно-правовом развитии страны, в конечном итоге, привел к следующему, относительно устойчивому

законодательному решению: на федеральном уровне народная депутация является, главным образом, профессиональной; в субъектах РФ на постоянной основе работает определенная часть депутатов, но не весь избирательный корпус (по усмотрению региональных законодателей); в муниципальных образованиях количество работающих на постоянной основе депутатов весьма ограничено вплоть до его полного отсутствия. Это объясняется многими обстоятельствами и в целом, на наш взгляд, заслуживает положительной оценки в обществе. Профессиональность депутации действительно должна быть поставлена в зависимость от сложности и масштабности функций народного представительства.

«Базовые» или «основополагающие» формы деятельности народных представителей (взаимодействие с избирателями, участие в заседаниях представительного органа) остаются неизменными. Трансформируются контрольные формы деятельности депутатов, некоторые из них (хорошо известные зарубежной практике) в России вообще не применяются или используются весьма фрагментарно (интерпелляция, вотум недоверия, резолюция порицания, парламентское расследование). Имеет место и обратная тенденция (прежние формы депутатской деятельности утрачивают свое значение вследствие потери актуальности, превращения в своего рода «архаичный институт»).

Конституционная система народного представительства сама по себе создает важные институциональные условия для функционирования законной, легальной и конструктивной оппозиции, которой глубоко чужды экстремизм, насильственные формы захвата власти и другие противоправные формы политической активности. Демократический потенциал конституционного института представительного народовластия в современной России используется не полным образом и нуждается в стимулирующем конституционно-правовом воздействии, включая средства конституционного регулирования и развивающей его практики конституционного правосудия.

Особенно это касается конституционно-правового регулирования форм депутатской деятельности.

Депутатский индемнитет требует особых конституционно-правовых гарантий учреждения и изменения. В частности, индемнитет не должен устанавливаться подзаконными нормативными правовыми актами, если только речь не идет об индемнитете депутатов представительных органов муниципальных образований, в которых законодательное регулирование вообще не является допустимым. На федеральном уровне индемнитет сенаторов и депутатов нуждается в регулировании федеральным законом, в субъектах Федерации – законом субъекта РФ, в муниципальных образованиях – нормативным правовым актом представительного органа муниципалитета. Конституционное регулирование должно запрещать делегирование данной регулирующей компетенции не только органам исполнительной власти, но и внутренним депутатским органам и образованиям (президиумам, председателям палат или самих представительных органов и т.д.). Денежное обеспечение депутатского корпуса должно быть полностью *прозрачным*, что гарантируется не только антикоррупционным институтом декларирования доходов и имущества, но также общеизвестностью публичных издержек на содержание депутатского корпуса.

Высшие должностные лица субъектов РФ в силу конституционной презумпции должны пользоваться доверием Президента РФ. Утрата доверия Президента РФ есть достаточное основание для досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов РФ, даже если последние приобрели властные полномочия вследствие прямых всенародных выборов. Иное приводило бы к потере единства системы публичной власти, особенно ее исполнительной ветви, которая нуждается в особых гарантиях иерархии и субординации. Вместе с тем, сами выборы высших должностных лиц субъектов РФ нуждаются в дальнейшей демократизации, в том числе – в избавлении от различных «муниципальных фильтров» и аналогичных им сдерживающих механизмов, которые препятствовали бы свободному волеизъявлению граждан

на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы высших должностных лиц субъектов РФ должны проводиться свободно, на основе подлинной конкуренции политических партий и других альтернативных политических сил. Избранный же путем свободных всенародных выборов глава субъекта РФ должен быть в последующем поставлен в институциональные конституционные условия необходимости поиска надлежащего политического компромисса с главой государства и законодательной (представительной) властью Федерации и субъектов РФ по аналогии со статусом Правительства РФ. Во всяком случае, это предполагает наличие доверия Президента РФ и законодательных (представительных) органов. В случае его утраты полномочия высшего должностного лица субъекта РФ должны быть, по общему правилу, прекращены, если этому не препятствуют другие обстоятельства конституционно-правового характера.

В условиях конституционного признания самостоятельности местного самоуправления трудно согласиться с идеей возможности досрочной отставки глав муниципалитетов ввиду одного лишь недоверия главы субъекта РФ. Однако федеральный закон может установить институт выражения недоверия главы субъекта РФ главе муниципального образования как таковой, сопровождая это рядом других правовых установлений (например, правом представительного органа муниципального образования удалить главу муниципального образования в отставку ввиду недоверия главы субъекта РФ). Важно при этом помнить, что в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления основной формой деятельности местных сообществ являются собрания депутатов (в русскоязычной терминологии – заседания представительных органов муниципальных образований). Вероятно, что в теории и практике современной России придается слишком большое значение полномочиям и статусу глав муниципальных образований, в то время как фактическая компетенция по решению вопросов местного значения сосредоточена, главным образом, в границах полномочий представительных органов муниципалитетов. Самостоятельность последних никаким образом не

затрагивается, если федеральный закон учредил бы институт утраты доверия главы субъекта РФ в отношении главы муниципального образования.

Полагаем существенным достоинством действующего правового регулирования на уровне федерального конституционного закона, согласно которому президентские полномочия по назначению федерального референдума сбалансированы не столько компетенцией палат Федерального Собрания, сколько полномочиями Конституционного Суда РФ, осуществляемыми в форме предварительного конституционного нормоконтроля. В случае конфликта в вопросе о назначении федерального референдума глава государства и парламент страны находятся в состоянии институциональной оппозиции, поскольку парламент страны и так может принять соответствующее решение в законодательной форме, ему не требуется прямая апелляция к волеизъявлению народа в силу верховенства закона и подзаконного характера любого президентского акта, будь то нормативно-правовой документ или правоприменительное решение (за исключением случаев, когда полномочие главы государства предусмотрено в Конституции РФ и не может быть пересмотрено парламентом в обычной законодательной процедуре). Предварительный конституционный контроль решений, которые могли бы приниматься посредством федерального референдума, представляет собой важный балансирующий механизм в конституционной системе «сдержек и противовесов», поскольку он не позволяет Президенту РФ, в отсутствие воли судей Конституционного Суда РФ, принимать решение о проведении всенародного императивного голосования.

Мы не склонны полностью отрицать институциональную необходимость учреждения общественных советов при органах народного представительства, тем более потому, что на практике эту форму весьма активно используют должностные лица палат Федерального Собрания, особенно – Государственной Думы. Сложность с конституционно-правовой точки зрения здесь заключается в ненадлежащем обострении институциональной конкуренции между избирательной системой и «внеизбирательными» формами взаимодействия

публичной власти и гражданского общества. Состав общественных советов, как правило, подбирается довольно конъюнктурным образом из числа общественных активистов, которые проявляют лояльность не столько к власти вообще, сколько к конкретным должностным лицам в системе народного представительства. Такая форма «общественной поддержки» чревата формированием довольно иллюзорной картины общественного мнения, которое в действительности может иметь совершенно иные тенденции и приоритеты.

Интересы обеспечения доверия гражданского общества к институтам власти и действиям государства требуют дальнейшего совершенствования законодательства о судебной системе и статусе судей, чтобы гарантировать конституционными средствами более высокий уровень независимости, профессионализма и ответственности судов перед обществом и государством. Здесь, напротив, конституционно желательны такие тенденции, как движение, изменение, модернизация, следование современным трендам и запросам времени. Суды не должны быть консервативными и отставать от развития общества. В противном случае они быстро потеряют народное доверие или (при его отсутствии или низком уровне), тем более, не смогут его приобрести.

Выборность Президента РФ и депутатов Государственной Думы, необходимость периодического подтверждения этими лицами мандата народного доверия служат важным инструментом мониторинга действительных общественных настроений и приоритетов в политическом мнении. Особый порядок формирования Совета Федерации, который сочетает представительство субъектов РФ и самой Российской Федерации, позволяет сдерживать конкурирующие интересы политических фракций в Государственной Думе. Эти и ряд других институтов современного конституционного строя страны являются важным фактором обеспечения и поддержки демократического мандата народного доверия в обществе.

Доверие граждан к публичной власти и действиям государства может быть эффективно обеспечено лишь при наличии достаточного доверия органов

публичной власти Федерации и субъектов РФ в их конституционных взаимоотношениях друг с другом. Это само по себе не противоречит принципам состязательности политических партий, идеологического многообразия и разделения властей. Напротив, конституционный принцип социальной солидарности диктует необходимость обеспечения достаточного единства общества в его фундаментальных конституционных целях. Федеративная система нуждается в согласованности и органическом единстве, что, однако, не отрицает самостоятельность субъектов РФ в рамках их конституционных полномочий и не предполагает чрезмерного федерального вмешательства в реализацию субъектами Федерации демократического мандата народного доверия граждан.

Имеющаяся в современной России модель организации местного самоуправления не может быть охарактеризована как полностью устойчивая и рассчитанная на долгосрочную перспективу. Об этом свидетельствует не только наличие критических подходов в конституционно-правовой научной литературе, но и ряд законодательных инициатив, предпринимаемых в Государственной Думе. Высказываются предложения о необходимости еще большей централизации единой системы публичной власти, исключения из сферы местного самоуправления «поселенческого уровня», расширения государственного контроля над кадровыми процессами в муниципальных образованиях. В свою очередь, муниципалитеты желали бы более устойчивой и полноценной материально-финансовой базы своей жизнедеятельности, более определенных форм взаимодействия с публичной государственной властью. Важное значение имеют также традиции романо-германской правовой семьи, которые в действующем муниципальном праве России учитываются не всегда надлежащим и адекватным образом (в нем отчасти просматриваются черты англо-саксонской модели местного самоуправления).

Комбинация народного доверия правящим и оппозиционным политическим партиям позволяет чередовать их статус по мере изменений в электоральных предпочтениях. Это – одна из основ так называемой «школы

парламентаризма», которая является одной из альтернативных «классической теории» разделения властей во всеобщей истории политико-правовой мысли человечества. Современная Россия, на что указывает Конституционный Суд РФ, не в полной мере воспринимает этот опыт: полноценная модель многопартийности не сложилась, партии парламентского меньшинства имеют незначительные шансы на приобретение статуса правящих даже в случае формирования избирательных блоков (которые ранее допускались законодательством, но теперь из нормативно-правовой системы исключены). Следует учитывать, что демократический режим обеспечивает не сама по себе многопартийность, но периодическая сменяемость правящих и оппозиционных партий. Если одни и те же политические партии в ходе каждой из избирательных кампаний демонстрируют примерно одну и ту же диспозицию электоральных предпочтений – политическую систему с неизбежностью ожидают стагнация, консерватизм и недостаточные стимулы к активизации социально-экономического развития страны.

Межпартийное соперничество, однако, не следует смешивать с политической системой в целом. Ротация правящих и оппозиционных партий привносит в политическую систему элемент нестабильности. Чтобы противостоять этому, необходимо наличие конституционного института, который обеспечивал бы согласованное функционирование и взаимодействие единой системы публичной власти. В условиях современной России сложилось так, что эту функцию осуществляет, главным образом, институт президентства, а также консультативные органы при нем (Государственный Совет РФ, Администрация Президента РФ, Совет Безопасности РФ). Глава государства не ассоциируется с принадлежностью к каким-либо политическим партиям и позиционируется «вне» межпартийного соперничества. Тем самым, с одной стороны, гарантируется политическая стабильность (основывается на персональном доверии граждан в отношении «беспартийного» Президента РФ), с другой – должно обеспечиваться политическое движение и соперничество, основанное на конкурирующем доверии избирателей (парламентские выборы,

которые организуются с использованием пропорциональной избирательной системы и позволяют партиям дополнительно выдвигать кандидатов в мажоритарных избирательных округах).

Библиографический список

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1.1. Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020) // Российская газета. – 1993. – № 237.

2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

3. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ с послед. изм. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

4. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

5. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (с послед. изм.) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (ред. от 31.10.2005) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52. – Ст. 4916.

6. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» (ред. от 01.07.2012) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.

7. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 17.02.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52. – Ст. 4921.

9. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 19.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 3.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.02.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
11. Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ред. от 29.12.2022) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 7. – Ст. 300.
12. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
13. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3466.
14. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 06.02.2023) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3466.
15. Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 170.
16. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ с послед. изм. «Об оперативно-розыскной деятельности» (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3349.
17. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 05.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.
18. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации» (ред. от 28.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
19. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (ред. от 28.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3031.
20. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 06.02.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
21. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 28.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.
22. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 05.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.
23. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31. – Ст. 3448.
24. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 26.05.2001) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1146.
25. Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52. – Ст. 6217.
26. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.
27. Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2392.

28. Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53. – Ст. 7597.
29. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ред. от 28.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.
30. Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (ред. от 28.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 52. – Ст. 6965.
31. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 05.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 8. – Ст. 740.
32. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30. – Ст. 4213.
33. Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53. – Ст. 8427.
34. Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 24. – Ст. 3390.
35. Федеральный закон от 03.10.2018 № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» (ред. от 28.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 41. – Ст. 6190.
36. Федеральный закон от 27.02.2020 № 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 14.03.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 9. – Ст. 1119.

37. Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 12. – Ст. 1640.
38. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 50. – Ст. 8039.
39. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ред. от 06.02.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 52. – Ст. 8973.
40. Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» (ред. от 28.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 29. – Ст. 5222.
41. Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» (ред. от 05.10.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 49. – Ст. 5921.
42. Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // Российская газета. – 2022. – 20 октября.
43. Указ Президента РФ от 21.09.2022 № 647 «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 39. – Ст. 6590.
44. Закон Санкт-Петербурга от 17.02.2016 № 81-6 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (ред. от 28.12.2022) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: http://www.gov.spb.ru (дата обращения: 07.02.2018).
45. Закон города Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы» (ред. от 28.12.2022) // Ведомости Московской Думы. – 1995. – № 4.
46. Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» (ред. от 25.05.2022) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2005. – № 43.

47. Закон Московской области от 24.06.2010 № 77/2010-ОЗ «О гарантиях равного освещения деятельности партий, представленных в Московской областной Думе, государственными телеканалом и радиоканалом Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 17.06.2010 № 5/123-П) (ред. от 28.10.2011) // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2010. – 3 июля.
48. Устав Санкт-Петербурга (принят ЗС СПб 14.01.1998) (ред. от 22.02.2023) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 1998. – № 2.

1.2. Зарубежные правовые акты

1. Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2019).
2. Конституция ФРГ от 23 мая 1949 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2019).
3. Конституция Дании от 5 июня 1953 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2019).
4. Конституция Итальянской республики от 22 декабря 1947 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2019).
5. Конституция Королевства Нидерландов от 24 августа 1815 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2019).
6. Конституция Румынии от 31 октября 2003 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 21.05.2019).
7. Конституция Словакии от 1 сентября 1992 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 21.05.2019).
8. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.legalns.com (дата обращения: 20.05.2019).

1.3. Правовые акты, утратившие силу

1. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 51. – Ст. 582.

2. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик от 31 января 1924 г. – М., 1924.
3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР. – 1936. – 6 декабря.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. // ВВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.
5. Закон СССР от 21.12.1989 «О статусе народных депутатов в СССР» // ВВС СССР. –1989. – № 29. – Ст. 567.
6. Закон СССР от 31.05.1990 «О статусе народного депутата СССР» (ред. от 30.08.1991) // ВВС СССР. – 1990. – № 24. – Ст. 443.
7. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
8. Указ Президента РФ от 15.05.2009 № 549 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по противодействию попыткам фальсификации истории в ущерб интересам России» (утратил силу) // СЗ РФ. – 2009. – № 21. – Ст. 2541.

1.4. Судебные акты

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента РФ от 23 августа 1991 года № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 года № 90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 года № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» // ВВС РФ. – 1993. – № 11. – Ст. 400.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 1995 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской

Республики» в редакции от 26 августа 1994 года» // СЗ РФ. – 1995. – № 29. –Ст. 2860.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3424.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4969.
5. Постановление Конституционного суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 700.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 9. – Ст. 828.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 19. – Ст. 2320.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 года)» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2811.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 марта 1997 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года «О рекламе» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 11. – Ст. 1372.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5877.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 48. – Ст. 5969.

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 6. – Ст. 866.
14. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.2000 № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 13. – Ст. 1429.
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 19. – Ст. 2102.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.
17. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3118.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999

года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.
19. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 6. – Ст. 627.
20. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2002 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 15 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации», статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан - судей и судей в отставке» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 10. – Ст. 1015.
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 14. – Ст. 1374.
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 15. – Ст. 1497.
23. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «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» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 16. – Ст. 1601.
24. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 25. – Ст. 2564.
25. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 30. – Ст. 3101.
26. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 51. – Ст. 5260.
27. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 мая 2004 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона Псковской области

«О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в связи с запросом Администрации Псковской области» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 21. – Ст. 2094.
28. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491.
29. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.
30. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 14. – Ст. 1741.
31. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пунктов 9 и 10 статьи 7 Закона Нижегородской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области» в связи с жалобой гражданина Н.Д. Пирожкова» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3990.
32. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3989.

33. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 11. – Ст. 1073.
34. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1. и 12.1. Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминой, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и А.А. Филатовой» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 10. – Ст. 976.
35. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 47. – Ст. 5709.
36. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 2010 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в редакции Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с

жалобами граждан А.А. Анохина и П.И. Зелинского и запросами Железнодорожного районного суда города Новосибирска и Кировского районного суда города Ростова-на-Дону» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 18. – Ст. 2277.
37. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 октября 2010 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 4 и статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункта 1 статьи 6 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» и абзаца третьего пункта 2 статьи 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» в связи с жалобой гражданина И.Б. Вольфсона» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 46. – Ст. 6027.
38. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3239.
39. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 29. – Ст. 4557.
40. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2012 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи

с запросом Законодательного Собрания Камчатского края» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 48. – Ст. 6744.
41. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2012 № 12-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2921.
42. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53. – Ст. 8062.
43. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 8. – Ст. 868.
44. Постановление Конституционного суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О

выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андронова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в Воронежской области» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 8. – Ст. 2292.

45. Постановление Конституционного Суда РФ от 5 апреля 2013 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 15. – Ст. 1843.

46. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 27. – Ст. 3647.

47. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.05.2014 № 14-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А.Н. Якимова» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 21. – Ст. 2764.

48. Постановление Конституционного Суда РФ от 26 июня 2014 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» в связи с жалобой граждан

А.В. Ерина и П.В. Лебедева» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 27. – Ст. 3849.
49. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2014 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части реализации мер по повышению престижа и привлекательности военной службы по призыву» в связи с запросом Парламента Чеченской Республики» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 46. – Ст. 6424.
50. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 8 статьи 32 Избирательного кодекса города Москвы в связи с жалобой гражданина К.С. Янкаускаса» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 52. – Ст. 7683.
51. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 июля 2015 г. № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 28. – Ст. 4335.
52. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.02.2017 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 9. – Ст. 1422.
53. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 октября 2017 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Д.А. Абрамова, В.А. Ветлугаева и других» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 44. – Ст. 6569.
54. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2017 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении

изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 15. – Ст. 2284.

55. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 2019 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с жалобой гражданина Г.П. Кристова» // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 3. – Ст. 278.

56. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2019 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина О.В. Сухова» // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 30. – Ст. 4411.

57. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 2020 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.А. Сысоева» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 21. – Ст. 3375.

58. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2020 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также пункта 2 части 1 статьи 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобой гражданина И.Н. Котяша» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 15. – Ст. 2433.

59. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 октября 2020 г. № 44-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с жалобой Новосибирского областного союза организаций профсоюзов «Федерация профсоюзов Новосибирской области» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 44. –Ст. 7060.
60. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 2020 г. № 45-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 5.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и пункта 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой религиозной организации Церковь христиан веры евангельской (пятидесятников) «Слово жизни» Долгопрудный» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 46. – Ст. 7378.
61. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2021 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 23. – Ст. 4175.
62. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 2022 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности частей первой и восьмой статьи 332 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.А. Подакова» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 30. – Ст. 5692.
63. Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2022 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности части 3.1 статьи 147 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Руденко» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 28. – Ст. 5199.
64. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2022 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1260 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Е. Мамичева» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 26. – Ст. 4584.

65. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 12. – Ст. 1855.

II. Научная и специальная литература

2.1. Монографии; учебная и справочная литература

1. Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики [Текст]: монография / С.А. Авакьян. – М.: Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова Издательский Дом (типография), 2022. – 484 с. – ISBN: 978-5-7205-1831-8

2. Алексеев С.С. Право и перестройка. Вопросы, раздумья, прогнозы [Текст] / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1987. – 174 с.

3. Астафичев П.А. Конституционное право России [Текст]: учебник / П. А. Астафичев. – М.: Издательский Центр РИОР, 2018. – 390 с. – ISBN: 978-5-369-01449-3

4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации [Текст]: учеб. для вузов / М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007. – 784 с.

5. Гачек Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения. Право современной монархии [Текст] / [соч.] Юлиуса Гачека; под ред. и с предисл. М. А. Рейснера; авториз. пер. с нем. М. Я. Лазерсона. – Рига: [Тип. К. Зейберлих], 1913. – 207 с.

6. Голик А.А., Томилина Е.Е. Иммунитет и индемнитет как элементы правового статуса депутата Государственной Думы / А. А. Голик, Е. Е. Томилина // Право и закон: история, теория, практика [Текст]: Коллективная монография / Под редакцией С.Г. Киселева. – М.: Издательство «Макс пресс», 2015. – С. 170-177.

7. Горбачев М.С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира [Текст] / М.С. Горбачев – М.: Политиздат, 1988. – 270 с.
8. Гордон А. Представительство в гражданском праве [Текст] / А. Гордон – СПб.: Тип. Шредера, 1879. – 434 с.
9. Градовский А.Д. Начала русского государственного права [Текст] / А.Д. Градовский – В 2-х т. – Т. 1. – М.: Зерцало, 2006. – 246 с.
10. Грееф Г., Паперн Г. Общественный прогресс и регресс [Текст] / Г. Грееф, Г. Паперн – СПб.: Тип. Ю. Н. Эрлих, 1896. – 336 с.
11. Григорьев В.В. Императорский Санкт-Петербургский университет в течение первых пятидесяти лет его существования: историческая записка [Текст] / сост. по поручению Совета Ун-та орд. проф. по каф. истории Востока В.В. Григорьевым. – Санкт-Петербург: тип. В. Безобразова и К°, 1870. – 432 с.
12. Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права: теория и законодательная практика [Текст] / Н.А. Гущина – СПб.: Пресс, 2003. – 292 с.
13. Еллинек Г. Общее учение о государстве [Текст] / Г. Еллинек // Хрестоматия по конституционному праву. – М.: Алеф Пресс, 2012. – С. 169-189.
14. Иванов А. А. Правые в русском парламенте: от кризиса к краху (1914–1917) [Текст] / А.А. Иванов; науч. ред. И. В. Алексеева. – М.; СПб.: «Альянс-Археo», 2013. – 520 с.
15. Иванников И.А. Ликвидация советского государственного и общественного строя (Перестройка в СССР 1985 – 1991 гг.) [Текст]: монография / И. А. Иванников; Южный федеральный университет. Том 1. – Ростов-на-Дону: Южный федеральный университет, 2016. – 136 с. – ISBN 978-5-9275-2204-0.
16. Ильин И.А. Теория права и государства [Текст] / Ильин И.А.; под ред. и с предисл.: Томсинов В.А. – М.: Зерцало, 2003. – 400 с.
17. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве [Текст] / Кабышев В.Т. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1974. – 149 с.
18. Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское). Лекции, читанные в Московском коммерческом институте в 1908/09 акад. году [Текст] /

Б.А. Кистяковский // Хрестоматия по конституционному праву. – М.: Алеф Пресс, 2012. – С. 187-198.
19. Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право [Текст]: монография / А.Н. Кокотов. – Репр.изд. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 192 с. – ISBN 978-5-00156-038-8
20. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф.Ф. Кокошкин; под редакцией и с предисловием В. А. Томсинова. – М.: Зерцало-М, 2004. – 312 с. – ISBN 5-8078-0106-7.
21. Коркунов Н. О сенате в царствование Петра Великого. Историко-юридическое исследование Сергея Петровского. – М., 1875 [Текст] / Н. Коркунов // Журнал гражданского и уголовного права: Сентябрь и октябрь. Кн. 5. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1875. – С. 276-289.
22. Королев С.В. Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии [Текст] / С.В. Королев; Юрид. ин-т (Санкт-Петербург). – СПб.: изд-во Юрид. ин-та, 2005. – 143 с. – ISBN 5-86247-081-6.
23. Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов [Текст] / С.А. Котляревский: под ред., с предисл.: Томсинов В.А. – М.: Зерцало, 2004. – 392 с.
24. Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. Императивный мандат [Текст] / В.Ф. Коток – М.: Наука, 1967. – 135 с.
25. Локк Дж. Сочинения: в 3-х т. Т. 3 [Текст] / Пер. с анг.: Ред.кол. М.Б. Митин (пред.) и др. – М.: Мысль, 1988. – 560с.
26. Левкина Н.В. Взаимодействие Русской православной церкви и государства: история и современность [Текст] / Н.В. Левкина. – М-во образования и науки Российской Федерации, Южно-Российский гос. технический ун-т (Новочеркасский политехнический ин-т), Шахтинский ин-т (фил.) ЮРГТУ (НПИ). – Новочеркасск: ЮРГТУ, 2011. – 35 с. – ISBN 978-5-9997-0180-0
27. Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт [Текст] / А.П. Любимов. – М: Институт государства и права РАН, 1998. – 271 с.
28. Маклаков В.В. Референдум в странах – членах ЕС [Текст] / В.В. Маклаков; Отв. ред.: Моргунова А.И. – М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1997. – 70 с.

29. Марченко М.Н. Сравнительное правоведение [Текст]: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция» / М.Н. Марченко; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Юридический фак. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. – 781 с. – ISBN 978-5-392-01772-0

30. Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении [Текст] / Дж. Ст. Милль. – СПб.: Издание Яковлева, 1863. – 361с.

31. Монтескье Шарль Луи. Избранные произведения. В 2-х томах [Текст] / Ш. Монтескье; Под общ.ред.: Баскин М.П. – М.: Госполитиздат, 1955. – 799 с.

32. Мэй Р. Человек в поисках себя [Текст] / Р. Мэй – СПб.: Питер, 2020. – 223 с.

33. Петрушевский Д.М. Великая хартия вольностей и конституционная борьба в Английском обществе во второй половине XIII века. С приложением латинского и русского текста Великой Хартии и других документов [Текст] / проф. Д. М. Петрушевский. – Изд. 2-е. – М.: М. и С. Сабашниковы, 1918. – 176 с.

34. Прело Марсель. Конституционное право Франции [Текст] / Пер. с фр. Ф. А. Кублицкого; Под ред. и с предисл. [с. 5-21] проф. А. З. Манфреда. – М.: Изд-во иностр. лит., 1957. – 671 с.

35. Радин Б. Политические партии и формы государственного строя [Текст] / Б. Радин. – СПб.: Молот, 1906. – 24 с.

36. Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии [Текст] / С.Л. Рубинштейн. – СПб.: Питер, 2020. – 713 с.

37. Руссо Ж.Ж. Об Общественном договоре [Текст] / Ж.Ж. Руссо. – М.: ТЕРРА–Книжный клуб; КАНОН-пресс-Ц, 2000. – 544 с.

38. Словарь современного английского языка. В 2-х т. Т. 2. – М.: Рус. яз., 1992. – 1229 с. – ISBN 5-200-01421-2.

39. Струкова Е.Н. Альтернативная периодическая печать в истории российской многопартийности. (1987-1996) [Текст]: монография / Е.Н. Струкова; под ред. В.И. Тропина. – М.: Ист. б-ка, 2005 (Тип. Россельхозакадемии). – 309 с. – ISBN 5-85209-162-6.

40. Таева Н.Е. Виды норм конституционного права Российской Федерации [Текст]: Монография / Н.Е. Таева. – М.: ООО «Изд-во "Элит"», 2010. – 264 с.
41. Тарановский Ф.В. Сравнительное правоведение в конце XIX века // Хрестоматия по конституционному праву [Текст] / Ф.В. Тарановский. – М.: Алеф Пресс, 2012. – С. 143-154.
42. Тарасов И.Н. Верхняя палата парламента в условиях посткоммунизма: Россия – Польша – Чехия [Текст]: монография / И.Н. Тарасов. – Саратов: Издат. центр СГСЭУ, 2005. – 108 с. – ISBN 5-87309-520-5.
43. Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М. [Пер. с англ.] [Текст] / Под общ. ред. и с предисл. [с. 5-27] Н.Н. Яковлева; Коммент. О.Л. Степановой. – М.: Издательская группа «Прогресс» – «Литера», 1994. – 590, [2] с. – ISBN 5-01-003319-4.
44. Чичерин Б.Н. О народном представительстве [Текст] / Б.Н. Чичерин. – [2-е изд.] – М.: Типография тов. И.Д. Сытина, 1899. – 810 с.
45. Шершеневич Г.Ф. Народные представители [Текст] / Г.Ф. Шершеневич. – Казань: Казанское юридическое о-во, 1905. – 21 с.

2.2. Статьи в научных журналах и иных изданиях

1. Абаева Е.А. К вопросу о легитимности современной конституционной реформы [Текст] / Е.А. Абаева // Известия Саратовского университета. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2020. – Т. 20. – № 4. – С. 449-458.
2. Абаева Е.А. Конституционное развитие президентской функции по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти [Текст] / Е.А. Абаева // Стабильность и динамизм Российской Конституции. – Саратов, 2021. – С. 3-10.
3. Абаева Е.А. Совершенствование конституционно-правового статуса общественных палат (советов) муниципальных образований и общественных советов при органах местного самоуправления как субъектов общественного контроля [Текст] / Е.А. Абаева // Правовая культура. 2019. – № 3 (38). – С. 113-124.

4. Абдулин Р.С. Проблемы формирования доверия к суду [Текст] / Р.С. Абдулин // Российский судья. – 2020. – № 11. – С. 38-42.
5. Абдулин Р.С. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: преемственность советского опыта организационного обеспечения деятельности судов и новизна [Текст] / Р.С. Абдулин // Genesis: исторические исследования. – 2015. – № 1. – С. 162-196.
6. Абдулхакова Е.М., Забелина М.И., Рудинский Ф.М., Шишенина И.В. Избирательная система: от смешанной к мажоритарной или пропорциональной [Текст] / Е.М. Абдулхакова, М.И. Забелина, Ф.М. Рудинский, И.В. Шишенина // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 3. – С. 16-22.
7. Абрамова А.И. Современные тенденции интеграции и дифференциации правового регулирования [Текст] / А.И. Абрамова // Журнал российского права. – 2018. – № 9. – С. 29-38.
8. Абумуслимов Д.А., Арсланбекова С.М. Некоторые аспекты повышения эффективности институтов гражданского общества [Текст] / Д.А. Абумуслимов, С.М. Арсланбекова // Механизм реализации стратегии социально-экономического развития государства. – Махачкала, 2021. – С. 6-9.
9. Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти [Текст] / С.А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия: Право. – 2014. – № 1. – С. 60-66.
10. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения [Текст] / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 5-11.
11. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве [Текст] / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 8. – С. 2-7.
12. Авакьян С.А. Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности [Текст] / С.А. Авакьян // Российское государствоведение. – 2014. – № 2. – С. 4-13.

13. Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения [Текст] / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 8. – С. 3-12.
14. Авдеев Д.А. Избиратели как источник власти или юридическое измерение категории «народ» [Текст] / Д.А. Авдеев // Современное право. – 2015. – № 11. – С. 25-30.
15. Аврутин Ю.Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления [Текст] / Ю.Е. Аврутин // Журнал российского права. – 2014. – № 10. – С. 102-112.
16. Айбазова Д.А. О правовом регулировании статуса выборного лица местного самоуправления [Текст] / Д.А. Айбазова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2009. – № 1. – С. 70-82.
17. Аймулдинова Л.И. О несменяемости судей в Республике Казахстан [Текст] / Л.И. Аймулдинова // Вестник КГПИ. – 2011. – № 2 (22). – С. 77-80.
18. Айсанова М.Р. Теоретические основы централизации и децентрализации в условиях федерализма [Текст] / М.Р. Айсанов // Устойчивое развитие регионов России: от стратегии к тактике. – М., 2017. – С. 6-13.
19. Акматова Ж.Ш. Основные теоретические подходы в определении роли и функций политических партий [Текст] / Ж.Ш. Акматова // Вестник Ошского государственного университета. – 2016. – № 1. – С. 266-269.
20. Алебастрова И.А. Большинство и меньшинство в демократической политической системе: к вопросу о гарантиях статуса оппозиции [Текст] / И.А. Алебастрова // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 17-23.
21. Алексеев Р.А. Политико-правовой статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации: гарантии, привилегии, преференции [Текст] / Р.А. Алексеев // Вестник Московского государственного областного университета. – 2015. – № 3. – С. 1-8.
22. Алексеева Т.А. Испанская конституция 1812 г. и декабристы [Текст] / Т.А. Алексеева // Правоведение. – 2009. – № 3. – С. 88-101.

23. Аметка Ф.А., Хаваджи Д.Р. Правовой статус парламентской оппозиции в западноевропейских странах [Текст] / Ф.А. Аметка, Д.Р. Хаваджи // Евразийский юридический журнал. – 2019. – № 8 (135). – С. 302-303.
24. Аминов И.Р., Булгаков И.С. Проблемы правовой регламентации отзыва депутата представительного органа местного самоуправления в России [Текст] / И.Р. Аминов, И.С. Булгаков // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции. – 2017. – № 4. – С. 22-27.
25. Амосова А.А. Реабилитация жертв политических репрессий (на материалах «Ленинградского дела») [Текст] / А.А. Амосова // Новейшая история России. – 2011. – № 1. – С. 153-159.
26. Анвари С. Роль редемаркации в регулировании пограничных вопросов [Текст] / С. Анвари // Вестник Таджикского национального университета. – 2019. – № 8. – С. 129-133.
27. Аничкин Е.С. Внутрифедеративные противоречия в России и их отражение в конституционном законодательстве [Текст] / Е.С. Аничкин // Известия Алтайского государственного университета. – 2004. – № 2 (32). – С. 55-59.
28. Анишина В.И. Обращение судов в Конституционный Суд РФ: общие требования к содержанию запроса (оценочные критерии допустимости) [Текст] / В.И. Анишина // Российская юстиция. – 2005. – № 9. – С. 46-52.
29. Анохина В.Ю. Особенности порядка назначения (избрания) на должность мировых судей и срока их полномочий [Текст] / В.Ю. Анохина // Мировой судья. – 2007. – № 4. – С. 5-11.
30. Антипьев К.А. Состояние местного самоуправления как института гражданского общества [Текст] / К.А. Антипьев // Вестник Пермского университета. Философия. Психология. Социология. – 2010. – № 2 (2). – С. 127-136.
31. Арановский К.В., Князев С.Д. Конституционные стандарты выборов в демократическом правовом государстве (из практики Конституционного Суда Российской Федерации) [Текст] / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Журнал Конституционного правосудия. – 2020. – № 2. – С. 6-13.

32. Арапов А.В. Конституционная идеология и ее философские основания [Текст] / А.В. Арапов // Гуманитарные ведомости ТГПУ им. Л.Н.Толстого. – 2016. – № 4 (20). – С. 6-12.
33. Аржанов В.В., Пашенько С.Б. Отчетность органов и должностных лиц местного самоуправления как один из элементов выстраивания единой системы публичной власти [Текст] / В.В. Аржанов, С.Б. Пашенько // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 3 (140). – С. 72-80.
34. Артуров О.А. Лейкман Э., Ламберт Д.Д. Голосование в демократических странах. К изучению мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Лондон, 1955. – 303 с. [Текст] / О.А. Артуров // Советское государство и право. – 1955. – № 8. – С. 140-143.
35. Астафичев П.А. Административная проверка как форма контроля в исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов [Текст] / П.А. Астафичев // Российское право: образование, практика, наука. – 2019. – № 4. – С. 52-59.
36. Астафичев П.А. Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства [Текст] / П.А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 19-23.
37. Астафичев П.А. Конституционализация принципа уважения к старшим: опыт конституционных поправок 2020 года, их содержание и проблемы реализации [Текст] / П.А. Астафичев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2021. – № 2. – С. 180-191.
38. Астафичев П.А. Конституционные поправки об ограничении и исчислении сроков полномочий Президента РФ от 2020 года: содержание и правовые последствия [Текст] / П.А. Астафичев // Журнал конституционного правосудия. – 2020. – № 6. – С. 20-25.
39. Астафичев П.А. Организация конституционного правосудия в России [Текст] / П.А. Астафичев // Современное общество и право. – 2011. – № 2. – С. 127-134.

40. Астафичев П.А. Право человека на личное достоинство: конституционно-правовые основы и проблемы реализации [Текст] / П.А. Астафичев // Социальное и пенсионное право. – 2006. – № 3. – С. 7-13.
41. Астафичев П.А. Правовые основы организации общегосударственных представительных органов власти в их историческом развитии [Текст] / П.А. Астафичев // Формула права. – 2005. – № 1 (4). – С. 49-54.
42. Астафичев П.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: обеспечение конституционности избирательной системы [Текст] / П.А. Астафичев // Современное общество и право. – 2012. – № 1 (6). – С. 111-120.
43. Астафичев П.А. Представительная демократия в России: 25 лет в условиях действия Конституции РФ 1993 г. [Текст] / П.А. Астафичев // Вестник Поволжского института управления. – 2018. – Т. 18. – № 5. – С. 6-15.
44. Астафичев П.А. Проблемы реализации конституционного принципа единства системы публичной власти в федеральном законодательстве [Текст] / П.А. Астафичев // Градостроительное право. – 2022. – № 2. – С. 19-27.
45. Астафичев П.А. Разграничение ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством [Текст] / П.А. Астафичев // Юридическая наука: история и современность. – 2017. – № 9. – С. 69-72.
46. Астафичев П.А. Сочетание конституционно-правового и административно-правового регулирования собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования [Текст] / П.А. Астафичев // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2019. – № 3. – С. 10-19.
47. Асташов А.Б. Формула «правительство доверия» в представлениях общественности: из истории политических понятий накануне 1917 г. [Текст] / А.Б. Асташов // Вестник РГТУ. – 2021. – № 7. – С. 74-82.
48. Ахмедов И.Д. Участие Президента РФ в избрании (наделении полномочиями) глав субъектов Российской Федерации и отрешение от должности [Текст] / И.Д. Ахмедов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 2. – С. 23-28.

49. Ахъядов Э.С. Основания роспуска законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации как меры конституционно-правовой ответственности [Текст] / Э.С. Ахъядов // Современные научные исследования и разработки. – 2018. – Т. 1. – № 5. – С. 82-83.
50. Ахъядов Э.С.М. Срок и полномочия депутатов законодательного органа субъектов РФ: теория [Текст] / Э.С.М. Ахъядов // Современная мировая экономика: проблемы и перспективы развития цифровых технологий и биотехнологии. – М., 2019. – С. 90-92.
51. Ачкасов В.А. Депутаты парламента: «представители народа» или «проводники воли партий»? [Текст] / В.А. Ачкасов // Властные структуры и группы доминирования. – М., 2012. – С. 243-252.
52. Бабаева А. Утрата доверия Президента как основание досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ [Текст] / А. Бабаева // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности. – Иркутск: Иркут. гос. ун-т, 2010. – С. 251-255.
53. Бабурин С.Н. Возрождение «Третьего Рима»: византийская сущность государства, права и миросозерцания современной России [Текст] / С.Н. Бабурин // Научные труды Российского государственного торгово-экономического университета: сборник научных трудов. – Т. 1. – М.: Изд-во РГТЭУ, 2010. – С. 8-10.
54. Бабурин С.Н. Трансформация российской конституционной системы ценностей как путь к социальной консолидации [Текст] / С.Н. Бабурин // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2021. – № 1. – С. 7-14.
55. Баев В.Г. Историческая школа права: теория и политическая практика в Германии в 1815 - 1848 годах [Текст] / В.Г. Баев // Современное право. – 2006. – № 6. – С. 99-106.
56. Баимова Е.С. Проблемы реализации принципа тайного голосования [Текст] / Е.С. Баимова // Lex Russica. – 2008. – № 5. – С. 1188-1191.

57. Баиров А.С. Сакрализация власти и философия государства Гегеля [Текст] / А.С. Баиров // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. – 2020. – № 1. – С. 108-112.
58. Байрамов Ш.Б., Пиджаков А.Ю. Проявления индивидуального террора как политико-правовые предпосылки роспуска Учредительного собрания в России [Текст] / Ш.Б. Байрамов, А.Ю. Пиджаков // Мир юридической науки. – 2010. – № 5. – С. 27-31.
59. Байрамова Д. Возможно ли продление срока полномочий Президента в Азербайджане [Текст] / Д. Байрамова //Россия и мусульманский мир. – 2007. – № 2. – С. 66-69.
60. Балагурова Н.Н. Учредительная власть: понятие и способы ее реализации [Текст] / Н.Н. Балагурова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 7. – С. 14-19.
61. Балашов А.В., Крысин М.В., Обухов А.А. Организация общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных и массовых мероприятий [Текст] / А.В. Балашов, М.В. Крысин, А.А. Обухов // Вопросы российского и международного права. – 2021. – № 9. – С. 317-325.
62. Бармаков Б.П., Изосимов В.Ю. Организация как инструмент управления государственными проектами: проблемы и моделирование [Текст] / Б.П. Бармаков, В.Ю. Изосимов // Наука. Инновации. Образование. – 2007. – Т. 2. – № 1. – С. 349-363.
63. Бартоле С. Членство в Европейском Союзе, пересмотр конституций и референдумы [Текст] / С. Бартоле // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 3 (48). – С. 156-159.
64. Батурин Ю.М. Конституция как искусство развязки в классической трагедии [Текст] / Ю.М. Батурин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 2. – С. 147-158.
65. Бахлов И.В., Давыдов Д.В. Автономистские концепции в российском федерализме: украинский сепаратизм и сибирское областничество [Текст] / И.В. Бахлов, Д.В. Давыдов // Регионология. – 2009. – № 2. – С. 17-27.

66. Бачмага О.П. Правовое государство в Российской Федерации: ответственность государства перед личностью через призму ответственности его должностных лиц [Текст] / О.П. Бачмага // Право и политика. – 2012. – № 12 (156). – С. 1972-1975.
67. Башкирцева С.А. Роль Федеративного договора в истории становления федеративного устройства Российской Федерации [Текст] / С.А. Башкирцева // Аллея науки. – 2019. – Т. 2. – № 3. – С. 642-650.
68. Безруков А.В. Общественные формирования и органы публичной власти в обеспечении конституционного правопорядка: основные направления деятельности и формы сотрудничества [Текст] / А.В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 1. – С. 21-25.
69. Безруков А.В. Проблема реализации принципа равноправия субъектов РФ [Текст] / А.В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2001. – № 2. – С. 11-12.
70. Безруков А.В., Карасев А.Т. Депутат: должностное лицо или представитель власти (вопросы соотношения и отличия) [Текст] / А.В. Безруков, А.Т. Карасев // Российская юстиция. – 2020. – № 2. – С. 6-8.
71. Белов С.А. Системное правовое регулирование избирательной системы [Текст] / С.А. Белов // Российский юридический журнал. – 2011. – № 1 (76). – С. 88-100.
72. Белозеров Б.П. Ельцин и правовое государство: волюнтаристское решение [Текст] / Б.П. Белозеров // Ученые записки Санкт-Петербургского университета управления и экономики. – 2013. – № 2. – С. 94-106.
73. Беляева О.М. Объект толкования права: воля закона («буква» закона) или воля законодателя («дух» закона)? [Текст] / О.М. Беляева // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – № 11. – С. 104-108.
74. Берсанова З.Х.А. Уважение к старшим – основа этикета чеченцев [Текст] / З.Х.А. Берсанова // Гуманитарное знание и духовная безопасность. – Грозный, 2018. – С. 45-49.

75. Биктагиров Р.Т. Правовые основы участия политических партий и других общественных объединений в избирательном процессе [Текст] / Р.Т. Биктагиров // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2008. – № 4. – С. 15-17.
76. Благож И. Великая Октябрьская социалистическая революция и научная критика буржуазного конституционализма [Текст] / И. Благож // Советское государство и право. – 1977. – № 12. – С. 85-90.
77. Блохин П.Д. О некоторых прикладных вопросах конституционного правосудия (на материале судебной практики) [Текст] / П.Д. Блохин // Журнал конституционного правосудия. – 2020. – № 4. – С. 21-28.
78. Боброва Д.А. Имидж на доверии: о роли СМИ в процессе информирования общества о работе судов [Текст] / Д.А. Боброва // Реклама и связи с общественностью: традиции и инновации. – М., 2020. – С. 86-91.
79. Боброва Н.А. Конституционная реформа – 2020 как решение проблемы «транзита власти» – 2024 [Текст] / Н.А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 2. – С. 3-9.
80. Богданова Н.А. Народное представительство и выборы [Текст] / Н.А. Богданова // Системно-структурные процессы в публичной власти: Вопросы идеологии, политики, права: материалы и доклады X международной научно-практической конференции, Самара, 2014 год / Под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова, Е.Ю. Стахановой. – Самара: Издательство «Самарский университет», 2015. – С. 94-97.
81. Богомолов Н.Т. К вопросу об императивном мандате [Текст] / Н.Т. Богомолов // Проблемы конституционного права. – Саратов, 1969. – С. 138-146.
82. Боков Ю.А. Обязательный вотум [Текст] / Ю.А. Боков // Вопросы современной юриспруденции. – 2013. – № 29. – С. 60-65.
83. Болдырева Л.Л., Выходцева Е.А. Проблемы реформирования системы управления кадрами государственной службы [Текст] / Л.Л. Болдырева, Е.А. Выходцева // Компетентность. – 2008. – № 2. – С. 42-49.

84. Бондарева Е.А. Предварительный конституционный контроль в системе гарантий конституционализма в России и за рубежом [Текст] / Е.А. Бондарева // Конституционные чтения. – 2014. – № 6. – С. 7-20.
85. Бондарь Н.С. Подчинение партий верховенству права – конституционный императив демократического правового государства: из практики Конституционного Суда Российской Федерации [Текст] / Н.С. Бондарь // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности. – М.: Норма, 2013. – С. 180-181.
86. Борисовская Н.В. Значение и роль политических партий в современном демократическом обществе [Текст] / Н.В. Борисовская // Казанская наука. – 2010. – № 4. – С. 200-205.
87. Брежнев О.В. Предварительный конституционный контроль и его реализация в России: проблемы теории и практики [Текст] / О.В. Брежнев // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 10. – С. 36-43.
88. Брежнев О.В. Срок полномочий как элемент правового статуса судьи Конституционного Суда Российской Федерации [Текст] / О.В. Брежнев // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 3. – С. 31-34.
89. Брежнев О.В. Судебный конституционный контроль при досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации: проблемы и перспективы [Текст] / О.В. Брежнев // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 19. – С. 26-31.
90. Брежнев О.В. Судебный конституционный контроль при реализации инициативы проведения референдума Российской Федерации и его назначении: проблемы правового регулирования [Текст] / О.В. Брежнев // Государство и право. – 2010. – № 3. – С. 5-12.
91. Буйновский И.В. Конституции (уставы) субъектов РФ как источники конституционного права [Текст] / И.В. Буйновский // Научные исследования. – 2021. – № 1. – С. 33-35.

92. Булаков О.Н. Выборы как механизм обеспечения народного представительства [Текст] / О.Н. Булаков // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. – 2011. – № 6. – С. 6-7.
93. Булыгина А.А. Конструкция демократии: свобода и ответственность [Текст] / А.А. Булыгина // Сибирский международный журнал. – 2012. – № 14. – С. 36-41.
94. Бумагин А.Н. Публичность правосудия как форма социального контроля судебной власти и фактор общественного доверия к суду [Текст] / А.Н. Бумагин // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. – 2014. – № 5. – С. 20-23.
95. Бусыгин А.Е. Об исторической правде и художественном вымысле в современном культурно-историческом просвещении [Текст] / А.Е. Бусыгин // Социология власти. – 2010. – № 3. – С. 18-25.
96. Бухарев А.В. Учет внепроцессуальных обращений к судьям как мера профилактики коррупции в судах [Текст] / А.В. Бухарев // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2015. – № 5. – С. 128-132.
97. Бялкина Т.М. Должностные лица местного самоуправления: действующее законодательство и новеллы законопроекта о новой муниципальной реформе [Текст] / Т.М. Бялкина // Конституционализм и государствоведение. – 2022. – № 3 (27). – С. 36-42.
98. Бялкина Т.М. Особенности избирательного процесса на муниципальных выборах [Текст] / Т.М. Бялкина // Конституционализм и государствоведение. – 2023. – № 1 (29). – С. 36-43.
99. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: новое в содержании и правовом регулировании (некоторые суждения о проекте федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти") [Текст] / Т.М. Бялкина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2022. – № 1 (48). – С. 18-30.
100. Бялкина Т.М. Публичные функции и реализация конституционной гарантии местного самоуправления на судебную защиту [Текст] / Т.М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 1. – С. 64-68.

101. Варлен М.В. Статус депутата в решениях Конституционного Суда Российской Федерации [Текст] / М.В. Варлен // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2010. – № 7-8. – С. 13-26.
102. Васькова Л.Г. Правовая природа и признаки свободного мандата депутата парламента [Текст] / Л.Г. Васькова // Личность и государство в современной России: правовые аспекты. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2006. – С. 26-33.
103. Васькова Л.Г. Соотношение свободного мандата с институтами обязанностей и ответственности депутата современного парламента (зарубежный опыт) [Текст] / Л.Г. Васькова // Российский юридический журнал. – 2006. – № 3. – С. 76-80.
104. Вевюрко И.С. Историческая правда: к уточнению понятия [Текст] / И.С. Вевюрко // Информационные войны. – 2009. – № 1. – С. 43-45.
105. Веденеев Ю.А. Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность [Текст] / Ю.А. Веденеев // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 19-28.
106. Величко С.А. Выборы народных депутатов СССР 1989 г. – первые свободные выборы в истории России [Текст] / С.А. Величко // Представительная и законодательная власть: история и современность. – Барнаул: Изд. Дом «Барнаул», 2010. – С. 297-302.
107. Верховская Л.А. О верности богу, царю и отечеству [Текст] / Л.А. Верховская // Традиции и современность. – 2013. – № 14. – С. 179-182.
108. Виноградова Е.В. Референдум или общероссийское голосование: к вопросу о форме одобрения поправок 2020 года в Конституцию Российской Федерации [Текст] / Е.В. Виноградова // Евразийская адвокатура. – 2020. – № 4. – С. 75-78.
109. Вискулова В.В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики [Текст] / В.В. Вискулова // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 26-37.
110. Витковская Т.Б. Городские думы в Российских малых городах: профессионализм депутатов и эффективность представительной власти [Текст] / Т.Б. Витковская // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. – 2019. – № 3. – С. 108-114.

111. Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России [Текст] / Н.В. Витрук // Журнал российского права. – 2011. – № 10. – С. 119-133.
112. Витрук Н.В. Конституционный принцип «верности федерации» в практике Конституционного Суда Российской Федерации [Текст] / Н.В. Витрук // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 3. – С. 22-38.
113. Виттенберг Г.Б. Уголовная ответственность и ответственность перед общественностью [Текст] / Г.Б. Виттенберг // Вопросы борьбы с преступностью по советскому законодательству. Труды Иркутского университета. – Т. 57. – Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1969. – С. 3-67.
114. Власов В.И. Экстремизм как форма пропаганды и проявления национально-религиозной ненависти и вражды [Текст] / В.И. Власов // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2011. – № 1 (15). – С. 77-89.
115. Волгин Е.И. Последний съезд КПСС [Текст] / Е.И. Волгин // Вестник Московского университета. Серия: Управление (государство и общество). – 2019. – № 1. – С. 79-97.
116. Волкова Е.А. Некоторые вопросы статуса политических партий в свете посланий Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации [Текст] / Е.А. Волкова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 3. – С. 24-29.
117. Волкова М.А. Право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления как гарантия реализации права граждан на участие в управлении делами государства [Текст] / М.А. Волкова // Политико-правовые технологии разрешения конфликтных ситуаций между властью, общественными организациями и СМИ. – Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2013. – С. 38-42.
118. Володина Н.В. Деятельность исламской радикальной организации «Братья-мусульмане» в арабских странах и других странах мира [Текст] / Н.В. Володина // Правовая инициатива. – 2014. – № 1. – С. 16.

119. Волчкова Н.Н. Вотум недоверия как институт парламентского контроля в субъектах Российской Федерации [Текст] / Н.Н. Волчкова // Экономические и гуманитарные науки. – 2016. – № 10 (297). – С. 3-7.
120. Вопленко К.К. Чувство справедливости в нравственном и правовом измерениях [Текст] / К.К. Вопленко // Право как ценность и средство государственного управления обществом. – Волгоград: ВА МВД России, 2012. – С. 5-22.
121. Воронцова И.В. Проблемы привлечения к ответственности за несоблюдение порядка в зале судебного заседания и проявление неуважения к суду [Текст] / И.В. Воронцова // Современное право. – 2019. – № 11. – С. 73-76.
122. Воропаева М.А., Кавшар Э.Л. Символический капитал парламентария как фактор укрепления доверия к Государственной Думе [Текст] / М.А. Воропаева, Э.Л. Кавшар // Искусство управления. – 2021. – Т. 13. – № 1. – С. 19-30.
123. Вохмянин Д.В. Демократизм как конституционно-правовая универсалия [Текст] / Д.В. Вохмянин // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 6. – С. 11-17.
124. Вышинский А.Я. Основные задачи науки советского социалистического права [Текст] / А.Я. Вышинский // Вопросы правоведения. – 2009. – № 2. – С. 131-278.
125. Габитов М.Р. «Великие реформы» 1861 г. и последующие изменения российской государственности и права [Текст] / М.Р. Габитов // Право и государство: теория и практика. – 2007. – № 12 (36). – С. 88-92.
126. Гавриленко А.С. Проблема «отчуждения» государства от общества в современном мире и пути ее решения [Текст] / А.С. Гавриленко // Правовые и гуманитарные исследования. – СПб., 2016. – С. 123-127.
127. Гаврилова А.В. Неопределенность дефиниции «политическая деятельность» в контексте правового регулирования деятельности некоммерческих организаций [Текст] / А.В. Гаврилова // Государственно-правовые исследования. – 2021. – № 4. – С. 378-383.

128. Гайдарбекова А.М. Утрата доверия Президента РФ высшим должностным лицом субъекта РФ [Текст] / А.М. Гайдарбекова // Вестник Дагестанского университета. Серия: Общественные науки. – 2009. – № 2. – С. 63-64.
129. Гайдук В.В., Сулейманов А.Р. Прямые выборы глав субъектов Российской Федерации (2004 – 2012 гг.): «за» и «против» [Текст] / В.В. Гайдук, А.Р. Сулейманов // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 6 (49). – С. 139-142.
130. Галушко Д.В. Институт референдума в контексте членства государств в Европейском Союзе [Текст] / Д.В. Галушко // Гуманитарные и юридические исследования. – 2019. – № 4. – С. 168-174.
131. Гасайниев М.Г., Рамазанов А.Х. Партия власти как феномен современной политической системы [Текст] / М.Г. Гасайниев, А.Х. Рамазанов // Образование. Наука. Научные кадры. – 2022. – № 3. – С. 29-31.
132. Глебов В. Направляя и помогая совершенствовать правовую работу [Текст] / В. Глебов // Хозяйство и право. – 1979. – № 2. – С. 42-46.
133. Глотов С., Синюков В. Отзыв депутата: исторический аспект [Текст] / С. Глотов, В. Синюков // Конституционный вестник. – 1992. – № 10. – С. 21-28.
134. Голещихин В.С. Приведение законодательства о денежном содержании лиц, замещающих государственные должности, в соответствие с принципом разделения властей [Текст] / В.С. Голещихин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 3. – С. 43-47.
135. Головин А.Г., Головина Т.Б., Гришина М.В., Чуров В.Е. О влиянии требований к численности политических партий на электоральные процессы[Текст] / А.Г. Головин, Т.Б. Головина, М.В. Гришина, В.Е. Чуров // Журнал российского права. – 2007. – № 9. – С. 9-24.
136. Головин В.А. Борьба Румынской рабочей партии за слом старого и строительство нового государственного аппарата [Текст] / В.А. Головин // Советское государство и право. – 1960. – № 11. – С. 51-61.
137. Голосов Г.В., Шевченко Ю.Д. Независимые кандидаты и зависимые избиратели: влияние социальных сетей на электоральную политику в России

[Текст] / Г.В. Голосов, Ю.Д. Шевченко // Полис. Политические исследования. – 1999. – № 4. – С. 108-121.
138. Голубева Л.А. Правовой идеализм в государственном управлении как путь к правовому нигилизму общества [Текст] / Л.А. Голубева // Российский журнал правовых исследований. – 2015. – Т. 2. – № 4. – С. 39-42.
139. Горбачева Е.В. Юридический текст как вид связного текста и возможности его формализации [Текст] / Е.В. Горбачева // Проблемы совершенствования советского законодательства. – М.: ВНИИСЗ, 1978, Вып. 13. – С. 59-67.
140. Горюнова В. Великий Новгород: демократия или теократия? Роль духовного владыки Новгорода в жизни республики [Текст] / В. Горюнова // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: сборник научных трудов. – Вып. II. Великий Новгород, 2010. – С. 55-56.
141. Горюшина Е.М., Поцелуев С.П. Социальный протест – показатель политической нестабильности или инструмент снижения напряженности? [Текст] / Е.М. Горюшина, С.П. Поцелуев // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Философия. Политология. Культурология. – 2019. – Т. 5 (71). – № 1. – С. 81-93.
142. Гошуляк В.В. Проблемы становления парламентаризма в субъектах Российской Федерации [Текст] / В.В. Гошуляк // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 3. – С. 15-24.
143. Гречишникова Е.В. Некоторые вопросы иммунитета и индемнитета депутатов Европейского парламента: сравнительно-правовой анализ [Текст] / Е.В. Гречишникова // Вестник Омского университета. – 2012. – № 1 (30). – С. 47-52.
144. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года [Текст] / Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80-97.
145. Гроцескул Г.Н. Проблемы перестройки в осуществлении местными Советами руководства социально-экономическим развитием [Текст] / Г.Н. Гроцескул // Советское государство и право. – 1987. – № 8. – С. 28-35.

146. Грязнова Т.Е. Институт референдума в российской либеральной правовой мысли конца XIX – начала XX веков [Текст] / Т.Е. Грязнова // Право и политика: история и современность. – М., 2016. – С. 30-34.
147. Губенко Р.Г. Системообразующие связи конституционных правоотношений в механизме правового регулирования [Текст] / Р.Г. Губенко // Право и правотворчество: вопросы теории. – М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1982. – С. 92-97.
148. Губина Н.В., Шарипова Л.Р. Плюсы и минусы представительства политических партий в российских органах местного самоуправления [Текст] / Н.В. Губина, Л.Р. Шарипова // Вестник Казанского технологического университета. – 2012. – Т. 15. – № 17. – С. 280-287.
149. Гуторова А.Н. Исторические предпосылки и тенденции правового регулирования участия политических партий в народном представительстве [Текст] / А.Н. Гуторова // Современное общество и право. – 2012. – № 1. – С. 36-44.
150. Гущин В.З. Особенности привлечения к административной ответственности членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и особенности президентского иммунитета от привлечения к административной ответственности [Текст] / В.З. Гущин // Современное право. – 2013. – № 8. – С. 21-23.
151. Гущина А.В. К вопросу о нравственности как свойстве человека: педагогический аспект [Текст] / А.В. Гущин // Самарский научный вестник. – 2017. – Т. 6. – № 3. – С. 279-283.
152. Дабич А., Толвайшис Л. Институциональная независимость судебной власти в Сербии [Текст] / А. Дабич, Л. Толвайшис // Политические институты и процессы. – 2017. – № 1. – С. 51-59.
153. Давидович Я.И., Малышев М.О. Тайное голосование в истории советского государства и права [Текст] / Я.И. Давидович, М.О. Малышев // Советское государство и право. – 1958. – № 10. – С. 113-117.
154. Давыборец Е.Н. Феномен доверия Президенту России [Текст] / Е.Н. Давыборец // Социологические исследования. – 2016. – № 11. – С. 107-113.

155. Данкин Д.М. Симметричное доверие – ресурс стратегии развития [Текст] / Д.М. Данкин // Безопасность Евразии. – 2017. – № 1 (53). – С. 49-60.
156. Дементьев А. Единая исполнительная вертикаль в системе публичной власти [Текст] / А. Дементьев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 2 (51). – С. 97-100.
157. Демидов Д.Г. Проблемные аспекты реализации пассивного избирательного права беспартийными гражданами в Российской Федерации [Текст] / Д.Г. Демидов // Юридическая наука. – 2011. – № 4. – С. 29-31.
158. Демидов М.В. Классификация видов и форм парламентского контроля [Текст] / М.В. Демидов // Вестник Челябинского кооперативного института. – 2008. – № 2. – С. 129-140.
159. Денисов С.А. Имитация конституционного строя [Текст] / С.А. Денисов // Российский юридический журнал. – 2009. – № 2. – С. 39-46.
160. Денисов Ю.П. Образ Б.Н. Ельцина в российском официальном дискурсе начала 2000-го года: «уходящий Президент» (на основе анализа «Российской газеты») [Текст] / Ю.П. Денисов // Социум и власть. – 2009. – № 3. – С. 48-53.
161. Джавакян Г.З. Принцип разумной сдержанности как фидуциарная конституционно-правовая категория [Текст] / Г.З. Джавакян // Государственная власть и местное самоуправление. – 2022. – № 1. – С. 19-24.
162. Джагарян Н.В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса [Текст] / Н.В. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 66-72.
163. Джагарян Н.В. Представительные начала правового статуса главы муниципального образования [Текст] / Н.В. Джагарян // Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление. – 2010. – № 4. – С. 69-77.
164. Дзеранов Т.Е. Россия: нации и цивилизация [Текст] / Т.Е. Дзеранов // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2015. – № 12-7. – С. 1354-1358.

165. Дзидзоев Р.М. Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России [Текст] / Р.М. Дзидзоев // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 10. – С. 33-36.
166. Дикарев И.С. Запрет поворота к худшему при пересмотре вступивших в законную силу судебных решений [Текст] / И.С. Дикарев // Российская юстиция. – 2013. – № 3. – С. 60-62.
167. Дмитриев С.В. Императивный депутатский мандат в России [Текст] / С.В. Дмитриев // Конституционное и муниципальное право. – 2001. – № 1. – С. 38-41.
168. Добрынина Л.А. Парламент Российской Федерации: проблемы ограничения законодательной власти [Текст] / Л.А. Добрынина // Конституции Российской Федерации – 20 лет. – Иркутск: ИрГТУ, 2014. – С. 48-53.
169. Дождев Д.В. Добрая совесть (bonafides) как принцип правового общения [Текст] / Д.В. Дождев // Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1996. – С. 29-40.
170. Долгих Ф.И. Муниципальный фильтр на региональных выборах: проблемные точки и правовые параметры оптимизации [Текст] / Ф.И. Долгих // Избирательное законодательство и практика. – 2019. – № 2. – С. 15-19.
171. Долгих Ф.И. Партийная система России – состояние и перспективы [Текст] / Ф.И. Долгих // Юридический мир. – 2020. – № 2. – С. 19-22.
172. Долженко А.Н. Электронный документооборот – платформа эффективной судебной деятельности [Текст] / А.Н. Долженко // Российское правосудие. – 2019. – № 9. – С. 65-75.
173. Долиновский С.Л. Палата общин парламента Великобритании и двухпартийная система в конце XIX первой половине XX века [Текст] / С.Л. Долиновский // История государства и права. – 2008. – № 20. – С. 35-37.
174. Доронина О.Н. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации [Текст] / О.Н. Доронина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2011. – № 1. – С. 17-22.
175. Дорошенко В.А. Правовая культура в системе внешних условий эффективности механизма государственно-правового регулирования

общественных отношений [Текст] / В.А. Дорошенко // Проблемы совершенствования законодательства на современном этапе. – Белгород: БелЮИ МВД России, 2011. – С. 80-85.
176. Дубинина Е.Н. Современное гражданское общество и государственный аппарат: принципы взаимодействия [Текст] / Е.Н. Дубинина // Теоретико-правовые и культурно-исторические проблемы взаимосвязи органов внутренних дел и гражданского общества. – М., 2016. – С. 117-125.
177. Дыбина О.В., Щеглова А.Е. Воспитание уважения к старшим у детей 6-7 лет в условиях семьи и дошкольной образовательной организации [Текст] / О.В. Дыбина, А.Е. Щеглова // Общество: социология, психология, педагогика. – 2019. – № 12 (68). – С. 136-140.
178. Дьяченко Н.В. Верность Отечеству – вектор патриотического воспитания сотрудников МЧС [Текст] / Н.В. Дьяченко // Пожары и чрезвычайные ситуации: предотвращение, ликвидация. – 2016. – № 3. – С. 86-89.
179. Дюг М.И., Грудинин Н.С. Проблемы невысокого уровня доверия граждан России к выборам депутатов Государственной Думы [Текст] / М.И. Дюг, Н.С. Грудинин //Закон и власть. – 2019. – № 2. – С. 14-17.
180. Евтюхин Ю.А. Юридическая ответственность политических партий в избирательном процессе: перспективы правового регулирования [Текст] / Ю.А. Евтюхин // Теория и практика общественного развития. – 2017. – № 9. – С. 32-34.
181. Егоров А.М. Реализация принципа выборности судей в 1970-1980-е годы: историко-правовой аспект [Текст] / А.М. Егоров // Представительные органы России: проблемы формирования и взаимодействия. – М., 2019. – С. 35-38.
182. Егоров Ю.П. Воля и ее изъявление в сделках // Законодательство. – 2004. – № 10. – С. 15-20.
183. Еникеева Д.Р. Принцип разделения властей на уровне местного самоуправления (опыт России и США) [Текст] / Д.Р. Еникеева // Сборники конференций НИЦ Социосфера. – 2011. – № 34. – С. 122-124.

184. Ершов В.В. «Принцип правовой определенности» или правовая категория «определенность права»? [Текст] / В.В. Ершов // Российское правосудие. – 2016. – № 1. – С. 80-100.
185. Ерыгина В.И. Некоторые аспекты публично-правовой ответственности политических партий как участников избирательного процесса [Текст] / В.И. Ерыгина // Государство и право. – 2009. – № 11. – С. 37-44.
186. Ерыгина В.И. Проблема соотношения власти и свободы в правовой теории представительного государства [Текст] / В.И. Ерыгина // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 4. – С. 14-18.
187. Жегулина М.А. Использование систем видеоконференцсвязи в судебном заседании [Текст] / М.А. Жегулина // Центральный научный вестник. – 2018. – Т. 3. – № 10. – С. 100-106.
188. Жуков В.Н. Механизмы повышения эффективности института многопартийности в контексте реформирования избирательных систем [Текст] / В.Н. Жуков // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – № 6. – С. 164-170.
189. Жукова С.И. Коррупция в судебной системе Российской Федерации как одна из причин недоверия граждан к судам [Текст] / С.И. Жукова // Человек, его права и свободы: опыт конституционного строительства. – Вологда: Древности Севера, 2013. – С. 231-235.
190. Жулина Ю.В. Законодательное закрепление принципов местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] / Ю.В. Жулина // Вестник Московского университета. Серия: Государственный аудит. – 2011. – № 1. – С. 33-39.
191. Жуматаева А.С. Проблемы воспитания молодежи к уважению старших [Текст] / А.С. Жуматаева // Вестник Кыргызского государственного университета им. И.Арабаева. – 2017. – № 4. – С. 281-283.
192. Журавлев В.П. Общероссийское голосование по изменениям в Конституцию: социальные замыслы и процедуры [Текст] / В.П. Журавлев // Избирательное законодательство и практика. – 2020. – № 2. – С. 3-7.

193. Журавлев М. К вопросу о правовом иммунитете членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ [Текст] / М. Журавлева // Уголовное право. – 2000. – № 1. – С. 88-93.
194. Завадски С. Закон от 10 февраля 1976 г. об изменении Конституции ПНР в свете доктрины социалистического конституционализма [Текст] / С. Завадски // Современное польское право. – 1976. – № 3-4 (31/32). – С. 5-19.
195. Завьялова Т.В. Цель одна – стабильная, сбалансированная судебная практика, предсказуемость судебных актов и повышение доверия к суду [Текст] / Т.В. Завьялова // Судья. – 2018. – № 6. – С. 4-8.
196. Заднепровская М.В. Публично-правовая ответственность власти перед обществом [Текст] / М.В. Заднепровская // Конституция России: глобальное, национальное, региональное. – Волгоград: Изд-во Волгогр. фил. ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2013. – С. 216-220.
197. Зазнаев О.И. Нетипичные способы досрочного прекращения полномочий Президента в современном мире: вотум недоверия и отзыв избирателями [Текст] / О.И. Зазнаев // Траектории политического развития России: институты, проекты, акторы. – М.: МПГУ, 2019. – С. 150-151.
198. Заикин С.С. Избирательные блоки в России: история и перспективы развития [Текст] / С.С. Заикин // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2013. – № 2. – С. 63-72.
199. Залесны Я. Правовые последствия сокращения срока полномочий Сейма Республики Польша [Текст] / Я. Залесны // Право и политика: теоретические и практические проблемы. – М., 2014. – С. 311-316.
200. Залесны Я., Шиманек Я. Институционализация прав парламентской оппозиции: тренды и вызовы [Текст] / Я. Залесны, Я. Шиманек // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2020. – Т. 15. – № 4. – С. 109-126.
201. Засядь-Волк Е.А. Беспартийный депутат: С.Н. Булгаков о Государственной думе, депутатах, партиях [Текст] / Е.А. Засядь-Волк // Вестник Южно-Уральского

государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. – 2008. – № 6 (106). – С. 11-15.
202. Захаркин М.П. Конституционно-правовые предпосылки снятия ограничений в отношении количества сроков полномочий Президента РФ [Текст] / М.П. Захаркин // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России. – М., 2017. – С. 104-107.
203. Захаров А.К. Общественное обсуждение и правовая процедура принятия и внесения изменений в устав городского округа [Текст] / А.К. Захаров // Юристъ-Правоведъ. – 2011. – № 5. – С. 98-100.
204. Захаров И.В. К вопросу о соотношении государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти [Текст] / И.В. Захаров // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 11. – С. 21-25.
205. Захаров И.В. Об определении в законодательстве о местном самоуправлении понятий «депутаты» и «лица, замещающие муниципальные должности» [Текст] / И.В. Захаров // Уральский форум конституционалистов. – Екатеринбург, 2019. – С. 64-70.
206. Заявление Генерального секретаря ЦК КПСС, Председателя Президиума Верховного Совета СССР Ю.В. Андропова // Свободная мысль. – 2008. – № 10. – С. 149-154.
207. Заяев Н.А. Правовая неопределенность в реализации конституционных принципов [Текст] / Н.А. Заяев // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе. – Пятигорск: ПГЛУ, 2010. – С. 93-95.
208. Збарацкий Б.А. Предварительный конституционный контроль как факультативная стадия законодательного процесса России: pro et contra [Текст] / Б.А. Збарацкий // Журнал конституционного правосудия. – 2020. – № 5. – С. 36-40.
209. Зинковская Д.А. Особенности реализации избирательного права иностранных граждан в Российской Федерации [Текст] / Д.А. Зинковская // НаукаПарк. – 2017. – № 1 (52). – С. 25-28.

210. Зиньков Е.Н., Тулиев И.И. Эволюция порядка пересмотра Конституции РФ и внесения в нее поправок: значение и актуальные проблемы [Текст] / Е.Н. Зиньков, И.И. Тулиев // Вестник Самарского юридического института. – 2021. – № 3 (144). – С. 134-138.
211. Золотухина Т.А. О роли Президента РФ в российском законотворческом процессе [Текст] / Т.А. Золотухина // Евразийский юридический журнал. – 2022. – № 2 (165). – С. 65-68.
212. Зорькин В.Д. Конституционный Суд России в историческом контексте. Размышления к юбилею Конституционного Суда [Текст] / В.Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. – 2012. – № 4. – С. 1-7.
213. Зорькин В. Д. Конституция РФ - правовая основа интеграции российского общества [Текст] / В.Д. Зорькин // Государство и право. – 2022. – № 2. – С. 77-88.
214. Зражевская Т.Д., Савченко С.А. Воздействие конституционного законодательства на формирование правовой системы России [Текст] / Т.Д. Зражевская, С.А. Савченко // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2011. – № 1. – С. 31-44.
215. Зубарев А.С. Конституционно-правовое регулирование контрольных полномочий парламента [Текст] / А.С. Зубарев // Право и образование. – 2011. – № 7. – С. 163-166.
216. Зыкова Н.С. Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ [Текст] / Н.С. Зыкова // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 11. – С. 29-32.
217. Иванов В.А. Механизм формирования института главы городского округа [Текст] / В.А. Иванов // Теории и проблемы политических исследований. – 2018. – Т. 7. – № 2. – С. 5-11.
218. Иванов В.В. Организация деятельности постоянных депутатских комитетов (комиссий) представительных органов муниципальных образований [Текст] / В.В. Иванов // Публичная власть: реальность и перспективы. – М., 2015. – С. 155-158.
219. Иванова Е.Л. Правовое регулирование круга и статуса субъектов общественного контроля в субъектах Российской Федерации [Текст] / Е.Л.

Иванова // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. – 2015. – № 6. – С. 3-14.
220. Иванова К.А., Степанов А.А., Немчинова Е.В. Нравственность в сети: правовая и неправовая оценка информации при реализации пользователями права на свободу выражения мнения [Текст] / К.А. Иванова, А.А. Степанов, Е.В. Немчинова // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 5. – С. 65-70.
221. Иванова М.В. Партийная номенклатура в России: возможно ли возрождение? [Текст] / М.В. Иванова // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2011. – № 11. – С. 284-303.
222. Игнатенко Д.Ю. Проблемные вопросы, связанные с определением конституционно-правового статуса главы муниципального образования [Текст] / Д.Ю. Игнатенко // Политематический сетевой научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2006. – № 22. – С. 292-301.
223. Игумен Георгий, Захарченко М.В. Введение в традицию как цель образования [Текст] / Игумен Георгий, М.В. Захарченко // Вестник РАЕН. – 2007. – Т. 7. – № 3. – С. 74-77.
224. Игумнова Е.В. Неопределенность статьи 67.1 из поправок в Конституцию Российской Федерации [Текст] / Е.В. Игумнова // NovaUm.Ru. – 2020. – № 25. – С. 123-125.
225. Идрисов А.А. Служение народу и обеспечение прав человека как высшее назначение государства [Текст] / А.А. Идрисов // Права человека как высшее достояние человечества. – М.: РУДН, 2012. – С. 255-262.
226. Извеков И.Н. Генеалогическая культура личности как средство формирования социальной идентичности личности [Текст] / И.Н. Извеков // Гуманизация образования. – 2016. – № 3. – С. 79-86.
227. Измаилова Д.Н. Вопросы оптимизации взаимодействия муниципальной власти с политическими партиями [Текст] / Д.Н. Измаилова // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2013. – № 1 (34). – С. 307-312.

228. Измайлова Е.А. Партия, депутат, фракция: проблемы парламентских взаимоотношений [Текст] / Е.А. Измайлова // Современное право. – 2010. – № 3. – С. 13-16.
229. Иксанов И.С. Крымский вопрос: конституционно-правовые аспекты [Текст] / И.С. Иксанов // Современный юрист. – 2015. – № 1. – С. 54-67.
230. Ильютченко Н.В. Конфликт интересов в деятельности судей [Текст] / Н.В. Ильютченко // Нотариальный вестник. – 2011. – № 1. – С. 50-52.
231. Ильясова Г.С. Культурная память как один из факторов сохранения и трансляции культурного наследия [Текст] / Г.С. Ильясова // Вестник Северо-Казахстанского государственного университета имени Манаша Козыбаева. – 2019. – № 2 (43). – С. 110-117.
232. Имомов Х.Ш. Роль политических партий как института конституционного права [Текст] / Х.Ш. Имомов // Наука и инновация. – 2015. – № 2. – С. 87-89.
233. Казаков А.А. Политическая культура современной российской молодежи в контексте медийной грамотности и влияния СМИ [Текст] / А.А. Казаков // Известия Саратовского университета. Серия: Социология. Политология. – 2018. – Т. 18. – № 2. – С. 205-211.
234. Казанцев А.О. Право законодательной инициативы Конституционного Суда РФ (в контексте принципа «никто не может быть судьей в собственном деле») [Текст] / А.О. Казанцев // Lex Russica. – 2017. – № 2. – С. 26-31.
235. Калашников С.В., Белик В.Н. Права и свободы человека и гражданина в контексте конституционных реформ и поправок к Конституции Российской Федерации [Текст] / С.В. Калашников, В.Н. Белик // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2020. – № 10. – С. 87-91.
236. Калиш Д.Б. Специфика трактовки конституционности в Пятой республике во Франции [Текст] / Д.Б. Калиш // Сравнительное конституционное обозрение. – 2021. – № 3. – С. 125-140.
237. Канатов А.К., Мунайтбасов Н.М. Деонтологические основы повышения доверия к суду [Текст] / А.К. Канатов, Н.М. Мунайтбасов // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2015. – № 1. – С. 41-44.

238. Кандыба Р.А. Проблема ротации высшей политической элиты России и преемственность политического курса [Текст] / Р.А. Кандыба // Вестник Пятигорского государственного университета. – 2019. – № 1. – С. 238-240.
239. Каплунова Д.А. Подъем евроскептицизма как индикатор необходимости реформирования ЕС [Текст] / Д.А. Каплунова // PolitBook. – 2016. – № 2. – С. 155-164.
240. Каранкевич Е.А. Доверие общества к судам напрямую зависит от степени открытости правосудия [Текст] / Е.А. Каранкевич // Судебная практика в Западной Сибири. – 2010. – № 1. – С. 168-172.
241. Карапетян Л.А. Теория народного представительства в идеологии конституционно-демократической партии России (1905 – 1917 гг.): к вопросу о структуре и формировании [Текст] / Л.А. Карапетян // Актуальные проблемы российского права. – Краснодар: Инст-т экономики, права и гум. Специальностей, 2009. – С. 37-50.
242. Карасев А.Т. Отзыв в системе местного самоуправления [Текст] / А.Т. Карасев // Российский юридический журнал. – 2007. – № 2. – С. 85-86.
243. Картамышева Н.В., Шубин Н.С. Основные права человека по Хабеас корпус акт 1679 г. [Текст] / Н.В. Картамышева, Н.С. Шубин // Права человека: история, теория и практика: Сборник научных статей. В 2-х частях. Часть 2. – Курск: МУ «Издат. центр «ЮМЭКС», 2010. – С. 125-126.
244. Касаткин В.П., Ханнаши С. Демократия как государственно-правовое явление: проблемы становления в переходном обществе [Текст] / В.П. Касаткин, С. Ханнаши // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2009. – № 16. – С. 201-210.
245. Кашанина Т.В. Юридическая техника или законодательная техника? [Текст] / Т.В. Кашанина // Журнал российского права. – 2010. – № 3. – С. 171-173.
246. Кашо В.С. Организационные формы оппозиции в системе муниципальной власти [Текст] / В.С. Кашо // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2010. – № 1. – С. 89-93.

247. Кемрюгов Т.Х., Зейналова М.И. К вопросу о предпосылках презумпций конституционности, добросовестности, обоснованности законодательной деятельности государства [Текст] / Т.Х. Кемрюгов, М.И. Зейналова // Право и государство: теория и практика. – 2021. – № 4. – С. 16-19.
248. Кеня И.А. Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [Текст] / И.А. Кеня // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. – № 4. – С. 2-7.
249. Кибак И.А. Доминирующие факторы, определяющие дезадаптацию личности депутата Парламента [Текст] / И.А. Кибак // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2010. – № 3. – С. 121-125.
250. Кизирбозунц Т.М. Эффективность деятельности суда и личный авторитет судьи как основа доверия к институту суда в правовом государстве [Текст] / Т.М. Кизирбозунц // Экономика и право. XXI век. – 2017. – № 2. – С. 8-15.
251. Киреев В.В., Лебедев В.А. Суверенная демократия или суверенитет демократии? [Текст] / В.В. Киреев, В.А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 5. – С. 10-19.
252. Киреева Е.Ю. Рецензия на книгу: Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право: проблемы законодательного регулирования: монография. – М., 2016. – 377 с. [Текст] / Е.Ю. Киреева // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 78-80.
253. Кирпичев И.В. Депутатский клуб: российский и международный опыт неформальных политических объединений [Текст] / И.В. Кирпичев // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. – 2006. – № 4. – С. 14-31.
254. Кирпичников В.А. Союз российских городов и становление местного самоуправления в России [Текст] / В.А. Кирпичников // Эра городов. – 1998. – № 1. – С. 3-4.
255. Киршин Б.Н. Грани независимости [Текст] / Б.Н. Киршин // Знак: проблемное поле медиаобразования. – 2019. – № 2. – С. 105-110.

256. Кирьянов О. Южная Корея. Итоги парламентских выборов – вотум доверия Президенту [Текст] / О. Кирьянов // Азия и Африка сегодня. – 2004. – № 7. – С. 30-36.
257. Киселев К.В. Право имеет историю: Г.Ф. Пухта и историческая школа права [Текст] / К.В. Киселев // Вестник Гуманитарного университета. Научный альманах. Вып. 4. – Екатеринбург: Изд-во Гуманит. ун-та, 2005. – С. 186-190.
258. Киселева А.В. Изменило ли присоединение Крыма конституционную природу федерации в России (теоретико-правовой анализ)? [Текст] / А.В. Киселева // Право и политика. – 2014. – № 11. – С. 1628-1635.
259. Клесов А.А. Патриотизм и научный патриотизм [Текст] / А.А. Клесов // Эко-потенциал. – 2018. – № 4. – С. 225-228.
260. Климанова А.Ю. Срок полномочий Президента как элемент его правового статуса [Текст] / А.Ю. Климанова // Право и политика: теоретические и практические проблемы. – Рязань, 2013. – С. 175-178.
261. Климов И.А. Национальные интересы – мобилизация ресурса инициативы и ресурса солидарности [Текст] / И.А. Климов // Полис. Политические исследования. – 2000. – № 1. – С. 74-77.
262. Клишас А.А. О роли Конституционного Суда России в контексте его новых полномочий по предварительному конституционному контролю [Текст] / А.А. Клишас // Журнал конституционного правосудия. – 2021. – № 5. – С. 10-22.
263. Клычев Р.А. Конституционализация правового регулирования референдума как инструмента реализации народовластия [Текст] / Р.А. Клычев // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 4. – С. 14-17.
264. Клычников В.М. Высшие ценности государства: проблема соотношения правовой и цивилизационной вариативности [Текст] / В.М. Клычников // Вестник Московского государственного областного университета. – 2011. – № 1. – С. 247-256.
265. Князев С.Д. Повторное голосование на выборах в Российской Федерации: особенности и способы юридического обеспечения [Текст] / С.Д. Князев // Академический юридический журнал. – 2004. – № 3. – С. 30-34.

266. Кобзарев Ф.М. Квалификационные требования к должностям прокурорских работников – основа формирования высококвалифицированного состава работников прокуратуры [Текст] / Ф.М. Кобзарев // Законность. – 2012. – № 1. – С. 3-6.
267. Ковалевская Д.Д. Уровень доверия граждан к институтам государственной власти как фактор устойчивости политического режима в России [Текст] / Д.Д. Ковалевская // Бизнес. Общество. Власть. – 2021. – № 4. – С. 7-24.
268. Коваль С.П. Место Государственного Совета РФ в единой системе публичной власти России в контексте конституционных поправок [Текст] / С.П. Коваль // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: Естественные, общественные науки. – 2022. – № 1. – С. 17-22.
269. Кожахметова А.Е. Референдум как средство законотворчества и конституционного контроля [Текст] / А.Е. Кожахметова // Вестник Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета. – 2021. – № 1. – С. 31-42.
270. Кожевников О.А. Местное самоуправление и государственная власть в России: поиск правовых моделей сосуществования [Текст] / О.А. Кожевников // Федеративное государство: историко-правовой опыт и современные практики (к 100-летию образования СССР): материалы международной научно-практической конференции, Омск, 20–22 октября 2022 года. – Омск: Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, 2022. – С. 375-379.
271. Кожевников О.А. Публичная власть, единая система публичной власти, государственная и муниципальная власть в конституционно-правовой доктрине и современной нормативной реальности [Текст] / О.А. Кожевников // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2022. – Т. 28. – № 3(86). – С. 251-256.
272. Кожевников О.А., Костюков А.Н., Ларичев А.А. Единая система публичной власти: дискуссионные аспекты нормативной регламентации [Текст] / О.А. Кожевников // Правоприменение. – 2022. – Т. 6. – № 3. – С. 49-62.

273. Козлов И.В., Костюнина О.В. Идеологическое однообразие как конституционно-правовой принцип советской России [Текст] / И.В. Козлов, О.В. Костюнина // Вестник Иркутского университета. – 2019. – № 22. – С. 265-267.
274. Козлов Т.Л., Илий С.К. Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции [Текст] / Т.Л. Козлов, С.К. Илий // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2016. – № 2. – С. 33-43.
275. Кокорев В.Г., Мутасова М.А. Совершенствование технико-юридического конструирования части 1 и 2 статьи 148 УК РФ с учетом принципа справедливости [Текст] / В.Г. Кокорев, М.А. Мутасова // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. – 2018. – Т. 5. – № 1. – С. 44-48.
276. Кокотов А.Н. Конституционный принцип доверия в практике Конституционного Суда Российской Федерации [Текст] / А.Н. Кокотов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – № 5. – С. 97-108.
448. Колесникова О.М. Еще раз о результатах референдума 12 апреля 1993 года [Текст] / О.М. Колесникова // Вестник научных конференций. – 2019. – № 3. – С. 51-53.
277. Коломейцева Т.А., Свистунова Л.Ю. Функции и гарантии конституционных запретов и ограничений [Текст] / Т.А. Коломейцева, Л.Ю. Свистунова // Ученые записки юридического факультета. – 2021. – № 3. – С. 19-22.
278. Коломытцева О.Н. Выборы и референдум в механизме общественного контроля над государством [Текст] / О.Н. Коломытцева // Вестник Владимирского юридического института. – 2008. – № 2. – С. 158-161.
279. Комарова В.В. Демократия в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации [Текст] / В.В. Комарова // Lex Russica. – 2017. – № 1. – С. 94-106.
280. Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей [Текст] / В.В. Комарова // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 9. – С. 36-46.
281. Комарова В.В. Новые формы народовластия или старый референдум? [Текст] / В.В. Комарова // Законодательство и экономика. – 2006. – № 5. – С. 5-10.

282. Комарцова П.А., Магденко С.А. Конституционно-правовые вопросы присоединения Крыма к Российской Федерации // Научное и образовательное пространство: перспективы развития: материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 13 нояб. 2016 г.). В 2 т. Т. 2 / редкол.: О.Н. Широков [и др.] – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2016. – С. 204-206.
283. Комкова Г.Н. Обеспечение равенства участия политических партий в российском политическом процессе: законодательство и практика [Текст] / Г.Н. Комкова // Конституционное развитие России. Вып. 6. – Саратов: СГАП, 2005. – С. 32-40.
284. Комкова Г.Н. Взаимное доверие публичной власти и общества как основа ее эффективной деятельности в современной России [Текст] / Г.Н. Комкова // Регулирование публичной власти в условиях современных реалий: Сборник научных трудов по материалам международного научно-практического круглого стола памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Конина, Саратов, 07 октября 2022 года / Под общей редакцией А.Ю. Соколова, редколлегия: А.Ю. Соколов [и др.]. – Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2022. – С. 60-63.
285. Комкова Г.Н. Взаимное доверие государства и общества - конституционный приоритет современной России [Текст] / Г.Н. Комкова // Взаимное доверие государства и общества в конституционном строе России: материалы XIII Международного Конституционного Форума, Саратов, 15–17 декабря 2021 года / Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского. Том Часть 1 и 2. – Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2022. – С. 81-84.
286. Комкова Г.Н. Модернизация функций Конституции России в период конституционной реформы 2020 года [Текст] / Г.Н. Комкова // Правовая культура. – 2022. – № 1 (48). – С. 108-109.
287. Кондратьев С.В. Дело пяти рыцарей и Петиция о праве [Текст] / С.В. Кондратьев // Правоведение. – 2003. – № 6. – С. 153-176.

288. Кондрашев А.А. Иностранные агенты в России: как заимствованный американский правовой институт приобрел иной смысл в российском законодательстве и правоприменительной практике [Текст] / А.А. Кондрашев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2021. – № 4 (143). – С. 97-121.
289. Кондрашев А.А. Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3 – 8 Конституции России [Текст] / А.А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 3. – С. 18-29.
290. Кондрашев А.А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации [Текст] / А.А. Кондрашев // Lex Russica. – 2020. – № 3. – С. 20-32.
291. Кондрашев А.А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации [Текст] / А.А. Кондрашев // Государство и право. – 2012. – № 9. – С. 5-12.
292. Кондрашов С.В. Судебные заседания онлайн: проблемы и пути решения [Текст] / С.В. Кондрашов // Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 10. – С. 144-146.
293. Конева Н.С. Особенности иммунитетов в конституционном праве России [Текст] / Н.С. Конева // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. – 2014. – № 3. – С. 23-31.
294. Конин В.В. Расширение подсудности суда с участием присяжных заседателей как фактор повышения доверия к суду [Текст] / В.В. Конин // Российская юстиция. – 2011. – № 11. – С. 60-64.
295. Коновалова А.М. Особенности уважения к родителям в младшем и старшем подростковом возрастах [Текст] / А.М. Коновалова // Вестник Московского государственного областного университета. – 2017. – № 1. – С. 1-9.

296. Коновалова Л.Г. Иммунитет депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ [Текст] / Л.Г. Коновалова // Российский юридический журнал. – 2010. – № 6. – С. 15-24.
297. Корнакова С.В. К вопросу о факторах, влияющих на формирование доверия общества к суду и правосудию [Текст] / С.В. Корнакова // Российский судья. – 2020. – № 1. – С. 14-19.
298. Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля [Текст] / Е.А. Коровникова // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 17. – С. 18-22.
299. Королев Л.И. О поправках в Конституцию РФ [Текст] / Л.И. Королев // Центральный научный вестник. – 2020. – Т. 5. – № 13-14. – С. 9-10.
300. Костюков А.Н. Двадцать пять лет конституционной государственности России [Текст] / А.Н. Костюков // Журнал конституционного правосудия. – 2018. – № 6. – С. 18-26.
301. Кочетова А.В. Право граждан на беспрепятственный доступ к судебной власти [Текст] / А.В. Кочетова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ. – Челябинск, 2013. – С. 69-73.
302. Кочкарова Э.А. Функции, цели, права и обязанности политических партий [Текст] / Э.А. Кочкарова // Наука и новые технологии. – 2012. – № 8. – С. 166-169.
303. Кочои С.М. О качестве уголовно-правового регулирования ответственности за экстремизм и идеологический экстремизм [Текст] / С.М. Кочои // Всероссийский криминологический журнал. – 2022. – Т. 16. – № 2. – С. 240-247.
304. Кошель А.С. К вопросу о влиянии порядка формирования верхней палаты парламента на ее роль в парламентских процедурах [Текст] / А.С. Кошель// Вестник Ярославского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2020. – № 3. – С. 70-75.
305. Кравец И.А. Дуалистический монархический конституционализм как консервативный конституционный эксперимент в России [Текст] / И.А. Кравец // Право и политика. – 2014. – № 9. – С. 1432-1458.

306. Краснов М.А. Способен ли депутатский запрос быть средством парламентского контроля? [Текст] / М.А. Краснов // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2009. – № 4. – С. 16-32.
307. Краснов Ю.К. Сокращение срока полномочий депутатов Государственной Думы не противоречит Конституции [Текст] / Ю.К. Краснов //Право и управление. XXI век. – 2015. – № 3. – С. 22-27.
308. Крашенинникова Н.А. Великая хартия вольностей 1215 г. (современная интерпретация) [Текст] / Н.А. Крашенинникова // Вестник Московского университета. – 2002. – № 3. – С. 86-107.
309. Крашенинникова Н.А. Законы Хаммурапи – древнейший памятник права: цивилизационный метод исследования [Текст] / Н.А. Крашенинникова // Методология сравнительно-правовых исследований. Жидковские чтения: материалы Всероссийской научной конференции. – М.: РУДН, 2013. – С. 207-216.
310. Крупочкин О.В. Институт отзыва в системе местного самоуправления [Текст] / О.В. Крупочкин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 5. – С. 26-28.
311. Крусс В.И. Конституционный правопорядок и право на протест: «мыльная драма» процессуальной оппозиции [Текст] / В.И. Крусс // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 9. – С. 37-45.
312. Крусс В.И., Крусс И.А. К генеалогии юбилея радикальной трансформации российской государственности (антропоцентризм и мировоззренческое «наставничество» М.А.Бакунина и Л.Н.Толстого) [Текст] / В.И. Крусс, И.А. Крусс // Юридическая наука: история и современность. – 2017. – № 7. – С. 25-41.
313. Кряжков В.А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации [Текст] / В.А. Кряжков // Государство и право. – 2020. – № 9. – С. 18-32.
314. Кузнецов И.И. Контрольные возможности полномочия российского парламента: политические возможности и ограничения [Текст] / И.И. Кузнецов // Вестник Московского университета. Серия: Политические науки. – 2011. – № 2. – С. 68-89.

315. Кузнецов И.Н. Некоторые изменения в судебной системе в свете конституционной реформы 2020 года [Текст] / И.И. Кузнецов // Современное общество и право. – 2020. – № 6. – С. 22-27.
316. Кузьмин А.Г. Конституционно-правовые предпосылки целесообразности упразднения Высшего Арбитражного Суда РФ [Текст] / А.Г. Кузьмин // Российская юстиция. – 2015. – № 6. – С. 50-53.
317. Кулагин А.А. Роль Конституционного Суда РФ в принятии в состав Российского государства новых субъектов (на примере Крыма и Севастополя) [Текст] / А.А. Кулагин // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция. – 2015. – № 2. – С. 128-132.
318. Кулешова Н.Н., Трыканова С.А. Организационно-правовые аспекты предоставления избирательных прав иностранным гражданам: опыт ЕС [Текст] / Н.Н. Кулешова, С.А. Трыканова // Выборы: теория и практика. – 2021. – № 1 (55). – С. 15-20.
319. Куликова С.А. Участие трудящихся в управлении делами государства в советский период: формы осуществления, конституционно-правовое регулирование, реализация и мифотворчество [Текст] / С.А. Куликова // Политические риски развития государства и общества в современном мире. – Саратов: СНИГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2021. – С. 81-91.
320. Курманов М.М. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: срок полномочий, досрочное прекращение, сокращение срока полномочий [Текст] / М.М. Курманов // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 1. – С. 24-29.
321. Курятников В.В. Причины упразднения конституционных (уставных) судов субъектов РФ [Текст] / В.В. Курятников // Проблемы права. – 2021. – № 4. – С. 26-31.
322. Кучма В.В. Из истории «двухпартийной системы» в советской России: возникновение партии левых эсеров [Текст] / В.В. Кучма // Новая правовая мысль. – 2006. – № 5. – С. 59-62.

323. Лазарев В.В. Российский парламент как адресат решений Конституционного Суда [Текст] / В.В. Лазарев // Парламентаризм: проблемы теории, истории, практики. – М.: Юрлитинформ, 2010. – С. 54-65.
324. Лакехин М.А. Тайна голосования как важнейший принцип проведения выборов и референдумов [Текст] / М.А. Лакехин // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2017. – № 1. – С. 6-12.
325. Ламуев Б.Б., Васильева Ж.А. Конституционно-правовой статус депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] / Б.Б. Ламуев, Ж.А. Васильева // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции. – 2016. – № 8. – С. 16-22.
326. Лапаева В.В. Законодательное требование к численности политической партии как ограничение конституционного права на объединение: критерии правомерности [Текст] / В.В. Лапаева // Журнал российского права. – 2007. – № 9. – С. 25-34.
327. Лафитский В.И. Бангалорские принципы поведения судей [Текст] / В.И. Лафитский // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2005. – № 3. – С. 153-155.
328. Лафитский В.И., Трошинский П.В. Конституционный путь Китая: К шестидесятилетию Конституции КНР 1954 г. [Текст] / В.И. Лафитский, П.В. Трошинский // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2014. – № 4 (47). – С. 646-657.
329. Лашкевич В.Л. Обеспечение безопасности как основная функция государства [Текст] / В.Л. Лашкевич // Сибирский международный. – 2010. – № 10. – С. 70-75.
330. Лебедев В.А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России [Текст] / В.А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 8. – С. 40-43.
331. Лебедева Н.В. Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ [Текст] / Н.В. Лебедева // Проблемы права. – 2013. – № 2. – С. 38-46.

332. Левина А.В. Основные направления совершенствования борьбы с бюрократизмом в деятельности государственных служащих [Текст] / А.В. Левина // Проблемы и перспективы становления гражданского общества. – М., 2019. – С. 28-30.
333. Леонова С.В. Конституционный принцип социальной солидарности как основа консолидации российского общества и государства [Текст] / С.В. Леонова // Известия Байкальского государственного университета. – 2021. – Т. 31. – № 4. – С. 562-567.
334. Лесив Б.В. Конституционный деликт как предмет конституционного контроля в России: полет правовой фантазии или lexferenda? [Текст] / Б.В. Лесив // Традиции и новации в системе современного российского права. – М., 2018. – С. 78-80.
335. Лимонцева В.А. Протестные формы выражения общественного мнения [Текст] / В.А. Лимонцева // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2015. – № 2. – С. 3-5.
336. Липчанская М.А. Реализация конституционного права граждан на участие в управлении делами государства посредством политических партий [Текст] / М.А. Липчанская // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 2. – С. 85-93.
337. Листопад Л.В. Инновации в сфере управления кадрами государственного аппарата: опыт Российской Федерации [Текст] / Л.В. Листопад // Экономика и региональное управление. – М., 2017. – С. 233-236.
338. Литвиненко И.В. Императивный мандат в новом облачении [Текст] / И.В. Литвиненко // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 2. – С. 17-19.
339. Литвинова А.В. Система правомочий депутатов по обеспечению правопорядка в Российской Федерации [Текст] / А.В. Литвинова // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. – 2013. – № 2. – С. 272-280.
340. Лихачев С.А. Некоторые вопросы участия депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в пленарных заседаниях [Текст] /

С.А. Лихачева // Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2004. – № 1. – С. 9-12.
341. Лойт Х.Х., Бялт В.С. Ограничение прав и свобод человека в периоды действия чрезвычайного положения, военного положения и при проведении контртеррористической операции [Текст] / Х.Х. Лойт, В.С. Бялт // Закон. Право. Государство. – 2020. – № 1 (25). – С. 45-52.
342. Лолаева А.С. «Правительственный час» как форма парламентского контроля в субъектах Российской Федерации [Текст] / А.С. Лолаева // Современное состояние и перспективы развития российского и международного законодательства. Сборник статей Международной научно-практической конференции, 2016. – С. 71-73.
343. Лукин П.В. Человеческие жертвоприношения у восточных славян: миф или реальность? [Текст] / П.В. Лукин // Русь, Россия. Средневековье и Новое время. – 2009. – № 1. – С. 17-20.
344. Лукошкина С.В. Обеспечение неприкосновенности депутата посредством депутатского иммунитета [Текст] / С.В. Лукошкина // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. – Красноярск: Сиб. юрид. ин-т МВД России, 2003. Ч. 2. – С. 118-122.
345. Лукьянова А.А. Отмена моратория на смертную казнь: все «за» и «против» [Текст] / А.А. Лукьянова // Право и общество. – 2014. – № 1 (9). – С. 146-147.
346. Лучин В.О. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года № 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР» … [Текст] / В.О. Лучин // Право и жизнь. – М.: Манускрипт, 1994. – № 4. – С. 21-36.
347. Лучин В.О., Грудинин Н.С. Референдум и выборы в системе народовластия [Текст] / В.О. Лучин, Н.С. Грудинин // Закон и право. – 2009. – № 3. – С. 3-7.
348. Любарев А.Е. Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства: российский опыт [Текст] / А.Е. Любарев // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2015. – Т. 11. – № 3. – С. 74-86.

349. Любимов А.П. Правовые основы формирования правительства парламентского большинства [Текст] / А.П. Любимов // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2004. – № 2 (56). – С. 12-14.
350. Мавричева Ю.Н. Как закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ изменил полномочия Президента Российской Федерации [Текст] / Ю.Н. Мавричева // Наука и современное общество: актуальные вопросы, достижения и инновации. Сборник статей III Международной научно-практической конференции. В 2-х частях. Том Часть 2. – Издательство: «Наука и Просвещение», 2020. – С. 134-138.
351. Магеровский Д.А. Советское право и методы его изучения [Текст] / Д.А. Магеровский // Советское право. – 1922. – № 1. – С. 22-35.
352. Мазаев В.Д. Предметность в отношениях «депутат – избиратель» [Текст] / В.Д. Мазаев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 12. – С. 3-8.
353. Майорова О.Н. Курс на реформы, «улучшающие» социализм, и деятельность польской оппозиции (1982 – 1987) [Текст] / О.Н. Майорова // Славянский мир в третьем тысячелетии. – 2012. – № 7. – С. 226-236.
354. Макаренко К.М. Политический протест как проявление гражданской активности в современной России [Текст] / К.М. Макаренко // Мир современной науки. – 2017. – № 6 (46). – С. 58-61.
355. Макарова Т.Б. О казусах правовой регламентации и правоприменительной практики формирования территориальных федеральных органов исполнительной власти [Текст] / Т.Б. Макарова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 11. – С. 10-12.
356. Макарцев А.А. Избрание главы муниципального образования по результатам конкурса: проблемы реализации и политико-правовые последствия [Текст] / А.А. Макарцев // Академический юридический журнал. – 2017. – № 4 (70). – С. 39-53.
357. Макеева Ю.К. Реализация конституционного принципа несменяемости судей в отношении судей судов субъектов Российской Федерации [Текст] / Ю.К.

Макеева // Право и государство: теория и практика. – 2015. – № 7 (127). – С. 42-47.
358. Макменамин И., Гвиазда А. Три пути институционализации: голоса, должности и политический курс при смене партий в Польше [Текст] / И. Макменамин, А. Гвиазда // Политическая наука. – 2014. – № 3. – С. 103-134.
359. Максименко А.В., Зейналбдыева А.В. Добровольность участия в выборах как один из основополагающих принципов реализации конституционного права на протест [Текст] / А.В. Максименко, А.В. Зейналбдыева // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2021. – № 1 (42). – С. 67-71.
360. Малкин Д.В. Императивный мандат в условиях современной системы представительных органов государственной власти России [Текст] / Д.В. Малкин // Юридический мир. – 2007. – № 7. – С. 37-42.
361. Малыгина С.В. Взаимодействие представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления [Текст] / С.В. Малыгин // Приволжский научный вестник. – 2016. – № 5 (57). – С. 137-139.
362. Малый А.Ф., Соломонов П.Н. О воплощении принципа разделения власти в организационной структуре субъекта Российской Федерации [Текст] / А.Ф. Малый, П.Н. Соломонов // Евразийская адвокатура. – 2018. – № 2 (33). – С. 93-95.
363. Малько А., Синюков В. Императивный мандат: прошлое и настоящее [Текст] / А. Малько, В. Синюков // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1992. – № 2. – С. 12-22.
364. Мамасахлиси Н.М. «Иностранный агент» – советское прошлое или неутешительные реалии России [Текст] / Н.М. Мамасахлиси // Научный поиск. – 2016. – № 1. – С. 31-35.
365. Мамитова Н.В. Конституционное правосознание в российском обществе как фактор реализации конституционных идей в России [Текст] / Н.В. Мамитова // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 4. – С. 11-14.
366. Мамичев В.Н. Особенности развития института референдума в России на современном этапе [Текст] / В.Н. Мамичев // Актуальные проблемы современной науки. – Ставрополь, 2012. – С. 169-172.

367. Мамут Л.С. Декларация прав человека и гражданина 1789 г. - веха на пути к универсальной концепции прав человека [Текст] / Л.С. Мамут // Права человека в истории человечества и современном мире. – М: ИГиП АН СССР, 1989. – С. 29-34.
368. Марино И. Отрешение Президента РФ от должности: разработки, концепции, позиции участников конституционного совещания 1993 г. [Текст] / И. Марино // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 5. – С. 47-54.
369. Мартынов В.В. Теоретические аспекты понимания понятий «политических партий» и «многопартийности» в правовом демократическом государстве [Текст] / В.В. Мартынов // Гуманитарный трактат. – 2018. – № 31. – С. 21-25.
370. Мартышин О.В. Конституция и идеология [Текст] / О.В. Мартышин // Государство и право. – 2013. – № 12. – С. 34-44.
371. Мархгейм М.В. Обновление Конституции России: институциональный эскиз [Текст] / М.В. Мархгейм // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2020. – № 7 (122). – С. 29-32.
372. Марченя П.П. Российская многопартийность в зеркале массового сознания (на материалах 1917 г.) [Текст] / П.П. Марченя // Вестник Московского университета МВД России. – 2006. – № 2. – С. 157-160.
373. Масленникова С.В. Идеологи конституционных поправок 2020 г. в сфере социального и экономического развития [Текст] / С.В. Масленникова // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2021. – № 5. – С. 24-47.
374. Масловская Т.С. Роль и место юридической техники в муниципальном правотворчестве (по итогам парламентских слушаний по законопроекту «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] / Т.С. Масловская // Современное право. – 2002. – № 10. – С. 48.
375. Матвеева И.С. Доверие к судам – задача международная [Текст] / И.С. Матвеева // Судья. – 2014. – № 3. – С. 51-57.
376. Матросов С.Н., Чернышева А.В. Парламентский и депутатский запросы как формы парламентского контроля [Текст] / С.Н. Матросов, А.В. Чернышева //

Государственная и муниципальная власть в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития. – М., 2020. – С. 152-156.
377. Медушевский А. Свобода или подозрительность: как защитить либеральный конституционализм от его противников? Рецензия на книгу Sajo A., Uitz R. The constitution of freedom: an introduction to legal constitutionalism. Oxford: Oxford university press, 2017 [Текст] / А. Медушевский // Сравнительное конституционное обозрение. – 2018. – № 3. – С. 124-135.
378. Мельников В.Ю. Целесообразность формирования конституционной правовой идеологии [Текст] / В.Ю. Мельников // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. – 2016. – Т. 3. – № 2-3. – С. 70-75.
379. Мельникова М.В. Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти [Текст] / М.В. Мельникова // Вестник Самарского юридического института. – 2015. – № 2 (16). – С. 44-47.
380. Мердель К., Симония Н.А. Особенности формирования партий и их взаимосвязей с государственным аппаратом в странах некапиталистического пути развития [Текст] / К. Мердель, Н.А. Симония // Партия и государство в странах социалистической ориентации. – М.: Наука, 1973. – С. 6-57.
381. Мещерягина В.А. Потенциал конституционного права граждан на обращение при совершенствовании правового статуса муниципальных депутатов [Текст] / В.А. Мещерягина // Муниципалитет: экономика и управление. – 2018. – № 1 (22). – С. 64-70.
382. Миерхольд А.А. Конституционная эволюция порядка формирования и полномочий Совета Федерации Федерального Собрания РФ [Текст] / А.А. Миерхольд // Lex Russica. – 2018. – № 11 (144). – С. 134-144.
383. Минкин Б.И. Организация доступа общественности и СМИ к информации о деятельности судов общей юрисдикции [Текст] / Б.И. Минкин // Судья. – 2019. – № 5 (101). – С. 24-29.
384. Мирза Л.С. Доступ к правосудию и доверие граждан суду [Текст] / Л.С. Мирза // Российский судья. – 2005. – № 10. – С. 3-6.

385. Мирчева В.К. Актуальные проблемы правовых регламентаций парламентского иммунитета [Текст] / В.К. Мирчева // Lex Russica. – 2007. – Т. 66. – № 6. – С. 1233-1237.
386. Митин Г.Н. Право на беспрепятственный выход из политической партии: проблемы реализации [Текст] / Г.Н. Митин // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 34-36.
387. Митусова И.А. Причины упразднения института конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации [Текст] / И.А. Митусова // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 11. – С. 58-60.
388. Митюков М.А. Конституционное совещание 1993 года: дискуссии о полномочиях Конституционного Суда Российской Федерации [Текст] / М.А. Митюков // Тезисы выступлений участников «круглого стола»: «Пять лет Конституции Российской Федерации: по пути к федерализму и местному самоуправлению». – М.: Городец, 1999. – С. 98-112.
389. Митягин Ю.В. К вопросу о неприкосновенности и правовом иммунитете депутатов и должностных лиц органов местного самоуправления [Текст] / Ю.В. Митягин // Проблемы права. – 2010. – № 3 (23). – С. 88-96.
390. Митячкина Е.С. Историко-правовое развитие правового статуса главы муниципального образования [Текст] / Е.С. Митячкина // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2019. – № 1 (46). – С. 68-72.
391. Михайлов В.И. Противодействие коррупции: на основе доверия и контроля [Текст] / В.И. Михайлов // Государственная служба. – 2010. – № 6 (68). – С. 30-32.
392. Михайлов В.К. Независимость российских судей в условиях их несменяемости [Текст] / В.К. Михайлов // Lex Russica. – 2020. – Т. 73. – № 12 (169). – С. 67-78.
393. Михеев В.А. Власть и гражданские институты: к проблеме доверия и недоверия [Текст] / В.А. Михеев // Власть. – 2017. – Т. 25. – № 5. – С. 162-176.
394. Михеев Д.С., Кудрявцев В.В. О проблемах участия граждан и общественных объединений в выборах представительного органа муниципального образования

[Текст] / Д.С. Михеев, В.В. Кудрявцев // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2012. – Т. 154. – № 4. – С. 60-66.
395. Михеева В.И. Избирательный залог в современном российском законодательстве о выборах [Текст] / В.И. Михеева // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. – № 3 (70). – С. 123-127.
396. Михеева Д.Е. Влияние неформальных лидеров общественного мнения на массовое сознание в социальной сети Твиттер [Текст] / Д.Е. Михеева // Современные научные исследования и инновации. – 2019. – № 3 (95). – С. 39.
397. Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Формы непосредственной муниципальной демократии: грядущие трансформации [Текст] / Т.Н. Михеева, Д.С. Михеев // Известия Саратовского университета. Серия: Экономика, управление, право. – 2022. – Т. 22. – № 3. – С. 304-309.
398. Моисеев А.М. Численность политической партии как статусное требование российского законодательства [Текст] / А.М. Моисеев // Пробелы в российском законодательстве. – 2008. – № 2. – С. 17-18.
399. Мордвинов К.В. Повышение доверия общества к правоохранительной системе как актуальная проблема общественной безопасности и правопорядка [Текст] / К.В. Мордвинов // Петербургские пенитенциарные конференции. – СПб., 2021. – Т. 3. – С. 134-136.
400. Морозов В.Е. К проблеме оптимизации функций президентских органов исполнительной власти [Текст] / В.Е. Морозов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 1. – С. 39-43.
401. Морозова Л.А. Идеи социалистического федерализма в Конституции РСФСР 1918 года (к 100-летию Конституции) [Текст] / Л.А. Морозова // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. – 2018. – № 3. – С. 105-117.
402. Москвитин О.А. Реализация органами юстиции функций по регистрации региональных и местных отделений политических партий и контролю за ними [Текст] / О.А. Москвитин // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2004. – № 5. – С. 53-63.

403. Москвитина А.А., Солодовченко С.А. К проблеме нормативно-правовых основ гражданско-патриотического воспитания молодежи [Текст] / А.А. Москвитина, С.А. Солодовченко // Человек и общество: история и современность. – Воронеж, 2020. Выпуск 19. – С. 103-107.
404. Мохов Д.Д. Становление демократии и двухпартийной системы США [Текст] / Д.Д. Мохов // Актуальные проблемы реформирования современного законодательства. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2013. – С. 154-157.
405. Мумлева М.И. Реализация принципа выборности судей по первым декретам советской власти о суде (1917-1918 годы) [Текст] / М.И. Мумлева // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2011. – № 2 (78). – С. 155-158.
406. Муравьев И.А. Конституционализм и просвещение [Текст] / И.А. Муравьев // Евразийский юридический журнал. – 2019. – № 11 (138). – С. 96-102.
407. Мурашко М. Выступление на правительственном часе в Госдуме РФ [Текст] / М. Мурашко // Медицинская сестра. – 2020. – Т. 22. – № 4. – С. 3-6.
408. Мушта А.А. Информационно-аналитическая работа в органах государственного управления: трансформация профилей компетенции в условиях цифровизации [Текст] / А.А. Мушта // Евразийский союз ученых. – 2020. – № 5-7 (74). – С. 26-29.
409. Мякшев А.П. Коллаборационизм на Северном Кавказе: историческая правда или исторический миф? [Текст] / А.П. Мякшев // Известия Саратовского университета. Серия: История. Международные отношения. – 2012. – Т. 12. – № 4. – С. 114-117.
410. Надин А.Н. Президент Российской Федерации и исполнительная власть: новации конституционного разделения властей в свете конституционной реформы 2020 г. [Текст] / А.Н. Надин // Образование и право. – 2021. – № 1. – С. 11-18.
411. Напалкова И.Г. Конституционный принцип разделения властей как фактор становления и развития российского конституционализма [Текст] / И.Г. Напалкова // Юристъ-Правоведъ. – 2020. – № 3 (94). – С. 199-203.

412. Нарутто С.В. Конституционный принцип доверия в современном российском обществе [Текст] / С.В. Нарутто // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 7. – С. 13-18.
413. Нарутто С.В. О взаимодействии органов прокуратуры с представительными органами субъектов Российской Федерации [Текст] / С.В. Нарутто // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2017. – № 6 (62). – С. 12-18.
414. Нарутто С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ [Текст] / С.В. Нарутто // Lex Russica. – 2013. – Т. 95. – № 7. – С. 698-705.
415. Нарутто С.В. Парламент как орган народного представительства в трудах профессора В.И. Фадеева: проблемы нравственности и ответственности [Текст] / С.В. Нарутто // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Т. II. – М.: Проспект, 2015. – С. 307-315.
416. Наумкина В.В. Способы избрания главы муниципального образования [Текст] / В.В. Наумкина // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 1 (181). – С. 263-264.
417. Небольсина Е.В. Влияние «Брексит» на доверие к научному знанию в Великобритании [Текст] / Е.В. Небольсина // Теория и практика общественного развития. – 2017. – № 6. – С. 61-65.
418. Неверов А.Я. Государственная идеология в Российской Федерации: конституционно-правовые основания [Текст] / А.Я. Неверов // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2016. – Т. 2. – №. 4. – С. 107-115.
419. Неверов А.Я., Семина Т.А. Становление принципа несменяемости судей в российской правовой системе: историко-правовой аспект [Текст] / А.Я. Неверов, Т.А. Семина // Заметки ученого. – 2020. – № 4. – С. 156-160.
420. Некрасов С.И. Конституционно-правовая ответственность субъектов внутрифедеративных отношений в Российской Федерации: специфика состава

конституционного деликта, применяемых санкций, классификации [Текст] / С.И. Некрасов // Государство и право. – 2005. – № 8. – С. 5-13.
421. Немытина М.В. Независимость и несменяемость судей по Судебным уставам 1864 г. [Текст] / М.В. Немытина // Судебные реформы в России: история и современность. – М., 2014. – С. 28-34.
422. Непомнящих С.С. Вопросы местного значения как элемент компетенции местного самоуправления [Текст] / С.С. Непомнящих // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 5. – С. 22-24.
423. Неретина С.С. Бюрократия власти и власть бюрократии: рецензия на собрание сочинений В.П.Макаренко [Текст] / С.С. Неретина // Сравнительная политика. – 2020. – Т. 11. – № 4. – С. 201-208.
424. Несмеянова С.Э. Еще один шаг на пути к электронному правосудию [Текст] / С.Э. Несмеянова // Евразийский юридический журнал. – 2021. – № 12 (163). – С. 138-140.
425. Нечкина А.А. Анализ политического доверия граждан к федеральным и региональным органам власти (на примере Иркутской области) [Текст] / А.А. Нечкина // Nauka.me. – 2018. – № 5. – С. 6.
426. Нижник Н.С. Митавские кондиции: эксперимент по установлению конституционной монархии в Российской империи [Текст] / Н.С. Нижник // Гражданское общество и правовое государство как факторы модернизации российской правовой системы. – СПб.: Астерион, 2009. – С. 279-282.
427. Николенко И.А. Демократический политический институт отзыва муниципальных властей: основания и процедура отзыва [Текст] / И.А. Николенко // Государство и общество в современной политике. – Воронеж, 2023. – С. 167-173.
428. Никоненко С.А. К вопросу о законодательном регулировании участия партий в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ [Текст] / С.А. Никоненко // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2011. – Т. 101. – № 9. – С. 311-315.

429. Носова А.А. Доверие к суду как показатель эффективности его деятельности [Текст] / А.А. Носова // Трибуна ученого. – 2020. – № 12. – С. 665-670.
430. Нудненко Л.А. Некоторые проблемы реализации принципа открытости и гласности выборов в Российской Федерации [Текст] / Л.А. Нудненко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 11. – С. 49-53.
431. Нудненко Л.А. Об императивном характере мандата народного депутата в СССР [Текст] / Л.А. Нудненко // Актуальные проблемы государства и права в современный период – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1981. – С. 60-61.
432. Нудненко Л.А. Правовое регулирование депутатских запросов в законодательных органах государственной власти Российской Федерации [Текст] / Л.А. Нудненко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – № 2. – С. 7-11.
433. Нудненко Л.А. Правоприменительная практика Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в постановлениях Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека [Текст] / Л.А. Нудненко // Государство и право. – 2021. – № 1. – С. 63-71.
434. Обухова Г.Н. Презумпция невиновности в процессе привлечения работника к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих трудовых обязанностей [Текст] / Г.Н. Обухова // Проблемы правоприменения в современной России. Материалы научно-практической конференции, 2015. – С. 357-360.
435. Овсепян Ж.И. Конституционно-правовые полномочия Президента Российской Федерации в сфере кадровой политики [Текст] / Ж.И. Овсепян // Вестник Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 6 (46). – С. 43-55.
436. Овчинников А.И., Нефедовский Г.В. Взаимоотношения церкви и государства в свете конституционной поправки с упоминанием о «вере в Бога» [Текст] / А.И. Овчинников, Г.В. Нефедовский // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 5. – С. 23-37.

437. Овчинников Г.К. О перспективах формирования в России двухпартийной системы управления государством [Текст] / Г.К. Овчинников // Извести МГИУ. – 2006. – № 2 (3). – С. 56-62.
438. Окулич И.П. Депутатский запрос как форма деятельности депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации [Текст] / И.П. Окулич // Южноуральский юридический вестник. – 2001. – № 2 (15). – С. 63-64.
439. Окулич И.П. Особенности правового регулирования полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в свете развития российского парламентаризма [Текст] / И.П. Окулич // Проблемы права. – 2006. – № 3. – С. 32-35.
440. Онищенко В.В. Трудная дорога к правде (о реабилитации жертв политического террора в Кузбасе) [Текст] / В.В. Онищенко // Известия Алтайского государственного университета. – 2009. – № 4-2 (64). – С. 148-151.
441. Онохова В.В. Политические партии как субъекты права выдвижения кандидатов в выборные органы местного самоуправления [Текст] / В.В. Онохова // Избирательное право. – 2006. – № 2 (2). – С. 14-22.
442. Осетров С.А. Проблемы реализации императивного мандата в России: современный контекст [Текст] / С.А. Осетров // Современные подходы к управлению социально-экономическими и политическими процессами. – Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 2004. – С. 73-75.
443. Осинцев Д.В. Депутатский контроль или дестабилизирующий фактор? [Текст] / Д.В. Осинцев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 7. – С. 22-26.
444. Осипова Р.И. Роль выборов в процессе преобразования политических систем в странах Восточной Европы в 1989-1990 гг. [Текст] / Р.И. Осипова // Технология и организация выборных кампаний: зарубежный и отечественный опыт. – М., 1993. – С. 109-118.

445. Очеретько Е.А. Особенности политико-правового статуса беспартийных граждан в избирательном процессе России [Текст] / Е.А. Очеретько // Вестник Елецкого государственного университета. 2010. Вып. 26. – С. 147-151.
446. Павлова Н.Д. Предвыборные выступления и понимание интенций политиков избирателями [Текст] / Н.Д. Павлова // Вопросы психологии. – 2008. – № 1. – С. 36-44.
447. Пажетных Д.В., Колесников Е.В. Актуальные вопросы парламентского иммунитета членов верхних палат парламента (на примере Российской Федерации, Франции, ФРГ) [Текст] / Д.В. Пажетных, Е.В. Колесников // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 4. – С. 12-18.
448. Пажетных Д.В., Колесников Е.В. Участие Совета Федерации в законодательном процессе [Текст] / Д.В. Пажетных, Е.В. Колесников // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 11. – С. 18-23.
449. Палыгина Е.А. Право вето Президента Российской Федерации: проблемы реализации [Текст] / Е.А. Палыгина // Власть и управление на Востоке России. – 2010. – № 1 (50). – С. 199-205.
450. Панов А.А. Полномочия Президента Российской Федерации, связанные с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Текст] / А.А. Панов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 6 (46). – С. 56-67.
451. Панов П.В., Сулимов К.А. Партия власти и системная оппозиция в Государственной Думе: конвергенция публичной риторики [Текст] / П.В. Панов, К.А. Сулимов // Искусство управления. – 2021. – Т. 13. – № 4. – С. 516-535.
452. Пантин В.И. Российское общество начала XX и начала XXI вв.: проблемы и риски [Текст] / В.И. Пантин // Социологические исследования. – 2019. – № 11. – С. 120-130.
453. Паргачева И.П. Институт парламентского иммунитета в России и в зарубежных странах (социологический аспект) [Текст] / И.П. Паргачева // Вестник Московского государственного лингвистического университета. – 2011. – № 631. – С. 128-138.

454. Перисаев А.А. Отрешение от должности руководителя субъекта РФ вследствие утраты доверия Президента РФ [Текст] / А.А. Перисаев // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. – 2013. – № 2. – С. 73-75.

455. Пермиловский М.С. Солидарность – новая конституционная ценность или классический принцип права? [Текст] / М.С. Пермиловский // Государственная власть и местное самоуправление. – 2022. – № 7. – С. 3-6.

456. Персидская Н.Ю. Отмена крепостного права в России и Германии (сравнительная характеристика) [Текст] / Н.Ю. Персидская // Социально-политические науки. – 2011. – № 1. – С. 25-28.

457. Петрова М.С. Мажоритарная система относительного большинства и ее использование на муниципальных выборах [Текст] / М.С. Петрова // Правовед: межвузовский научный сборник. Вып. 10. – Великий Новгород: НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2014. – С. 85-86.

458. Петухова Н.В. Правовые ограничения времени инициирования, назначения и проведения референдумов: опыт России и зарубежных стран [Текст] / Н.В. Петухова // Современное право. – 2010. – № 4. – С. 55-58.

459. Петухова Н.В. Соотношение референдума и плебисцита (конституционно-правовые вопросы) [Текст] / Н.В. Петухова // Правовые проблемы укрепления российской государственности. – Томск, 2010. – С. 77-79.

460. Печегин Д.А. Информационные технологии в уголовной юстиции: зарубежные тенденции и проблемные аспекты [Текст] / Д.А. Печегин // Российская юстиция. – 2021. – № 9. – С. 18-26.

461. Поливода Я.В. Государственная должность как элемент обеспечения эффективной деятельности депутата в представительном органе власти [Текст] / Я.В. Поливода // Современное право. – 2020. – № 4. – С. 20-25.

462. Поливода Я.В. О некоторых аспектах конституционно-правового и административно-правового статуса депутата РФ [Текст] / Я.В. Поливода // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 9. – С. 137-150.

463. Половченко К.А. К вопросу о статусе депутата Народной скупщины Республики Сербия [Текст] / К.А. Половченко // Проблемы экономики и юридической практики. – 2017. – № 3. – С. 126-130.
464. Полянский И.А., Морозов В.Е. К проблеме оптимизации функций «правительственных» органов исполнительной власти [Текст] / И.А. Полянский, В.Е. Морозов // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 4. – С. 91-94.
465. Попов Е.А. Социально-правовое «красноречие» российской Конституции [Текст] / Е.А. Попов // Социология в современном мире: наука, образование, творчество. – 2011. – № 3. – С. 153-155.
466. Попова А.Д. Эволюция общественного сознания как фактор формирования гражданского общества [Текст] / А.Д. Попова // Политика и общество. – 2013. – № 12. – С. 1423-1428.
467. Постников А.Е. Конституционные пределы взаимодействия политических партий и государства [Текст] / А.Е. Постников // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности. – М.: Норма, 2013. – С. 142-151.
468. Потемкина А.И., Кузьмина Е.Ф. Уважение к старшим как нравственная норма [Текст] / А.И. Потемкина, Е.Ф. Кузьмина // Сборник лучших научных работ молодых ученых Кубанского государственного технологического университета. – Краснодар, 2017. – С. 66-68.
469. Потоцкая А.А. Доверие гражданского общества к институтам власти как метод борьбы с коррупцией [Текст] / А.А. Потоцкая // Уральская горная школа – регионам. – Екатеринбург, 2016. – С. 738-739.
470. Примова Э.Н. Роль Нюрнбергского процесса в развитии международного права и противодействии идеологии нацизма [Текст] / Э.Н. Примова // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 4 (54). – С. 115-122.
471. Пронин А.В. «Невозможно толковать без оговорок»: правовые позиции Конституционного Суда РФ о присоединении Крыма [Текст] / А.В. Пронин // Журнал юридических исследований. – 2017. – Т. 2. – № 2. – С. 44-55.

472. Проничев В.А. Взаимодействие парламентского большинства и оппозиции в России: проблемы и противоречия [Текст] / В.А. Проничев // Наука и современность. – 2011. – № 9-1. – С. 240-246.
473. Прохорова Е.Ю. Досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как форма конституционно-правовой ответственности [Текст] / Е.Ю. Прохорова // Научный альманах. – 2019. – № 5. – С. 182-184.
474. Прудников А.С., Абазов А.С. Сочетание прямой и представительной демократии в системе местного самоуправления [Текст] / А.С. Прудников, А.С. Абазов // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 4. – С. 164-166.
475. Путинцева Е.П. Способы выражения последней воли наследодателя по законодательству РФ и ФРГ [Текст] / Е.П. Путинцева // Нотариальный вестник. – 2008. – № 1. – С. 31-35.
476. Пылин В.В. Императивный или свободный мандат адекватен народовластию? [Текст] / В.В. Пылин // Право и политика. – 2001. – № 8. – С. 26-32.
477. Радченко В.И. Пределы власти Российской Федерации и ее субъектов [Текст] / В.И. Радченко // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 6. – С. 48-55.
478. Развеев Д.В. Понятие и сущность парламентского и судебного контроля за деятельностью политических партий в Российской Федерации [Текст] / Д.В. Развеев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 3. – С. 77-82.
479. Рамазанов Г.С., Эльдаров Р.А. Учреждение Дисциплинарного судебного присутствия как необходимость повышения эффективной судебной защиты [Текст] / Г.С. Рамазанов, Р.А. Эльдаров // Современное право. – 2011. – № 2. – С. 100-101.
480. Растимешина Т.В., Епифанов А.С. Политические партии: основные подходы к определению понятия, природа и функции [Текст] / Т.В. Растимешина, А.С.

Епифанов // Экономические и социально-гуманитарные исследования. – 2017. – № 1. – С. 148-158.
481. Рахманова Е.Н. Об укреплении доверия к судам и снижении коррупции [Текст] / Е.Н. Рахманова // Адвокатская практика. – 2013. – № 6. – С. 29-34.
482. Раченкова О.Н. Юридическое согласование в механизме современного российского федерализма [Текст] / О.Н. Раченкова // Многосоставные государства: опыт и перспективы развития. – Пенза, 2019. – С. 128-131.
483. Ремизова Л.С. Правовое регулирование и организация деятельности прокуратуры и Уполномоченного по правам человека по вопросам их взаимодействия [Текст] / Л.С. Ремизова // Вестник Воронежского института ФСИН России. – 2020. – № 3. – С. 210-215.
484. Рогожина Е.А. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти [Текст] / Е.А. Рогожина // Региональные аспекты управления, экономики и права Северо-Западного федерального округа России. – 2009. – № 1. – С. 84-85.
485. Родителева Я.Н. Депутатская неприкосновенность от уголовного преследования: зарубежный опыт [Текст] / Я.Н. Родителева // Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в Крымском федеральном округе. – Краснодар: Краснодарский ун-т МВД России, 2016. – С. 259-262.
486. Рожков Г.А. Функции политических партий в контексте национальной безопасности [Текст] / Г.А. Рожков // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 11(90). – С. 312-314.
487. Рожнева С.С. Образ России в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию (1994 – 2019 гг.) [Текст] / С.С. Рожнева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 12. – С. 22-26.
488. Романенко В.Б. От советского к демократическому конституционализму: утверждение принципа разделения властей [Текст] / В.Б. Романенко // Теория и практика общественного развития. – 2010. – № 4. – С. 175-177.

489. Росалес Х.М. Воспитание гражданской идентичности: об отношениях между национализмом и патриотизмом [Текст] / Х.М. Росалес // Полис. Политические исследования. – 1999. – № 6. – С. 93-104.
490. Рубин В.А., Спиридонова Е.В. Феномен военно-мемориального наследия в отечественной культуре: основные этапы эволюции понятийно-терминологического аппарата [Текст] / В.А. Рубин, Е.В. Спиридонова // Философская мысль. – 2018. – № 3. – С. 84-97.
491. Рубинштейн А.Я. Государственный патернализм: наукометрический провал [Текст] / А.Я. Рубинштейн // Журнал институциональных исследований. – 2021. – Т. 13. – № 3. – С. 20-36.
492. Руденко В. Конституционные модели референдума в странах Европейского союза, Швейцарии и России [Текст] / В. Руденко // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 1. – С. 10-20.
493. Руденко В.Н. Симулятивная демократия (референдум как инструмент продления срока полномочий главы государства) [Текст] / В.Н. Руденко // Дискурс-Пи: научно-практический альманах. – 2004. – № 1. – С. 127-130.
494. Румянцев О.Г. К истории создания Конституции Российской Федерации (сентябрь – декабрь 1993 г.) [Текст] / О.Г. Румянцев // Государство и право. – 2009. – № 12. – С. 65-75.
495. Рыгина Е.В. Роль муниципальных выборов в системе местного самоуправления [Текст] / Е.В. Рыгина // Вопросы политологии. – 2018. – Т. 8. – № 4(32). – С. 98-103.
496. Рыжова Е.С. К вопросу о выборах либо назначении глав муниципальных образований [Текст] / Е.С. Рыжова // Эпомен. – 2018. – № 11. – С. 106-110.
497. Рябухин И.В. Отражение функций политической элиты в депутатских интерпелляциях первого созыва Государственной думы Российской империи [Текст] / И.В. Рябухин // Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность. – СПб., 2017. – С. 205-213.

498. Рябцева Е.В. Организация противодействия коррупции среди мировых судей в Российской Федерации [Текст] / Е.В. Рябцева // Российская юстиция. – 2021. – № 9. – С. 55-59.
499. Савкин Н.С. Философия патриотизма: патриотизм мнимый, показной и подлинный [Текст] / Н.С. Савкин // Гуманитарий: актуальные проблемы гуманитарной науки и образования. – 2018. – Т. 18. – № 2 (42). – С. 197-204.
500. Савоськин А.В. «Забытые» права депутатов. Право депутатов инициировать вотум недоверия [Текст] / А.В. Савоськин // Личность, право, государство. – 2018. – № 1. – С. 74-87.
501. Сакаева М.М. Парламент как «окно возможностей»: исследование поведения предпринимателей с депутатским мандатом в ходе реализации рыночных интересов [Текст] / М.М. Сакаева // Экономическая социология. – 2012. – Т. 13. – № 3. – С. 96-122.
502. Саликов М.С., Серкова Ю.И. Выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в 2020 г.: результаты и проблемы регулирования [Текст] / М.С. Саликов, Ю.И. Серкова // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 3. – С. 63-68.
503. Саломатин А.Ю., Наквакина Е.В. Европейское общественное мнение о политической и судебной системах Евросоюза [Текст] / А.Ю. Саломатин, Е.В. Наквакина // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2015. – № 1. – С. 3-7.
504. Саломаткин А.С., Ястребова А.И. К вопросу о «модернизации» статуса главы муниципального образования и порядка его избрания [Текст] / А.С. Саломаткин, А.И. Ястребова // Проблемы права. – 2016. – № 4 (58). – С. 95-101.
505. Сальников Е.В. Совершенствование законодательного регулирования публичных акций солидарности в борьбе с терроризмом [Текст] / Е.В. Сальников // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2018. – № 2 (45). – С. 154-159.
506. Санова Л.Т. Основные формы реализации депутатами представительных органов местного самоуправления своих полномочий [Текст] / Л.Т. Санова // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2009. – № 1. – С. 57-58.

507. Сафина С.Б. О способах принятия конституций республик в составе РФ [Текст] / С.Б. Сафина // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. – Уфа, 2011. – С. 23-28.
508. Свистунова Л.Ю. К вопросу о конституционно-правовом закреплении парламентских слушаний в нормах федерального и регионального законодательства [Текст] / Л.Ю. Свистунова // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2014. – № 99. – С. 8-24.
509. Сгибнев А.А. Вопросы нормативно-правового регулирования и содержание принципа равенства перед законом и судом [Текст] / А.А. Сгибнев // Юридический факт. – 2019. – № 79. – С. 15-21.
510. Севрюкова Е.С. Конституционно-правовое обеспечение парламентского индемнитета и иммунитета парламентария в РФ [Текст] / Е.С. Севрюкова // Актуальные проблемы правового и политического развития России. – Вып. 7: Сборник научных статей. – Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2014. – С. 235-238.
511. Седова Н.Н. Влияние умонастроений и установок россиян на их социально-политическую активность [Текст] / Н.Н. Седова // Информационно-аналитический бюллетень Института социологии РАН. – 2021. – № 2. – С. 72-89.
512. Семененко Е.А. Права человека как объект защиты конституциям (уставами) субъектов РФ [Текст] / Е.А. Семененко // Аграрное и земельное право. – 2015. – № 9 (129). – С. 83-87.
513. Семенюта Н.Н. О соотношении понятий «табу» и «запрет» [Текст] / Н.Н. Семенюта // Юрист. – 2001. – № 5. – С. 34-35.
514. Семичев В.В., Москвина И.К. Историческая память в системе формирования патриотического сознания [Текст] / В.В. Семичев, И.К. Москвина // Новое слово в науке: перспективы развития. – 2015. – № 2 (4). – С. 53-54.
515. Семочкин А.Е. Срок полномочий главы субъекта Российской Федерации и возможности его отставки: политико-правовой взгляд [Текст] / А.Е. Семочкин // Вопросы политологии. – 2014. – № 2 (14). – С. 68-75.

516. Сенникова Д.В. О возможных путях развития партийной системы в свете института представительства в муниципальной демократии [Текст] / Д.В. Сенникова // Юридическая наука и практика. – 2016. – Т.12. – № 1. – С. 133-141.
517. Сергеев А.А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации [Текст] / А.А. Сергеев // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 19. – С. 7-12.
518. Сергеев С.А., Кузьмина С.В. Новый левый радикализм и популизм в Западной Европе: что нового? [Текст] / С.А. Сергеев, С.В. Кузьмина // Казанский социально-гуманитарный вестник. – 2020. – № 5. – С. 49-53.
519. Сибаров К.Д. Критерий пропорциональности представительства [Текст] / К.Д. Сибаров // Прокуратура и институты гражданского общества в противодействии экстремизму и ксенофобии. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. юрид. ин-та Генеральной прокуратуры РФ, 2005. – С. 143-146.
520. Сивицкий В.А. Тенденции развития конституционного статуса местного самоуправления в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации [Текст] / В.А. Сивицкий // Журнал конституционного правосудия. – 2019. – № 1. – С. 1-10.
521. Сизиков В.А. Повышение уровня открытости органов государственной власти – способ оперативно нарастить кредит народного доверия [Текст] / В.А. Сизиков // Трансформация социальных отношений в региональном социуме. – М., 2016. – С. 182-187.
522. Синцов Г.В. Проблемы разграничения понятий института референдума и плебисцита в законодательстве зарубежных стран [Текст] / Г.В. Синцов // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 4. – С. 81-84.
523. Скринская Т.П. Проблема манипулирования коллегиальных решений органов государственной власти и муниципального управления [Текст] / Т.П. Скринская // Актуальные проблемы современной науки. – 2005. – № 5 (25). – С. 113-131.
524. Славин М.М. Неприкосновенность личности: конституционный принцип и текущее законодательство [Текст] / М.М. Славин // Современный конституционализм. – М.: ИГиП АН СССР, 1990. – С. 55-67.

525. Слободчикова С.Н. Общероссийское голосование – новелла 2020 г.? [Текст] / С.Н. Слободчикова // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 7. – С. 41-44.
526. Смелов С.А. Проектирование системы и структуры исполнительных органов государственной власти субъектов РФ [Текст] / С.А. Смелов // Ученые записки юридического факультета. – 2015. – № 38 (48). – С. 139-145.
527. Смирнов А.В. О возвращении судом дела прокурору при повороте обвинения к худшему [Текст] / А.В. Смирнов // Российское правосудие. – 2008. – № 5 (25). – С. 85-89.
528. Смирнова Г.Е. Спор о патриотизме в Британии второй половины XVIII в.: у истоков дихотомии подлинного и ложного патриотизма [Текст] / Г.Е. Смирнова // Вестник Московского университета. Серия 19: Лингвистика и межкультурная коммуникация. – 2012. – № 1. – С. 113-122.
529. Снурницына А.В. Проблемы совершенствования деятельности представительных органов местного самоуправления в механизме реализации права на достойный жизненный уровень [Текст] / А.В. Снурницына // Вестник государственного и муниципального управления. – 2018. – Т. 7. – № 3. – С. 132-140.
530. Соколова Е.Е. Конституция РФ – основной закон, защищающий права подрастающего поколения [Текст] / Е.Е. Соколова // 20 лет Конституции России: исторический, правовой, политический опыт. – Вязьма: Филиал ФГБОУ ВПО «МГИУ» в г. Вязьме, 2013. – С. 106-109.
531. Соловьев Д.С. Трансформация федеративных отношений в России в контексте перехода к выборности губернаторов [Текст] / Д.С. Соловьев // Вопросы политологии. – 2013. – № 2 (10). – С. 128-137.
532. Соловьева С. Законодательная деятельность Екатерины Великой [Текст] / С. Соловьева // Материалы XLIII Международной научной конференции «Студент и научно-технический прогресс». Государство и право. – Новосибирск: СибАГС, 2005. – С. 261-263.

533. Соломонов П.Н. Высшее должностное лицо как руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации [Текст] / П.Н. Соломонов // Евразийский юридический журнал. – 2019. – № 10 (137). – С. 112-115.
534. Спирина А.С. Институциональное доверие и коррупция: оценка взаимосвязи [Текст] / А.С. Спирина // Социальная интеграция и развитие этнокультур в евразийском пространстве. – 2021. – Т. 1. – № 10. – С. 168-172.
535. Старкова А.Д., Шаповалова И.С. Социальный портрет современного чиновника [Текст] / А.Д. Старкова, И.С. Шаповалова // Экономика и социум. – 2018. – № 5 (48). – С. 1875-1879.
536. Степаненко А.С. Конституции и уставы как особый вид нормативного правового акта субъектов Российской Федерации: доктринальное обоснование [Текст] / А.С. Степаненко // Конституция Российской Федерации и правовая политика на современном этапе. – М., 2019. – С. 125-134.
537. Степанов И.М. Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы [Текст] / И.М. Степанов // Советское государство и право. – 1987. – № 10. – С. 3-12.
538. Степанова С.С. Политические инновации как фактор изменений института парламентских партий в современной России [Текст] / С.С. Степанова // Polit Book. – 2022. – № 2. – С. 182-194.
539. Степанченко В.И. Федерализм в трудах Б.С. Крылова и Н.А. Михалевой [Текст] / В.И. Степанченко // Образование и право. – 2017. – № 2. – С. 86-92.
540. Стожко К.П. Личность в условиях тоталитарного общества [Текст] / К.П. Стожко // Россия и Казахстан в новейшей истории. – Екатеринбург, 2021. – С. 113-210.
541. Страшун Б.А. Тенденции развития современных конституций [Текст] / Б.А. Страшун // Lex Russica. – 2017. – № 1 (122). – С. 164-171.
542. Субочев И.А. Развитие института сбора подписей избирателей в условиях цифровизации избирательного процесса [Текст] / И.А. Субочев // Новая

реальность современного мира: вызовы и перспективы. – Барнаул, 2021. – С. 80-85.
543. Султыгов Н.Н. Предпосылки возникновения юридических запретов (от нормы-«табу» – к юридической норме) [Текст] / Н.Н. Султыгов // Юрист. – 2004. – № 4. – С. 4-6.
544. Сурков Д.Л. Возвращение института выборности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации как проявления конституционно-правовой политики [Текст] / Д.Л. Сурков // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2012. – № 2 (31). – С. 91-95.
545. Суходрев В. Народные судьи с честью оправдывают доверие избирателей [Текст] / В. Суходрев // Социалистическая законность. – 1949. – № 6. – С. 27-30.
546. Сычев В.Б. Особенности рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации дел о соответствии Конституции России вопроса, предлагаемого на референдум Российской Федерации [Текст] / В.Б. Сычев // Lex Russica. – 2018. – № 3. – С. 76-85.
547. Тарасова Е.А. Попытка импичмента Президента РФ (март 1993 г.) [Текст] / Е.А. Тарасова // Современные аспекты экономики. – 2014. – № 9. – С. 70-76.
548. Тасыбаева Ж.З. Правовой статус председателя сессии местного представительного органа (Маслихата) и секретаря в структуре местного представительного органа Республики Казахстан [Текст] / Ж.З. Тасыбаева // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – Т. 16. – № 3. – С. 426-429.
549. Тебуева Д.Р. Политические ценности как основа формирования политических убеждений [Текст] / Д.Р. Тебуева // Проблемы отечественного права: история и современность. – Омск: Изд-во Омск. экон. ин-та, 2008. – С. 124-126.
550. Тев Д.Б. Партии «второго эшелона» в региональных парламентах: особенности бассейна рекрутирования депутатов КПРФ, Справедливой России и ЛДПР [Текст] / Д.Б. Тев // Вестник Пермского университета. Политология. – 2012. – № 1 (17). – С. 98-111.

551. Тепляков И.И. Генезис и развитие государственного самоуправления в советской юридической науке [Текст] / И.И. Тепляков // Муниципалитет: экономика и управление. – 2019. – № 3 (28). – С. 31-40.
552. Тетердинко А.П. К вопросу о лишении избранного кандидата мандата депутата представительного органа муниципального образования по мотиву замещения им муниципальной должности муниципальной службы: пробел в правовом регулировании [Текст] / А.П. Тетердинко // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 59-61.
553. Тимофеева Ю.С., Сытько К.О., Мусатова А.Н. Современное толкование составов уголовного права, связанных с понятием «измена Родине» [Текст] / Ю.С. Тимофеева, К.О. Сытько, А.Н. Мусатова // Журнал гуманитарных наук. – 2018. – № 1. – С. 50-52.
554. Тимошина Е.В. Теория «Третьего Рима» в сочинениях «Филофеева цикла» [Текст] / Е.В. Тимошина // Правоведение. – 2005. – № 4 (261). – С. 181-208.
555. Тихомиров А.В. Влияние конституционных поправок 2020 года на систему сдержек и противовесов в конституционной модели разделения властей [Текст] / А.В. Тихомиров // Модернизация российского законодательства в условиях конституционной реформы. – Кострома, 2021. – С. 65-68.
556. Тлеубаев Ж.С. Механизм сдержек и противовесов в органах власти: пути совершенствования [Текст] / Ж.С. Тлеубаев // Проблемы права. – 2012. – № 2. – С. 22-24.
557. Тоболкина А.С., Елькина А.В. Поправки в Конституцию Российской Федерации 2020: огосударствление местного самоуправления [Текст] / А.С. Тоболкина, А.В. Елькина // International Law Journal. – 2020. – Т. 3. – № 1. – С. 34-39.
558. Тогузаева Е.Н. Международный опыт закрепления запрета пропаганды и агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду [Текст] / Е.Н. Тогузаева // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2013. – № 3 (31). – С. 112-116.

559. Толпыгина О.А. Трансформация идеологической функции политических партий в современной России [Текст] / О.А. Толпыгина // Политическая наука. – 2015. – № 1. – С. 157-171.
560. Томсинов В.А. Английский Билль о правах 1689 года: политико-правовой комментарий [Текст] / В.А. Томсинов // Правоведение. – 2010. – № 1(288). – С. 250-262.
561. Томсинов В.А. Революции 1917 года в России в свете мирового революционного опыта [Текст] / В.А. Томсинов // Вестник Московского университета. Серия: Право. – 2017. – № 2. – С. 3-33.
562. Томсинов В.А. Рецепция римского права в Западной Европе в средние века: постановка проблемы [Текст] / В.А. Томсинов // Древнее право. Ivsantiqvvm. – 1998. – № 1 (3). – С. 169-175.
563. Тонков Е.Е., Пожарова Л.А., Захаров С.С. Конституционно-правовые гарантии достоинства личности в созидающем государстве [Текст] / Е.Е. Тонков, Л.А. Пожарова, С.С. Захаров // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2018. – Т. 43. – № 3. – С. 545-552.
564. Торсунов К., Бафоев Ф. К вопросу становления, функционирования и развития парламентской оппозиции [Текст] / К. Торсунов, Ф. Бафоев // Гражданское общество. – 2008. – Т. 5. – № 1(13). – С. 53-58.
565. Третьяк И.А. Конституционно-правовой конфликт о доверии Правительству Российской Федерации в контексте конституционной реформы 2020 г. [Текст] / И.А. Третьяк // Правоприменение. – 2021. – Т. 5. – № 2. – С. 159-169.
566. Третьяк И.А. Конституционно-правовые аспекты отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента [Текст] / И.А. Третьяк // Правоприменение. – 2021. – Т. 5. – № 1. – С. 141-155.
567. Третьякова О.В. Обманчивая простота судебной журналистики [Текст] / О.В. Третьякова // Век информации. – 2015. – № 2-1. – С. 253-262.

568. Троицкая А.А. Парламентская оппозиция в системе разделения властей: организационные гарантии и доступные инструменты контроля [Текст] / А.А. Троицкая // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. – № 1. – С. 67-81.
569. Трофимов М.С., Бестужий А.И. К вопросу об особенностях и проблемах реализации муниципально-правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации [Текст] / М.С. Трофимов, А.И. Бестужий // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 2. – С.72-77.
570. Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность Правительства РФ: основные деликты [Текст] / Г.А. Трофимова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 45-51.
571. Трофимова Г.А. О пределах депутатской свободы [Текст] / Г.А. Трофимова // Российский юридический журнал. – 2016. – № 2 (107). – С. 82-89.
572. Трощинский П.В. Политико-правовые основы формы государственного устройства КНР [Текст] / П.В. Трощинский // Исторические события в жизни Китая и современность. – М., 2021. – С. 171-182.
573. Труханова Д.С. Правительственный час как коммуникативное событие в русскоязычном парламентском дискурсе [Текст] / Д.С. Труханова // Верхневолжский филологический вестник. – 2020. – № 1 (20). – С. 94-103.
574. Тулинова Б. О принципах правосудия по гражданским и административным делам и о своеобразии принципа доверия к суду и правосудию [Текст] / Б.О. Тулинова // Современное право. – 2014. – № 2. – С. 99-103.
575. Турьинская Х.М. Организация непредставленных наций и народов: федерализм и сепаратизм в Африке [Текст] / Х.М. Турьинская // Дневник Алтайской школы политических исследований. – 2013. – № 29. – С. 171-175.
576. Туфанов Е.В., Кравченко И.Н. К проблеме формирования номенклатуры – правящего класса советского государства [Текст] / Е.В. Туфанов, И.Н. Кравченко // Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета. – 2015. – № 1. – С. 239-242.
577. Тхабисимов Х.А. Основные формы осуществления депутатом представительного органа местного самоуправления своих полномочий и

обеспечение надлежащего профессионального уровня его деятельности [Текст] / Х.А. Тхабисимов // Конституция и конституционная законность. – Пятигорск: ПГУ, 2017. – С. 76-84.
578. Тхабисимова Л.А. Политико-правовая природа института представительства населения в органах публичной власти Российской Федерации [Текст] / Л.А. Тхабисимова // Конституция и конституционная законность. – Пятигорск, 2017. – С. 40-43.
579. Уваров А.А. Избирательные новеллы: прогрессивные реформы или хождение по кругу? [Текст] / А.А. Уваров // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2015. – № 3 (53). – С. 329-332.
580. Уваров А.А. Конституционно-политическая реформа (в свете Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г.) [Текст] / А.А. Уваров // Государство и право в XXI веке. – 2020. – № 1. – С. 22-28.
581. Уздимаева Н.И. Право на местное самоуправление и его самозащита [Текст] / Н.И. Уздимаева // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 2. – С. 703.
582. Узлова И.В. Государственная Дума первого созыва: первая попытка выражения недоверия Правительству РФ [Текст] / И.В. Узлова // Известия СПбЭТУ ЛЭТИ. – 2006. – № 9. – С. 7-13.
583. Улакова Д.Б. Политические партии и их роль в повышении уровня и качества народного представительства во власти [Текст] / Д.Б. Улакова // Научные проблемы гуманитарных исследований. – 2009. – № 15. – С. 72-78.
584. Ульданов А.А. Протестная публика как источник гражданских инициатив: пример массовых протестов в России 2011 – 2012 гг. [Текст] / А.А. Ульданов // Социодинамика. – 2015. – № 11. – С. 61-101.
585. Упоров И.В. Статус Высшего Арбитражного Суда в первоначальной редакции Конституции 1993 года и причины его упразднения [Текст] / И.В. Упоров // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2021. – № 2. – С. 141-146.

586. Усманова Е.Ф. Соблюдение правил юридической техники как фактор повышения эффективности законодательства [Текст] / Е.Ф. Усманова // Символ науки: международный научный журнал. – 2015. – № 11. – С. 246-247.
587. Уставный суд Калининградской области Глава муниципального образования, избранный из числа депутатов и исполняющий полномочия председателя представительного органа, остается депутатом и может работать на непостоянной основе [Текст] // Муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 76-81.
588. Устименко С.В. Губернаторы современной России: выборы или назначение [Текст] / С.В. Устименко // Ученые записки Российского государственного социального университета. – 2012. – № 10 (110). – С. 115-118.
589. Фазлиева Л.К. Вопросы местного значения и вопросы ведения местного самоуправления: категориальное соотношение и содержание понятий [Текст] / Л.К. Фазлиева // Юристъ-Правоведъ. – 2020. – № 1 (92). – С. 26-30.
590. Фарберович О.В. Научная журналистика как основной канал пропаганды современных достижений науки и техники: теоретические подходы [Текст] / О.В. Фарберович // Идеи и новации. – 2016. – № 3 (6). – С. 98-106.
591. Фаркушин М.Х. Сроки президентских полномочий, или пожизненная верховная власть [Текст] / М.Х. Фаркушин // Политическая наука. – 2019. – № 4. – С. 240-261.
592. Федоров В.В. Проблемы регулирования деятельности политических партий и партийной дисциплины [Текст] / В.В. Федоров // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. – 2014. – № 6. – С. 17-21.
593. Федорченко С.Н., Мякотин С.А. Эхо партийного менеджмента: доверие московской молодежи к Государственной Думе Российской Федерации [Текст] / С.Н. Федорченко, С.А. Мякотин // Центральноевропейские политические исследования. – 2016. – № 1. – С. 231-258.
594. Федотов М.А. К вопросу о понятии «иностранный агент» в российском праве [Текст] / М.А. Федотов // Труды по интеллектуальной собственности. – 2012. – Т. 11. – № 2. – С. 4-77.

595. Филиппов А.Ф. Политическое единство, политическое множество и полицейское государство: к постановке проблемы [Текст] / А.Ф. Филиппов // Пути России. Новые языки социального описания. – М., 2014. – С. 8-31.
596. Филиппов С.И. Условия солидарности элит и внеэлитных групп населения [Текст] / С.И. Филиппов // Идеи и идеалы. – 2018. – Т. 1. – № 1. – С. 57-69.
597. Фомина Ж.С. К вопросу о значении выборов в обеспечении национальной безопасности [Текст] / Ж.С. Фомина // Национальная безопасность России и проблемы ее обеспечения на современном этапе. – М.: РАНХиГС, 2015. – С. 200-204.
598. Фомичева О.А. Особенности конституционно-правового статуса депутатов региональных парламентов [Текст] / О.А. Фомичева // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2014. – № 3-2. – С. 231-242.
599. Хабибуллина Г.Р. Императивные субъекта права законодательной инициативы в региональном нормотворчестве [Текст] / Г.Р. Хабибуллина // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2007. – № 5. – С. 17-19.
600. Хабибуллина Г.Р. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в практике конституционных (уставных) судов субъектов [Текст] / Г.Р. Хаббибулина // Вестник экономики, права и социологии. – 2018. – № 4. – С. 178-181.
601. Хабриева Т.Я., Сивицкий В.А. Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления [Текст] / Т.Я. Хабриева, В.А. Сивицкий // Журнал российского права. – 2003. – № 12. – С. 7-16.
602. Хайретдинов Р.Д. Юридическая природа присяги, приносимой при вступлении в должность Президента Российской Федерации [Текст] / Р.Д. Хайретдинов // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 24. – С. 13-16.
603. Хаснутдинов Ф.Г. Принцип разумной сдержанности в конституционном судопроизводстве: на примере практики Конституционного Суда Республики

Татарстан [Текст] / Ф.Г. Хаснутдинов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. – 2020. – № 15. – С. 188-195.
604. Хорунжий С.Н. Конституционная идеология как аксиологический элемент современной правовой среды [Текст] / С.Н. Хорунжий // Конституционализм и государствоведение. – 2015. – № 1 (7). – С. 167-171.
605. Христофорова Е.И., Соколова Е.А. Перспективы развития института плебисцитарной демократии в Российской Федерации [Текст] / Е.И. Христофорова, Е.А. Соколова // Выборы: теория и практика. – 2020. – № 1. – С. 14-18.
606. Худобко Е.В. Компьютерный анализ дебатов Государственной Думы: альтернативы государственного бюджета России в 1996 – 1999 гг. [Текст] / Е.В. Худобко // Информационный бюллетень ассоциации История и компьютер. – 2006. – № 34. – С. 83-84.
607. Хутуев В.А. К вопросу об ответственности за пропаганду терроризма [Текст] / В.А. Хутуев // Пробелы в российском законодательстве. – 2020. – Т. 13. – № 4. – С. 113-116.
608. Царьков И.И. Историческая школа права Германии XIX века [Текст] / И.И. Царьков // Право и политика. – 2003. – № 3. – С. 126-134.
609. Цогоев М.М. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации (на примере СКФО) [Текст] / М.М. Цогоев // Евразийский союз ученых. – 2015. – № 5-6 (14). – С. 58-60.
610. Цхадая Н.Д., Безгодов Д.Н. Опорный каркас городов Республики Коми: история и логика одной университетской инициативы [Текст] / Н.Д. Цхадая, Д.Н. Безгодов // Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере. – Сыктывкар, 2021. – С. 21-25.
611. Чаннов С.Е. Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования [Текст] / С.Е. Чаннов // Гражданин и право. – 2008. – № 12. – С. 51-55.

612. Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации [Текст] / Г.Н. Чеботарев // Российский юридический журнал. – 2020. – № 6 (135). – С. 9-17.
613. Чепунов О.И. Некоторые аспекты конституционного строительства в Российской Федерации [Текст] / О.И. Чепунов // Евразийский юридический журнал. – 2011. – № 8 (39). – С. 77-79.
614. Чепурнова Н.М. Профессиональная этика выборных должностных лиц и легитимность государственной власти в России: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости [Текст] / Н.М. Чепурнова // Публичное право сегодня. – 2018. – № 3. – С. 25-37.
615. Червонюк В.И., Забавка В.И. Принцип связанности публичной власти правами человека [Текст] / В.И. Червонюк, В.И. Забавка // Аграрное и земельное право. – 2021. – № 7 (199). – С. 40-44.
616. Черепанов В.А. Свободный депутатский мандат: за и против [Текст] / В.А. Черепанов // Журнал российского права. – 2015. – № 6. – С. 15-26.
617. Чернев А. О роли и функциях правящей партии в системе советского государственного управления [Текст] / А. Чернев // Безопасность Евразии. – 2003. – № 4 (14). – С. 631-656.
618. Черницына О.В. Парламентская оппозиция – феномен политической практики современной России [Текст] / О.В. Черницын // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХИиГС. Серия: Политология и социология. – 2017. – № 2. – С. 83-86.
619. Чернолуцкая Е.Н. А была ли «стагнация»? Переосмысление причин советской перестройки на Западе в 2000-е гг. [Текст] / Е.Н. Чернолуцкая // Россия и АТР. – 2015. – № 4. – С. 34-47.
620. Чечелев С.В. Сроки исполнения полномочий главы исполнительной власти в США (историко-правовой опыт) [Текст] / С.В. Чечелев // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2011. – № 3 (28). – С. 25-30.
621. Чешко С.В. Рецензия на книгу Губогло М.Н. Энергия доверия. Опыт этносоциологического исследования референдума в Крыму 16 марта 2014. –

Кишинев, 2014. – 222 с. [Текст] / С.В. Чешко // Вестник антропологии. – 2015. – № 2 (30). – С. 157-161.
622. Шагиев Б.В. Проблемы функционирования Министерства юстиции РФ в системе разделения властей в России [Текст] / Б.В. Шагиев // Правовое государство: теория и практика. – 2015. – № 4 (42). – С. 59-63.
623. Шаханов В.В., Бачернихина М.В. Референдум как метафеномен в сфере взаимодействия публичной власти и общества [Текст] / В.В. Шаханов, М.В. Бачернихина // Вестник Владимирского юридического института. – 2021. – № 4 (61). – С. 118-121.
624. Шахрай С.М. Конституционный кризис 1993 г. и принятие Конституции Российской Федерации [Текст] / С.М. Шахрай // Вопросы правоведения. – 2015. – № 5. – С. 10-37.
625. Шахунова Е.Ф., Козлов М.Н. Человеческие жертвоприношения в системе древнерусских воинских традиций [Текст] / Е.Ф. Шахунова, М.Н. Козлов // Потемкинский форум. – М., 2019. – С. 128-130.
626. Шевердяев С.Н. Конституционное право в окружении политических традиций и политических амбиций [Текст] / С.Н. Шевердяев // Конституционное право и правовая культура Японии и России: вопросы развития. – М., 2014. – С. 161-166.
627. Шелковникова Н.В. Местное самоуправление и политические партии: противоречие систем [Текст] / Н.В. Шелковникова // Амурский научный вестник. – 2009. – № 2. – С. 313-317.
628. Шершнева-Цитульская И.А. Отделение церкви от государства в советской России: к 90-летию Декрета Совета народных комиссаров РСФСР «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» [Текст] / И.А. Шершнева-Цитульская // Вестник Российской правовой академии. – 2008. – № 2. – С. 16-23.
629. Шестакова Т.С. О презумпции добросовестности участников конституционных правоотношений [Текст] / Т.С. Шестакова // Вестник юридического факультета Коломенского филиала ГОУ ВПО МГОУ. – 2009. – № 4. – С. 56-62.

630. Шило В.Е. США, Канада и Россия в системе общих тенденций эволюции современного федерализма [Текст] / В.Е. Шило // Россия и Америка в XXI веке. – 2013. – № 2. – С. 5-6.

631. Шилов В.Н. К вопросу о межпартийной конкуренции в современной России [Текст] / В.Е. Шилов // Среднерусский вестник общественных наук. – 2010. – № 4. – С. 96-101.

632. Ширяева В.А. Функциональный анализ категории доверия в системе «власть – общество» [Текст] / В.А. Ширяева // Вестник современных исследований. – 2018. – № 12. – С. 269-271.

633. Шишкина О.Е., Иванцова Е.А. Государственная и муниципальная должности: проблемы и противоречия правового регулирования [Текст] / О.Е. Шишкина, Е.А. Иванцова // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. – 2019. – Т. 21. – № 1. – С. 130-142.

634. Шонин Н.Е. Федерализм и сепаратизм: роковая связь? [Текст] / Н.Е. Шонин // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 9 (76). – С. 140-142.

635. Шуайпова П.Г., Мищенко М.С. К вопросу о конституционном запрете на государственную идеологию [Текст] / П.Г. Шуайпова, М.С. Мищенко // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2017. – № 2-4. – С. 113-115.

636. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития [Текст] / Е.С. Шугрина // Муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 2-19.

637. Шугрина Е.С. Можно ли муниципальных депутатов привлекать к уголовной ответственности как должностных лиц? Возможный ответ Конституционного Суда РФ [Текст] / Е.С. Шугрина // Лоббист. – 2010. – № 4. – С. 41-47.

638. Шугрина Е.С. Организация публичной власти в конституционном государстве [Текст] / Е.С. Шугрина // Юридическое образование и наука. – 2016. – № 3. – С. 166-171.

639. Шугрина Е.С. Является ли депутат должностным лицом: уголовно-правовые и муниципально-правовые особенности правового статуса [Текст] / Е.С. Шугрина // Местное право. – 2010. – № 4. – С. 3-12.
640. Шульженко Ю.Л. Общероссийские политические партии о конституционализме в дооктябрьский период [Текст] / Ю.Л. Шульженко // Государство и право. – 2020. – № 8. – С. 72-80.
641. Щеглова Е.С. Основные модели структуры органов исполнительной власти субъекта РФ [Текст] / Е.С. Щеглова // Аллея науки. – 2021. – Т. 1. – № 3 (54). – С. 376-379.
642. Щепачев В.А. О формах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти [Текст] / В.А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 45-48.
643. Щепачев В.А. Развитое местное самоуправление – основа укрепления российского федерализма [Текст] / В.А. Щепачев // Российская юстиция. – 2017. – № 8. – С. 10-14.
644. Щукина Е.В. Формирование образа чиновника в СМИ [Текст] / Е.В. Щукина // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2021. – № 1. – С. 27-34.
645. Щукина Р.И. Патриотизм государственный и патриотизм местный [Текст] / Р.И. Щукина // Интегративная перспектива в гуманитарных науках. – 2018. – № 1. – С. 69-76.
646. Щур Л.В. Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы: достоинства и недостатки [Текст] / Л.В. Щур // Правовое обеспечение социально-экономического развития Дальневосточного региона. – Хабаровск: Изд-во Дальневост. юрид. ин-та МВД РФ, 2006. – С. 87-90.
647. Эбзеев Б.С. Российская президентура, или Великий обет служения народу [Текст] / Б.С. Эбзеев // История. Право. Политика. – 2012. – № 3-4. – С. 57-63.
648. Эзри Г.К. Феодализм как один из возможных вариантов федерализма [Текст] / Г.К. Эзри // Nauka-Rastudent. – 2016. – № 5. – С. 25.

649. Юрчак Д.В. Референдум 17 марта 1991 года в СССР в условиях противостояния центра и республик [Текст] / Д.В. Юрчак // Актуальные проблемы международных отношений и глобального развития. – Минск, 2017. – С. 135-164.

650. Яковенко Д.А. Мониторинг и анализ нормативно-правовой базы, регулирующей современные требования по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности как основного инструмента в переходе на управление, ориентированного на результат и формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти (на примере Минвостокразвития России и Минкавказа России) в 2017 – 2019 годах [Текст] / Д.А. Яковенко // Вестник профессионального бухгалтера. – 2019. – № 7-9. – С. 3-76.

651. Яковенко М.А. Право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в системе конституционных прав и свобод [Текст] / М.А. Яковенко // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 3. – С. 11-16.

652. Якубенко Д.Э. Утрата доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей: конституционно-правовая ответственность главы субъекта РФ [Текст] / Д.Э. Якубенко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2022. – № 2. – С. 14-17.

653. Ямалова Э.Н. Политическое представительство и проблемы обратной связи в новых демократиях: опыт постсоветской Литвы [Текст] / Э.Н. Ямалова // Политика и общество. – 2015. – № 4. – С. 514-521.

2.3. Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Абакуменко С.Е. Реализация конституционного принципа равенства политических партий в условиях становления пропорциональной избирательной системы в России [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.Е. Абакуменко. – Саратов, 2010. – 25 с.

2. Автономов А.С. Партии и конституционный механизм власти в Португалии [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.С. Автомонов. – М., 1984. – 210 с.
3. Агафонов В.В. Иммунитет и индемнитет депутатов Государственной Думы Федерального Собрания в современной России: проблемы теории и практики [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.В. Агафонов. – СПб., 2006. – 24 с.
4. Алейник С.А. Корпоративные нормы в российском праве [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / С.А. Алейник. – М., 2007. – 25 с.
5. Арапов Н.А. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.А. Арапов. – Санкт-Петербург, 2015. – 277 с.
6. Бабич И.Л. Народные традиции в быту Кабардинцев во второй половине XIX – XX вв. (почитание старших, уважение к женщине, взаимопомощь, гостеприимство) [Текст]: дисс. … канд. истор. наук: 07.00.07 / И.Л. Бабич. – М., 1992. – 253 с.
7. Баринов Э.Э. Конституционное правосознание в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Э.Э. Баринов. – Ростов-на-Дону, 2001. – 23 с.
8. Варлен М.В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России [Текст]: автореф. дисс. … докт. юрид. наук: 12.00.02 / М.В. Варлен. – М, 2012. – 60 с.
9. Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента [Текст]: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02/ Л.Г. Васькова. – Тюмень, 2007. – 27 с.
10. Ватников И.Е. Руководство местных Советов народных депутатов делом физической культуры и спорта [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 /И.Е. Ватников. – М., 1980. – 197 с.
11. Галуева В.О. Отчеты высших исполнительных органов государственной власти как форма парламентского контроля в России (федеральный и

региональный аспекты) [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.О. Галуева. – Ростов-на-Дону, 2015. – 26 с.
12. Дорофеев С.Н. Эволюция правового статуса политических партий в Российской Федерации и Германии: сравнительно-правовое исследование [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.Н. Дорофеев. – М., 2007. – 24 с.
13. Дрогавцева Е.А. Право на гражданство: конституционные гарантии и проблемы реализации [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е.А. Дрогавцева. – СПб., 2023. – 26 с.
14. Егорова Н.Е. Федеральный закон как источник конституционного права России [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.Е. Егорова. – М., 2009. – 242 с.
15. Едалов Г.В. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере федерального вмешательства в дела субъектов Российской Федерации [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г.В. Едалов. – М., 2009. – 187 с.
16. Ермашенкова С.А. Партийные группы в Советах народных депутатов в условиях реформы политической системы (на материалах Московской городской организации КПСС) [Текст]: автореф. дис. … канд. истор. наук: 07.00.14 / С.А. Ермашенкова. – М., 1990. – 23 с.
17. Ефимов Т.А. Статус депутата представительного органа местного самоуправления [Текст]: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.А. Ефимов. – М, 2010. – 25 с.
18. Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование) [Текст]: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.02/ А.Т. Карасев. – Екатеринбург, 2009. – 55с.
19. Ким Г.В. Конституционные основы участия народных депутатов в работе местных Советов (по материалам местных Советов Казахской ССР) [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г.В. Ким. – Ташкент, 1985. – 21 с.
20. Кондратьев С.А. Конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами в условиях формирования правового демократического

государства [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.А. Кондратьев. – М., 1999. – 21 с.
21. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства [Текст]: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.02 / М.А. Краснов. – М., 1993. – 34 с.
22. Кудратов Н.А. Уголовно–правовая охрана основ конституционного строя и безопасности государства: проблемы доктрины, правоприменения и совершенствования законодательства [Текст]: дис. … д-ра. юрид. наук: 12.00.08 / Н.А. Кудратов. – Душанбе, 2021. – 539 с.
23. Лазутин Л.А. Меры укрепления доверия как институт права международной безопасности [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.10 / Л.А. Лазутин. – Свердловск, 1990. – 216 с.
24. Лапинь О.А. Роль общественного мнения в деятельности местных Советов народных депутатов [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.А. Лапинь. – М., 1984. – 25 с.
25. Лебедева Н.Э. Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практики [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.Э. Лебедева. – СПб., 2002. – 21 с.
26. Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование [Текст]: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.02 / А.П. Любимов. – М., 2002. – 42 с.
27. Малый А.Ф. Взаимодействие местных Советов народных депутатов и органов народного контроля [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Ф. Малый. – Л., 1983. – 17 с.
28. Миронов Р.В. Категория «солидарность» как фактор современного политического процесса России [Текст]: автореф. дис. … канд. полит. наук: 23.00.02 / Р.В. Миронов. – Нижний Новгород, 2010. – 23 с.
29. Митягин Ю.В. Конституционно-правовые аспекты ответственности депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица

органа местного самоуправления: вопросы теории и практики [Текст]: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ю.В. Митягин. – Челябинск, 2010. – 27 с.
30. Модникова Т.Н. Правовое регулирование деятельности главы муниципального образования в механизме решения вопросов местного значения [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.Н. Модникова. – Белгород, 2014. – 169 с.
31. Нагорная Н.В. Реформы местного самоуправления в России и Германии: территориальные и функциональные аспекты (сравнительно-правовое исследование) [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.В. Нагорная. – СПб., 2009. – 26 с.
32. Никитенко М.Г. Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.Г. Никитенко. – Екатеринбург, 2006. – 26 с.
33. Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики) [Текст]: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.02 / Л.А. Нудненко. – М., 2001. – 342 с.
34. Окулич И.П. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Правовой статус. Природа мандата. Проблемы ответственности [Текст]: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / И.П. Окулич. – Челябинск, 2003. – 33 с.
35. Пономарева В.О. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством: теоретические и правовые аспекты [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.О. Пономарева. – Челябинск, 2006. – 26 с.
36. Прохоров В.Н. Утрата доверия Президента Российской Федерации как основание отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.Н. Прохоров. – М., 2016. – 20 с.
37. Рейзвих Ю.В. Взаимодействие депутатов Государственной думы от Западной Сибири с населением региона в 1906 – 1914 гг. [Текст]: автореф. дис. … канд. истор. наук: 07.00.02 / Ю.В. Рейзвих. – Омск, 2007. – 26 с.

38. Русинов В.И. Конституционное право граждан на объединение в политические партии в Российской Федерации (проблемы теории и практики) [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.И. Русинов. – Екатеринбург, 1997. – 154 с.
39. Садовникова Г.Д. Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития [Текст]: дисс. … докт. юрид. наук: 12.00.02 / Г.Д. Садовникова. – М., 2013. – 498 с.
40. Сергиенко А.М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.М. Сергиенко. – СПб., 2009. – 19 с.
41. Сергун Е.Л. Государственно-правовые взгляды декабриста Г.С. Батенькова [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е.Л. Сергун. – Саратов, 1983. – 17 с.
42. Сивопляс А.В. Юридическая природа и механизм реализации свободы манифестаций (собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирований и других публичных акций) [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Сивопляс. – Екатеринбург, 1993. – 21 с.
43. Скулаков Р.М. Международно-правовая регламентация формирования государственной территории и установления государственной границы России [Текст]: дисс. … канд. юрид. наук: 20.02.03 / Р.М. Скулаков. – М., 2003. – 218 с.
44. Смирнова М.А. Конституционно-правовые ограничения пассивного избирательного права в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.А. Смирнова. – Владикавказ, 2012. – 22 с.
45. Станисловайтис Р.И. Обычаи и традиции в механизме социального действия права [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Р.И. Станисловайтис. – М., 1989. – 51 с.
46. Степаненко Д.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.М. Степаненко. – Краснодар, 2007. – 180 с.

47. Стус Н.В. Уголовно-судебное право России XII – XIX вв. (историко-юридическое исследование) [Текст]: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Н.В. Стус. – Белгород, 2015. – 350 с.
48. Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации [Текст]: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / В.Н. Суворов. – М., 2000. – 500 с.
49. Теремецкий Г.Н. «Разделение властей» в теории и практике буржуазных государств [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Г.Н. Теремецкий. – М., 1951. – 16 с.
50. Токмаков К.К. Право граждан на объединение в политические партии в условиях правового государства [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / К.К. Токмаков. – М., 1992. – 22 с.
51. Храмушин В.В. Конституционно-правовые функции институтов представительной демократии в Российской Федерации [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.В. Храмушин. – Пенза, 2020. – 270 с.
52. Шамхалов Ш.А. Идейно-политические установки и деятельность конституционно-демократической партии в Государственной думе России, 1905 – 1917 гг. [Текст]: дис. … канд. истор. наук: 07.02.00 / Ш.А. Шамхалов. – М., 2011. – 213 с.
53. Щеголев И.Б. Место и роль федеральных конституционных законов в системе российского законодательства [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / И.Б. Щеголев. – Краснодар, 2007. – 202 с.

Приложения

Приложение 1

Рейтинг народного доверия высшим должностным лицам субъектов РФ по результатам единого дня голосования в 2023 году

№ п/п	Субъект РФ	Количество баллотирующихся лиц	Выдвинуты политической партией	Самовыдвижение	Количество голосов в поддержку	Явка избирателей
1.	Чукотский автономный округ	1. Кузнецов В.Г. 2. Бутакова Ю.С. 3. Гальцов В.А. 4. Семериков А.А.	1. Единая Россия 2. ЛДПР 3. КП РФ 4. СР-Патриоты-За прав		72,34 % 15,84 % 5,23 % 4,14 %	53,48 %
2.	Смоленская область	1. Анохин В.Н. 2. Ковалев М.А. 3. Максимов А.В. 4. Шклавец Р.Н.	1. Единая Россия 2. ЛДПР 3. КП РФ 4. Коммунисты		86,62 % 3,99 % 5,74 % 1,36 %	33,71 %
3.	Омская область	1. Хоценко В.П. 2. Алехин А.А. 3. Казанин В.Б. 4. Макаленко М.И.	1. Единая Россия 2. КП РФ 3. Коммунисты 4. ЛДПР	утратили статус выдвинутого кандидата	76,33 % 10,80 % 6,10 % 4,68 %	34,51 %
4.	Красноярский край	1. Котюков М.М. 2. Глисков А.А. 3. Иванова И.Г. 4. Маркерт М.А.	1. Единая Россия 2. ЛДПР 3. Зеленые 4. СР-Патриоты -За правду		70,21 % 11,32 % 8,25 % 1,7 %	35,55 %

		5. Новак А.П.	5. КП РФ		5,99 %	
5.	Самарская область	1. Азаров Д.И. 2. Лескин А.В. 3. Маряхин М.И. 4. Пухаев С.Е. 5. Степанов А.С.	1. Единая Россия 2. КП РФ 3. СР-Патриоты -За правду 4. Новые люди 5. ЛДПР		83,83 % 6,73 % 1,75 % 1,74 % 4,28 %	53,79 %
6.	Нижегородская область	1. Никитин Г.С. 2. Атмахов В.О. 3. Быков А.В. 4. Егоров В.И. 5. Померанцев И.В.	1. Единая Россия 2. ЛДПР 3. Партия Пенсионеров 4. КП РФ 5. Гражданская сила		82,82 % 3,08 % 1,97 % 9,67 % 1,73 %	56,01 %
7.	Приморский край	1. Кожемяко О.Н. 2. Андони А.А. 3. Ковалёв Д.В. 4. Кошелева И.В. 5. Рудюк К.Л.	1. Единая Россия 2. КП РФ 3. Казачья партия 4. ЛДПР 5. СР-Патриоты -За правду		72,78 % 5,94 % 3,89 % 9,83 % 4,77 %	45,58 %
8.	Орловская область	1. Клычков А.Е. 2. Ковалева С.А. 3. Числов В.А.	1. КП РФ 2. Новые люди 3. ЛДПР		82,09 % 7,17 % 8,37 %	55,98 %
9.	Новосибирская область	1. Травников А.А. 2. Лебедев Е.В. 3. Плотников В.Л. 4. Яковлев Р.Б.	1. Единая Россия 2. ЛДПР 3. СР-Патриоты -За правду 4. КП РФ		75,72 % 7,14 % 4,34 % 10,72 %	31,86 %
10.	Ивановская область	1. Воскресенский С.С. 2. Бойков А.Д. 3. Орехов А.С. 4. Попов П.В.	1. Единая Россия 2. КП РФ 3. Коммунисты 4. СР-Патриоты-За прав		82,49 % 6,42 % 2,26 % 2,58 %	33,92 %

		5. Шелякин Д.В.	5. ЛДПР		4,51 %	
11.	Псковская область	1. Ведерников М.Ю. 2. Алексеенко П.В. 3. Минаков А.А. 4. Романов И.П.	1. Единая Россия 2. КП РФ 3. ЛДПР 4. Партия Роста		86,3 % 6,22 % 3,95 % 2,36 %	37,8 %
12.	Воронежская область	1. Гусев А.В. 2. Большов П.П. 3. Борисов И.Б. 4. Рогатнев А.И. 5. Тарасов Я.Н.	1. Единая Россия 2. ЛДПР 3. Родина 4. КП РФ 5. СР-Патриоты -За правду		76,83 % 5,62 % 3,23 % 8,50 % 4,51 %	51,08 %
13.	Кемеровская область	1. Цивилёв С.Е. 2. Грунтовая Е.В. 3. Карпов С.А. 4. Скворцов Ю.П.	1. Единая Россия 2. КП РФ 3. ЛДПР 4. СР-Патриоты -За правду		85,23 % 5,07 % 4,55 % 3,56 %	81,01 %
14.	Амурская область	1. Орлов В.А. 2. Рафальский С.П. 3. Белобородов Б.Л. 4. Завгородний Е.В. 5. Санжаревский Р.Б.	1. Единая Россия 2. Коммунисты 3. КП РФ 4. СР-Патриоты-За правду 5. Новые люди		82,38 % 2,06 % 7,90 % 3,59 % 2,25 %	38,74 %
15.	Тюменская область	1. Моор А.В. 2. Левченко И.Г. 3. Пискайкин В.Ю. 4. Садовников Д.В.	1. Единая Россия 2. КП РФ 3. СР-Патриоты-За прав 4. ЛДПР		78,77 % 7,93 % 3,62 % 8,26 %	50,76 %
16.	Магаданская область	1. Носов С.К. 2. Гончаренко С.А. 3. Исаев Р.В. 4. Прикоки О.В.	1. Единая Россия 2. КП РФ 3. ЛДПР 4. СР-Патриоты-За Правду		72,39 % 10,67 % 8,75 % 5,77 %	35,09 %

17.	Республика Саха (Якутия)	1. Николаев А.С. 2. Борисов И.А. 3. Губарев В.Н. 4. Парахин Г.П.	1. Единая Россия 2. Коммунисты России 3. КП РФ 4. ЛДПР		75,77 % 5,2 % 10,41% 5,69 %	48,41 %
18.	Алтайский край	1. Томенко В.П. 2. Малинкович С.А. 3. Булаев С.С. 4.Боровикова Е.А.	1. Единая Россия 2. Коммунисты России 3. ЛДПР 4. СР-Патриоты-За Правду		76,16 % 4.17 % 7,96 % 9,46 %	31,04 %
19.	Московская область	1. Воробьев А.Ю. 2. Жигарев К.С. 3. Наумов А.А. 4. Никитин А.Ю.	1. Единая Россия 2. ЛДПР 3. КП РФ 4. СР-Патриоты-За Правду		83,68 % 4,82 % 6,37 % 4,06 %	60,53 %
20.	Республика Хакасия	1. Коновалов В.О. 2. Грудинин В.И. 3. Молчанов М.А.	1. КП РФ 2. Коммунисты России 3. ЛДПР		63,14 % 11,96 % 14,33 %	39,54 %
21.	Москва	1. Собянин С.С. 2. Гусев Д.Г. 3. Даванков В.А. 4. Зюганов Л.А. 5. Чернышов Б.А.	1. Единая Россия 2. СР-Патриоты-За Правду 3. Новые люди 4. КП РФ 5. ЛДПР	утратили статус выдвинутого кандидата	76,39 % 3,93 % 5,34 % 8,11 % 5,61 %	43,18 %

Приложение 2

Предложения о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Наименование статьи (части статьи)	Действующая редакция	Предлагаемая редакция
Пункт «б» части 1 статьи 4	избрания сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или представительного органа муниципального образования, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или выборным должностным лицом местного самоуправления, а равно назначения сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы на иную государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, поступления сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы на государственную или муниципальную службу	избрания сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы депутатом иного органа, выборным должностным лицом, назначения на иную публичную должность, поступления на государственную или муниципальную службу
Часть 1 статьи 5	Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы имеют удостоверения, являющиеся их основными документами, подтверждающими личность и полномочия сенатора	Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы имеют удостоверения и нагрудные знаки, которые подтверждают их полномочия

	Российской Федерации, депутата Государственной Думы, и нагрудные знаки	
Часть 5 статьи 6	Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны предоставлять сенатору Российской Федерации, являющемуся соответственно представителем от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, для осуществления им своих полномочий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации транспортные средства, отдельное охраняемое помещение, оборудованное мебелью, средствами связи, в том числе правительственной, и необходимой оргтехникой, включая персональные компьютеры, подключенные к общей сети соответствующих органов государственной власти, принтеры, копировально-множительную технику, а также обеспечивать иные условия для осуществления им своих полномочий, предусмотренные настоящим Федеральным законом	Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны предоставлять сенатору Российской Федерации, являющемуся представителем от соответствующих органов законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации, необходимые материально-технические условия для осуществления им своих полномочий
Часть 1 статьи 7.1	Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов	Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов, а также из числа кандидатов в одномандатных округах,

		выдвинутых соответствующей политической партией. Иные депутаты в состав фракции входить не могут
Часть 1 статьи 8	Депутат Государственной Думы обязан поддерживать связь с избирателями	Взаимодействие депутатов Государственной Думы с избирателями основывается на принципах свободного мандата и народного доверия в течение срока депутатских полномочий. Депутат самостоятельно выбирает формы взаимодействия с избирателями, вмешательство в данные отношения органов публичной власти не допускается
Статья 9	Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы обязаны соблюдать этические нормы. Ответственность за нарушение сенатором Российской Федерации, депутатом Государственной Думы указанных норм устанавливается регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации	Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы обязаны соблюдать этические нормы. Ответственность за нарушение парламентариями указанных норм устанавливается настоящим Федеральным законом
Статья 10	Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, обязаны представить соответственно в комиссию Совета Федерации, Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых сенаторами Российской Федерации,	Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, обязаны представить в Администрацию Президента Российской Федерации, сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и

	депутатами Государственной Думы (далее - парламентская комиссия), сведения 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	обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей
Часть 3 статьи 12	Ответственность за отсутствие на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы без уважительной причины устанавливается регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации	Ответственность за отсутствие на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы без уважительной причины устанавливается настоящим Федеральным законом
Часть 1 статьи 13	Совет Федерации, Государственная Дума вправе направить парламентский запрос Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Следственного комитета Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, Председателю Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, Председателю Счетной палаты Российской Федерации, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти	Совет Федерации, Государственная Дума вправе направить парламентский запрос в любой орган или к любому должностному лицу по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц, с соблюдением требований, предусмотренных настоящим Федеральным законом

	субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц, с соблюдением требований, предусмотренных статьей 18 настоящего Федерального закона	
Статья 14	Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы (инициатор запроса) вправе направить запрос Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Следственного комитета Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, Председателю Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации по вопросам,	Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы вправе направить запрос к любому должностному лицу по вопросам, входящим в компетенцию указанных должностных лиц, с соблюдением требований, предусмотренных настоящим Федеральным законом

	входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц, с соблюдением требований, предусмотренных статьей 18 настоящего Федерального закона.	
Статья 15	Совет Федерации, Государственная Дума вправе пригласить Председателя Правительства Российской Федерации, членов Правительства Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Следственного комитета Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, руководителей иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также председателя Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, председателя Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на заседание соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации	Совет Федерации, Государственная Дума вправе пригласить Председателя Правительства Российской Федерации, членов Правительства Российской Федерации, руководителей иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также председателя Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, председателя Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на заседание соответствующей палаты Федерального Собрания
Часть 2 статьи 17	При обращении сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы по вопросам, связанным с их деятельностью, в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации должностные лица указанных органов, объединений и организаций безотлагательно (а	При обращении сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы по вопросам, связанным с их деятельностью, в органы государственной власти и органы местного самоуправления,

	при необходимости получения дополнительных материалов – не позднее 30 дней со дня получения обращения) дают ответ на это обращение и предоставляют запрашиваемые документы или сведения.	должностные лица указанных органов безотлагательно дают ответ на это обращение и предоставляют запрашиваемые документы или сведения
Статья 18	Вмешательство сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы в оперативно-разыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность не допускается	Вмешательство сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность полиции, спецслужб, дознания, следствия, прокуратуры и судов не допускается. Данный запрет не означает ограничения права парламентария на запросы в правоохранительные органы в целях реализации конституционных принципов парламентского контроля
Часть 2 статьи 19	Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации не могут быть: а) привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу; в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей	Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания не могут быть: а) привлечены к уголовной ответственности; б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления); в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для

		обеспечения безопасности других людей
Часть 1 статьи 25	Срок полномочий сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы засчитывается в стаж федеральной государственной службы	Срок полномочий сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы засчитывается в стаж публичной службы, в том числе, применительно к деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления
Часть 1 статьи 26	В случае роспуска Государственной Думы в соответствии со статьями 111, 112 и 117 Конституции Российской Федерации депутат Государственной Думы имеет право на получение единовременного денежного пособия, равного трехкратному размеру его ежемесячного денежного вознаграждения на день прекращения депутатских полномочий	Исключить
Часть 10 статьи 27	Депутату Государственной Думы не позднее дня, следующего за днем истечения срока его полномочий, в случае неизбрания в Государственную Думу нового созыва выплачивается единовременное денежное пособие в размере его ежемесячного денежного вознаграждения	Исключить
Часть 7 статьи 32	Сенатору Российской Федерации, депутату Государственной Думы для поездок в связи с осуществлением ими своих полномочий по территории Российской Федерации служебный автотранспорт предоставляется по вызову сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы органами	Сенатору Российской Федерации, депутату Государственной Думы для поездок в связи с осуществлением ими своих полномочий по территории Российской Федерации служебный автотранспорт предоставляется по вызову сенатора Российской Федерации,

	государственной власти субъектов Российской Федерации, а для поездок по городу Москве и Московской области - соответствующими федеральными органами государственной власти	депутата Государственной Думы за счет средств федерального бюджета, выделенных на содержание Федерального Собрания
Статья 43	Неуважение к сенатору Российской Федерации, депутату Государственной Думы, выразившееся в совершении кем бы то ни было действий, свидетельствующих о явном пренебрежении к Федеральному Собранию Российской Федерации или к установленным настоящим Федеральным законом правилам, влечет за собой ответственность, предусмотренную административным законодательством	Проявление неуважения к сенатору Российской Федерации, депутату Государственной Думы влечет за собой ответственность, предусмотренную федеральным законом

Приложение 3

Рейтинг народного доверия
политическим партиям на выборах в Государственную Думу
в течение действия Конституции РФ от 1993 года

Созыв	Срок полномочий	Используемая избирательная система	Рейтинг по федеральным спискам	Получено мандатов	Против всех	Явка
Первый (с 12 декабря 1993 года)	Два года	Смешанная избирательная система (заградительный пункт 5 процентов)	КП РФ- 12,40% ЛДПР-22,92% Выбор России- 15,51% Аграрная партия России- 7,99% Яблоко- 7,86% Женщины России- 8,13% ПРЕС-6,73% Демократическая партия России-5,52% Российское движение демократических реформ- 4,08% Гражданский союз- 1,93% Будущее России — Новые имена- 1,25%	ЛДПР -64 Выбор России-64 КП РФ-42 АПР-37 Яблоко-27 Женщины России-23 ПРЕС-22 ДПР-14 РДДР-5 Гражданский союз-10 Будущее России — Новые имена-2 Кедр-1 Достоинство и милосердие-3 Беспартийные-130	3,93%	54,81%

			2 партии набрали меньше 1%	Итого 444 Татарстан не состоялись Чечня не проводились		
Второй (с 17 декабря 1995 года)	Четыре года	Смешанная избирательная система (заградительный пункт 5 процентов)	КП РФ- 22,30% ЛДПР- 11,18% Наш дом-Россия- 10,13% Яблоко- 6,89% Аграрная партия России- 3,78% Демократический выбор России-объединенные демократы -3,86% Власть народу- 1,61% Конгресс рус общин- 4,31% Женщины России- 4,61% Вперед Россия- 1,94% Блок Ивана Рыбкина- 1,11% Республиканская партия РФ- 1,60% Коммунисты-Трудовая Россия-За Советский Союз -4,53% Партия самоуправления трудящихся- 3,98% Профсоюзы-	КП РФ-157 ЛДПР-51 Наш дом-Россия- 55 Яблоко-45 АПР-20 ДВР-ОД -9 Власть народу-9 КРО-5 Женщины России-3 Вперед Россия-3 Блок Ивана Рыбкина- 3 Республиканская партия РФ- 2 Коммунисты-Трудовая Россия-За Советский Союз -1 Партия самоуправления трудящихся- 1 Профсоюзы-Промышленники России-Союз труда-1 8 партий по 1 Беспартийные-77 Итого450	2,77%	64,76%

			Промышленники России-Союз труда – 1,55% 8 партий набрали меньше 1%			
Третий (с 19 декабря 1999 года)	Четыре года	Смешанная избирательная система (заградительный пункт 5 процентов)	Единство– 23,32% КП РФ – 24,29% Отечество вся Россия- 13,33% Союз правых сил – 8,52% ЛДПР – 5,98% Яблоко- 5,93% 20 партий не преодолели заградительный барьер	Единство– 73 КП РФ – 113 Отечество вся Россия- 66 Союз правых сил – 29 ЛДПР – 17 Яблоко- 20 Независимые-107 Итого 425 В Чеченской респ. не проводились, в 8 округах не состоялись	3,30%	61,85%
Четвертый (с 7 декабря 2003 года)	Четыре года	Смешанная избирательная система (заградительный пункт 5 процентов)	Единая Россия – 37,56% КП РФ – 12,61% Блок Родина- 9,02% ЛДПР – 11,45% Еще 18 партий не преодолели заградительный барьер	Единая Россия – 223 КП РФ – 52 Блок Родина- 37 ЛДПР – 36 Яблоко-4 Союз правых сил-3 Партия возрождения России-3 Народная партия РФ-17 Аграрная партия-2 Развитие предпринимательства-1	4,7%	55,75%

				Блок «Новый курс»-1 Великая Россия- Евразийский союз-1 Беспартийные-68 Итого 448 В 3 округах выборы не состоялись		
Пятый (с 2 декабря 2007 года)	Четыре года	Пропорциональная система (заградительный пункт 7 процентов)	Единая Россия – 64,30% КП РФ – 11,57% Справедливая Россия-7,74% ЛДПР – 8,14%	Единая Россия – 315 КП РФ – 57 Справедливая Россия-38 ЛДПР –40 Итого 450	Отменен	63,78%
Шестой (с 4 декабря 2011 года)	Пять лет	Пропорциональная система (заградительный пункт 7 процентов)	Единая Россия – 49,31% КП РФ – 19,19% Справедливая Россия-13,25% ЛДПР – 11,68%	Единая Россия – 238 КП РФ – 92 Справедливая Россия- 64 ЛДПР –56 Итого - 450	–	60,21%
Седьмой (с 18 сентября 2016 года)	Пять лет	Смешанная избирательная система	Единая Россия – 54,2% КП РФ – 13,34% Справедливая Россия-6,22% ЛДПР -13,14%	Единая Россия – 343 КП РФ – 42 Справедливая Россия- 23 ЛДПР –39 Родина-1 Гражданская платформа-1 Самовыдвижение-1 Итого -450	–	47,88%
Восьмой (с 2021	Пять лет	Смешанная избирательная	Единая Россия – 49,82% КП РФ -18,93%	Единая Россия – 324 КП РФ – 57	–	51,72%

года по настоящее время)		система	Справедливая Россия-За правду 7,46% ЛДПР -7,55% Новые люди-5,32%	Справедливая Россия-За правду- 27 ЛДПР –21 Новые люди-13 Родина-1 Гражданская платформа-1 Партия роста-1 Самовыжвижение-5 Итого-450		

Приложение 4

Предложения о внесении изменений и дополнений в федеральные законы № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части, обеспечивающей народное доверие в отношении депутатов и выборных должностных лиц в субъектах РФ и муниципальных образованиях)

Наименование статьи (части статьи)	Действующая редакция	Предлагаемая редакция
Часть 5 статьи 5 (№ 414-ФЗ)	В случае принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, предусматривающего предоставление лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, дополнительных социальных и иных гарантий в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно), такой нормативный правовой акт распространяется только на лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации на профессиональной основе и достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность в период осуществления ими полномочий по государственной должности субъекта Российской Федерации	В случае принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, предусматривающего предоставление лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, дополнительных социальных и иных гарантий в связи с прекращением полномочий, такой нормативный правовой акт распространяется только на лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации на профессиональной основе

Часть 6 статьи 7 (№ 414-ФЗ)	Число депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (далее - установленное число депутатов) и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Установленное число депутатов должно составлять: 1) не менее 15 и не более 50 депутатов - при численности избирателей менее 500 тысяч человек; 2) не менее 25 и не более 70 депутатов - при численности избирателей от 500 тысяч до 1 миллиона человек; 3) не менее 35 и не более 90 депутатов - при численности избирателей от 1 миллиона до 2 миллионов человек; 4) не менее 45 и не более 110 депутатов - при численности избирателей свыше 2 миллионов человек	Число депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Установленное конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации число депутатов должно составлять не менее 15 и не более 110 депутатов
Часть 6 статьи 35 (№ 131-ФЗ)	Численность депутатов представительного органа поселения, муниципального округа, городского округа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее: 7 человек - при численности населения менее	Число депутатов представительного органа муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории

	1000 человек; 10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек; 15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек; 20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек; 25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек; 35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек	муниципального образования. Установленное уставом муниципального образования число депутатов должно составлять не менее 7 и не более 35 депутатов
Часть 11 статьи 7 (№ 414-ФЗ)	Срок полномочий депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации (далее также - депутаты) одного созыва составляет пять лет	Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может быть менее двух и более пяти лет
Часть 1 статьи 10 (№ 414-ФЗ)	Право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации, прокурору субъекта Российской Федерации, представительным органам местного самоуправления	Право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации, представительным органам местного самоуправления, а также иным лицам, установленным конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации
Часть 3 статьи	Правомочность заседания законодательного	Заседание законодательного (представительного)

11 (№ 414-ФЗ)	органа субъекта Российской Федерации определяется законом субъекта Российской Федерации. При этом заседание законодательного органа субъекта Российской Федерации не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от установленного числа депутатов. Правомочное заседание (далее также - заседание) законодательного органа субъекта Российской Федерации проводится не реже одного раза в три месяца	органа субъекта Российской Федерации считается правомочным, если на нем присутствует более 50 процентов от установленного числа депутатов. Периодичность правомочных заседаний определяется конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации
Пункт 1.1. части 1 статьи 35 (№ 131-ФЗ)	Уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования. Заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов. Заседания представительного органа муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца	Заседание представительного органа муниципального образования считается правомочным, если на нем присутствует более 50 процентов от установленного числа депутатов. Периодичность правомочных заседаний определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации
Часть 5 статьи 11 (№ 414-ФЗ)	В заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации вправе участвовать, в том числе выступать, сенаторы Российской Федерации - представители от законодательного и исполнительного органов	В заседаниях законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации вправе участвовать с правом совещательного голоса сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы

	данного субъекта Российской Федерации и депутаты Государственной Думы, входившие в качестве кандидатов в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов (на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, в соответствующей группе субъектов Российской Федерации или на части территории соответствующего субъекта Российской Федерации) или избранные по одномандатным избирательным округам, образованным на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, в порядке, определенном регламентом или иным актом, принятым законодательным органом субъекта Российской Федерации и устанавливающим порядок его деятельности	
Часть 5 статьи 15 (№ 414-ФЗ)	Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться количество депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, которые избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах	Конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации устанавливается избирательная система (мажоритарная, пропорциональная, смешанная), посредством которой формируется состав законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации

Часть 1 статьи 16 (№ 414-ФЗ)	Депутаты, избранные в составе списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в законодательном органе субъекта Российской Федерации, входят в депутатские объединения (во фракции), за исключением случая, предусмотренного частью 4 настоящей статьи. Фракция включает в себя всех депутатов (депутата), избранных (избранного) в составе соответствующего списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты, избранные в составе списков кандидатов политических партий, указанных в части 4 настоящей статьи	Во фракцию входят все депутаты, избранные в составе соответствующего списка кандидатов, а также из числа кандидатов в одномандатных округах, выдвинутых соответствующей политической партией. Иные депутаты в состав фракции входить не могут
Часть 1 статьи 35.1 (№ 131-ФЗ)	Депутаты представительного органа муниципального образования, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), входят в депутатские объединения (во фракции) (далее - фракция), за исключением случая, предусмотренного частью 3 настоящей статьи. Фракция включает в себя всех депутатов (депутата), избранных	Во фракцию входят все депутаты, избранные в составе соответствующего списка кандидатов, а также из числа кандидатов в одномандатных округах, выдвинутых соответствующей политической партией. Иные депутаты в состав фракции входить не могут

	(избранного) в составе соответствующего списка кандидатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты (депутат), избранные (избранный) в составе списка кандидатов политической партии (ее регионального отделения или иного структурного подразделения), указанной в части 3 настоящей статьи	
Часть 2 статьи 17 (№ 414-ФЗ)	Условия осуществления депутатом депутатской деятельности устанавливаются конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации. Число депутатов, работающих на профессиональной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации	Число депутатов, работающих на постоянной профессиональной основе, а также условия осуществления депутатом его деятельности устанавливаются конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации
Часть 3 статьи 17 (№ 414-ФЗ)	Депутат законодательного органа субъекта Российской Федерации замещает государственную должность субъекта Российской Федерации вне зависимости от осуществления им депутатской деятельности на профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности	Депутат законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации замещает государственную должность субъекта Российской Федерации только если осуществляет свою деятельность на профессиональной постоянной основе
Часть 4 статьи 17 (№ 414-ФЗ)	Если конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации предусмотрено осуществление депутатом депутатской деятельности на профессиональной основе, то в этом случае не	Исключить

	менее чем одному депутату, избранному в составе каждого списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в законодательном органе этого субъекта Российской Федерации, должно быть предоставлено право осуществлять депутатскую деятельность на профессиональной основе	
Часть 7 статьи 17 (№ 414-ФЗ)	Воспрепятствование организации или проведению встреч депутата с избирателями влечет за собой административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации	Воспрепятствование организации или проведению встреч депутата с избирателями влечет за собой ответственность, предусмотренную федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации
Часть 3 статьи 18 (№ 414-ФЗ)	В случае привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-разыскных мероприятий в отношении депутата, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-разыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебном помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или	Депутаты законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации без применения особого порядка производства в соответствии с федеральным законом не могут быть: а) привлечены к уголовной ответственности; б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления); в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей

	административным делам, установленный федеральными законами	
Часть 6 статьи 18 (№ 414-ФЗ)	Отсутствует	Депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации имеют удостоверения и нагрудные знаки, которые подтверждают их полномочия
Часть 7 статьи 18 (№ 414-ФЗ)	Отсутствует	Взаимодействие депутатов с избирателями основывается на принципах свободного мандата и народного доверия в течение срока депутатских полномочий. Депутат самостоятельно выбирает формы взаимодействия с избирателями, вмешательство в данные отношения органов публичной власти не допускается
Часть 8 статьи 18 (№ 414-ФЗ)	Отсутствует	Депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации обязаны соблюдать этические нормы. Ответственность за нарушение парламентариями указанных норм устанавливается законом субъекта Российской Федерации
Часть 9 статьи 18 (№ 414-ФЗ)	Отсутствует	Депутаты ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, обязаны представить в аппарат высшего должностного лица субъекта Российской Федерации сведения 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
Часть 10 статьи 18 (№ 414-ФЗ)	Отсутствует	Ответственность за отсутствие на заседании депутата без уважительной причины устанавливается законом субъекта Российской Федерации
Часть 11 статьи 18 (№ 414-ФЗ)	Отсутствует	Депутат вправе направить запрос к любому должностному лицу по вопросам, входящим в компетенцию указанных должностных лиц, с соблюдением требований, предусмотренных настоящим Федеральным законом, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации
Часть 12 статьи 18 (№ 414-ФЗ)	Отсутствует	Вмешательство депутата в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность полиции, спецслужб, дознания, следствия, прокуратуры и судов не допускается. Данный запрет не означает ограничения права парламентария на запросы в правоохранительные органы в целях реализации конституционных принципов парламентского контроля
Пункт 1 части 4 статьи 35 (№ 131-ФЗ)	Представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района:	Исключить

	1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства	