

Лекция по конституционному праву России

Автор лекции: доктор юридических наук,
профессор, директор юридического института,
заведующий кафедрой конституционного и
муниципального права ФГБОУ ВПО
«Государственный университет – учебно-научно-
производственный комплекс»

Астафичев Павел Александрович

Тема 8. Народное представительство

1. Публично-правовая природа представительной демократии
2. Статус депутата и выборного должностного лица
3. Деятельность народного представительства по реализации потребностей и интересов граждан
4. Политические партии в системе народного представительства
5. Институт досрочного отзыва народных представителей

Публично-правовая природа представительной демократии

- *Народное представительство* – это переадресация власти народа на компетенцию выборных органов, наделенных полномочиями и функциями репрезентативного характера.

В системе публичной власти такими субъектами являются:

- не только депутаты и образуемые ими коллегиальные представительные органы (Государственная Дума, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, представительные органы муниципальных образований),
- но и выборные должностные лица, которые несут обязанность непосредственно представлять граждан, их потребности и интересы в своей деятельности (Президент РФ, высшие должностные лица субъектов Федерации, главы муниципальных образований).

Представительство в частном праве

- Понятие «представительство» используется как в публичном, так и в частном праве.
- В частном праве этому понятию придается особое значение, поскольку речь идет о совершении гражданско-правовых сделок одним субъектом частного права от имени другого субъекта.
- Здесь законодатель требует, чтобы полномочия представителя были оформлены документально (доверенность, указание закона или акта уполномоченного органа) или во всяком случае были бы с достаточной определенностью ясны (например, продавец или кассир в магазине для покупателей является представителем этой торговой организации).

Представительство в публичном и частном праве

Сравнительный анализ института представительства в публичном и частном праве приводит нас к следующим выводам:

- во-первых, как в публичном, так и в частном праве уместна общая конструкция правоотношения между представителем и представляемым;
- во-вторых, в публичном праве не всегда четко прослеживается объект правоотношения и его субъекты (в особенности, когда речь идет о народном представительстве).

Действительно, если гражданин по доверенности представляет коммерческую организацию, всегда нетрудно выяснить, какими именно правами и обязанностями он обладает при ее представлении.

Представительство в публичном праве

- То же самое можно сказать о случаях, когда руководитель государственного органа представляет этот орган в отношениях с другими субъектами права (его полномочия ограничены компетенцией государственного органа).
- Но значительно сложнее выяснить, какими правомочиями, исходя из конструкции народного представительства, обладает депутат, выборное должностное лицо или представительный орган в целом;
- трудно определить, по поводу какого объекта между ними возникают, изменяются и прекращаются правоотношения.

Данная проблема не ограничена рамками юридической науки и во многом носит политологический, социологический и даже философский характер.

Народное представительство

- В функциональном смысле выборные органы должны представлять народ, и чем более репрезентативна и демократична избирательная система, тем ярче это проявляется.
- Чтобы качественно охарактеризовать данную закономерность, Конституционный Суд РФ использует такие смысловые конструкции, как «справедливое», «подлинное», «действительное» народное представительство.
- Однако в институциональном аспекте это не означает, что народное представительство сводится к механизму формирования представительных органов.
- Конституционный институт народного представительства по своему содержанию значительно шире, он охватывает организационную структуру и процессы деятельности депутатов, выборных органов и выборных должностных лиц.
- Действительное полномочие народа осуществляет вся представительная система, взятая в целом.

Субъекты в правоотношении народного представительства

- Депутаты и выборные должностные лица прежде всего представляют ту часть избирательного корпуса, которая высказалась за данную кандидатуру посредством тайного волеизъявления на выборах.
- Но поскольку круг избирателей, отдавших свои голоса за этого кандидата, не известен, императивных отношений между выборным лицом и избирательным корпусом быть не может.
- Сказанное вовсе не означает, что депутату или выборному должностному лицу дозволено принимать любые решения, которым он отдает предпочтение: институт народного представительства несовместим с произволом в их деятельности.
- Поэтому обязательства, возникающие ввиду отношений народного представительства, носят больше нравственный, нежели юридический характер.
- Что же касается коллегиального представительного органа, то его деятельность должна быть направлена на то, чтобы комплексно выражать потребности и интересы общества в целом.

Объект народного представительства

Каков же объект народного представительства? Здесь возможны два подхода:

1. Депутат, выборное должностное лицо или представительный орган представляют *потребности и интересы* социальной общности, которые имеют относительно постоянный характер (обеспечение мира, безопасности, правопорядка, экономического благополучия и т. п.). Этот подход уязвим в том, что в действительности потребности и интересы населения динамично меняются.
2. Депутат, выборное должностное лицо или представительный орган представляют *общественное мнение*, которое складывается по тому или иному вопросу общественной жизни. Спорность этого подхода заключается в обратном – увлекаясь сложившимся общественным мнением, народный представитель может принять решение, идущее в разрез с действительными потребностями и интересами населения, в результате чего избирательный корпус может выразить такому представителю даже вотум недоверия.

Критерии политического выбора

Среди критериев политического выбора применительно к институту народного представительства заслуживают особого внимания два из них:

- *личность* кандидата (возраст, пол, профессия, образование, деловые качества и т. п.);
- его *политическая позиция* (принадлежность к политической партии, избирательному объединению, предвыборная программа).

Надо полагать, что народное представительство проявляется и в том, и в другом случаях. Важно, чтобы указанные средства служили цели преодоления отчуждения государственного и муниципального аппарата от общества.

Понятие народного представительства

Сказанное дает основания к выводу о том, что народное представительство – *многогранная правовая категория*, сущность которой проявляется в институциональном, функциональном и правореализационном аспектах.

- Во-первых, народное представительство есть *институт* права, представляющий собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере формирования, деятельности, прекращения полномочий и ответственности органов народного представительства.
- Во-вторых, народное представительство суть *функция*, осуществляемая прежде всего выборными органами публичной власти, которая, однако, не исключается и для других публичных органов, которые не имеют полученного в результате выборов мандата народного доверия (в последнем случае функция народного представительства менее четко выражена и имеет вторичный характер ввиду демократической легитимации соответствующих органов и должностных лиц косвенным путем).
- Наконец, в-третьих, народное представительство есть *правоотношение*, юридическая связь между субъектами права, предполагающая совокупность взаимных прав и обязанностей представителей и представляемых.

Особенности народного представительства в России

Функционирование народного представительства в современной России имеет ряд *особенностей*, которые обусловлены:

- соотношением индивидуального и коллегиального представительства в условиях разделения властей,
- противоречивым развитием законодательства и правоприменительной практики в области формирования и организации представительства,
- своеобразием политической системы и структуры политических общественных объединений,
- повышением роли профессиональных начал в системе народного представительства,
- своеобразием политической и правовой культуры в гражданском обществе.

Имевшее место в советский период отечественной государственности конституционное определение народного представительства как верховной политической власти, слабо ограниченной правом и обладающей безусловным приоритетом по отношению к другим органам власти, не вписывается в современную конституционную доктрину и требует переосмысления. В современных условиях нужны принципиально новые подходы, которые должны учитывать конкурирующие конституционные ценности, обеспечивать их должный баланс и взаимное соответствие.

Конституционные функции народного представительства

Народное представительство в конституционном государстве выполняет три основные *функции* –

- нормотворчество,
- финансы,
- контроль.

Нормотворчество

- *Нормотворчество* – высшая форма проявления власти, поскольку нормативные правовые акты связывают деятельность всех других органов, устанавливая их компетенцию и порядок ее реализации, а также права и обязанности других субъектов конституционных правоотношений.
- Возложение нормотворческой функции на народное представительство – важнейший постулат демократии, который не всегда понимается адекватно.

Критика нормотворческой компетенции народного представительства

- На первый взгляд может показаться, что принятие и промульгацию нормативных документов следует осуществлять специалистам в области права, которые обладают необходимыми для этого опытом и подготовкой.
- В действительности такого рода специалисты лишь помогают депутатам и выборным должностным лицам знанием и традициями, посвящают их в дела, исполняют текущие обязанности под их контролем.
- Право же окончательного решения принадлежит лицам, которые получили демократическую легитимацию в результате очередных публичных выборов.
- Это обстоятельство является более важным по сравнению с квалификацией в области юриспруденции.
- Поэтому для системы народного представительства считается очевидным, что проекты нормативных правовых актов вносят, докладывают, защищают, принимают и подписывают вовсе не их авторы.

Финансовая власть народного представительства

- *Финансовая власть* народного представительства ограничена и сводится в основном к полномочиям одобрения или отказа в отношении проекта, внесенного исполнительной властью.
- Тем не менее финансовую функцию народного представительства нельзя недооценивать.
- Будучи вынужденной, в силу закона, убеждать народных представителей в необходимости тех или иных публичных финансовых издержек, исполнительная власть оказывается неспособной расходовать средства налогоплательщиков по своему усмотрению.

Преимущества финансовой компетенции народного представительства

- В бюджетной политике крайне важно руководствоваться общим интересом, а не личными, тем более – корыстными побуждениями.
- Разумеется, исполнительный орган сам по себе нельзя заподозрить в подобного рода предвзятости.
- Однако административный способ формирования исполнительной власти, ее слабая зависимость от потребностей различных социальных слоев и групп населения не всегда способствуют беспристрастности и объективности, что может привести к необоснованным отклонениям публичных расходов в пользу различных заинтересованных лиц.
- Бюджетная компетенция народного представительства, конечно, не разрешает полностью указанную проблему, но она позволяет уделять более пристальное внимание актуальным общественным вопросам, проявлять должное усердие к их разрешению, а в конечном итоге – разделять ответственность за судьбу представляемых граждан.

Контрольная функция

- Народное представительство наделено также важными *контрольными полномочиями*.
- Согласно теории народного представительства, депутаты, представительные органы и выборные должностные лица не просто осуществляют отдельные функции контрольного характера, но пользуются *высшей* контролирующей властью.

Контроль и исполнительно-распорядительная деятельность

- При такой постановке вопроса необходимо разграничивать понятия «контроль» и «исполнительно-распорядительная деятельность».
- Первое не предполагает четких инструкций; представительство, скорее, санкционирует, чем что-либо решает.
- Народно-представительный контроль означает наблюдение за исполнительной властью, в результате чего складывается одобрение или осуждение результатов исполнительно-распорядительной работы.
- Для народного представительства характерны критика, обсуждения, дискуссии, которые направлены не столько на оперативно-текущую деятельность, сколько на ее промежуточные и конечные результаты.

В итоге народное представительство в течение срока своей legislatury находится в привилегированном положении по отношению к невыборным органам публичной власти. Однако эти привилегии в достаточной мере уравниваются обязанностью отчета перед избирателями на очередных выборах.

Статус депутата и выборного должностного лица

- Конституционный институт народного представительства неразрывно связан с конструкцией мандата депутата или выборного должностного лица.
- При разъяснении юридической природы такого мандата принято акцентировать внимание на его квалификации в качестве *свободного* или *императивного*, из чего обычно следуют выводы, касающиеся допустимости наказов, поручений избирателей, а также возможности досрочного отзыва народного представителя.

Данный подход во многом обусловлен противоречием между традициями отечественной государственно-правовой науки и мировой практикой, опирающейся преимущественно на концепцию свободного мандата.

Императивный и свободный мандат

- Между концепциями свободного и императивного мандата существует во многом условная разница.
- Императивный мандат нельзя понимать как безусловную и тотальную зависимость представителя от избирателей.
- В равной мере концепция свободного мандата не предполагает полной и ничем не ограниченной свободы в правоотношении представительства.
- Строго говоря, в демократическом государстве мандат депутата имеет как императивные, так и диспозитивные свойства, что позволяет в целом говорить о смешанной конституционной природе депутатского мандата.
- Но если абстрагироваться от упомянутых выше обстоятельств, концепции свободного и императивного мандата проявляют весьма ощутимые признаки своей самостоятельности.

Императивные и свободные свойства правоотношения народного представительства

- Конституционный смысл народного представительства как формы выражения суверенитета народа диктует не только свободные, но и императивные свойства депутатского мандата.
- Его диспозитивные черты возникают не столько по замыслу законодателя, сколько ввиду объективных трудностей в выражении воли народа.
- Тайность голосования граждан на публичных выборах не позволяет точно фиксировать их позицию в отношении народного представителя.
- Происходящие в течение срока легислатуры изменения в общественном мнении не всегда адекватно отражаются в деятельности депутата.
- Имеет важное значение и диалектическое противоречие между единством народа и существованием в его недрах противоположных взглядов, интересов и движений.

Практика конституционного правосудия

- Проблемы статуса народных представителей неоднократно затрагивались в практике конституционного правосудия.
- С принятием Конституции РФ 1993 г. и отменой федеральных гарантий неприкосновенности *депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ* многие региональные органы народного представительства приняли временные подзаконные акты об обеспечении деятельности депутатов, главной целью которых являлось установление *неприкосновенности* народных представителей в сфере *уголовной и административной ответственности*.
- Рассматривая вопрос о конституционности этих актов *с точки зрения разграничения* предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, Конституционный Суд РФ установил факт нарушения Конституции РФ.

Практика конституционного правосудия

- Уголовное законодательство (ст. 71 Конституции РФ) относится к ведению Российской Федерации, субъекты РФ регулировать эти общественные отношения не вправе (ст. 76 Конституции РФ).
- Однако субъекты РФ не могут устанавливать неприкосновенность депутатов и в области административной ответственности, несмотря на то, что административное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ).
- Аргументировалось это недопустимостью вмешательства региональных законодателей в «основы административной ответственности, установленные федеральным законом».
- Конституционный Суд РФ распространил данную правовую позицию на регулирование депутатской неприкосновенности в конституциях (уставах) субъектов РФ.

Практика конституционного правосудия

- После принятия Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и установления в этом законе нормы о неприкосновенности депутатов региональных органов народного представительства, Конституционный Суд РФ был вынужден возобновить рассмотрение этого вопроса, но уже с точки зрения содержания оспариваемых норм, а не в аспекте разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Практика конституционного правосудия

- Позиция Конституционного Суда РФ осталась неизменной: депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ не обладают неприкосновенностью в сферах уголовной и административной ответственности, в отношении этой категории лиц законодатель лишь вправе усложнить соответствующие процедуры.
- Даже если законодательный (представительный) орган субъекта РФ наделен правом дачи согласия на привлечение депутата к ответственности, решение регионального органа народного представительства не имеет преюдициального значения для судебных органов власти.
- Одним из аргументов Конституционного Суда РФ явилось отсутствие упоминания о неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ в Конституции РФ.

Практика конституционного правосудия

- Проблема ограничительного или расширительного толкования института парламентской неприкосновенности обнаружилась при проверке конституционности законодательства о статусе *федеральных парламентариев*.
- По запросу Президента РФ перед Конституционным Судом РФ был поставлен следующий вопрос: может ли федеральный закон установить *более широкий по сравнению с Конституцией РФ перечень оснований неприкосновенности* членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы?
- Иными словами, является ли перечень оснований, указанных в ст. 98 Конституции РФ, исчерпывающим?

Практика конституционного правосудия

- Конституционный Суд РФ занял позицию расширительного толкования ст. 98 Конституции РФ при определенных оговорках.
- Если инкриминируемое парламентариию деяние уголовного или административно-правового характера непосредственно связано с депутатской деятельностью, любые меры принудительного характера должны санкционироваться Советом Федерации или Государственной Думой.
- Если же такой связи не обнаруживается, в отношении парламентариев в общем порядке осуществляется уголовное или административное производство вплоть до передачи дела в суд.
- Последнее действие допускается исключительно с согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

Таким образом, Конституционный Суд РФ признал допустимым институт неприкосновенности федеральных парламентариев в сфере уголовной и административной ответственности, который не запрещен, но и не санкционирован Конституцией РФ. На нижестоящие уровни публичной власти данная правовая позиция не распространяется.

Несовместимость мандата

- Независимость и беспристрастность депутатского корпуса как легитимного представителя суверенного народа гарантируется также институтом *несовместимости мандата депутата*.
- Если депутат одновременно является государственным служащим или другим уполномоченным лицом исполнительной власти, от него вряд ли следует ожидать объективной позиции: слишком очевиден конституционный *конфликт интересов* законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.
- Российское законодательство запрещает практически все возможные способы «должностной» (ex officio) ангажированности депутатского корпуса со стороны исполнительных органов общей или специальной компетенции.

Исключение из общего правила

- Исключение составляет конституционная норма временного характера, что «депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно являться членом Правительства Российской Федерации» (п. 9 Раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ), которая не применяется в отношении депутатов Государственной Думы второго и последующих созывов.
- Вместе с тем, в законодательной практике субъектов РФ зачастую наблюдались попытки по аналогии с п. 9 Раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ ввести *временные разрешения на совместимость депутатского мандата с должностным положением в системе исполнительной власти*.

Практика конституционного правосудия

- В частности, установленный законом Республики Коми запрет совмещения государственным служащим депутатского мандата не распространялся на государственных служащих, избранных депутатами до вступления в силу данного закона субъекта РФ (фактически 15 из 50 депутатов являлись служащими исполнительной власти).
- Конституционный Суд РФ квалифицировал это как нарушение требований ст. 10 Конституции РФ даже при условии временного регулирования общественных отношений.
- Аналогичные переходные положения Конституции РФ касаются только федеральной власти и имеют строго целевое назначение.

Деятельность народного представительства по реализации потребностей и интересов граждан

Институт народного представительства предполагает не только формирование депутатского корпуса и выборных должностных лиц посредством публичных выборов, но и последующую деятельность народных представителей по реализации потребностей и интересов граждан. Она связана:

- во-первых, взятыми на представителей *обязательствами* исходя из их предвыборной программы и заявлений в избирательной кампании,
- во-вторых, меняющимися *предпочтениями* электората в течение срока legislatury,
- в-третьих, объективными *задачами и функциями* государственной власти и местного самоуправления,
- в-четвертых, установленной законами и иными нормативными правовыми актами *компетенцией* народного представительства.

Факторы публичной деутации

Все эти факторы по-разному воздействуют на деятельность публичной деутации, нередко порождая внутренние противоречия и конфликты:

- Кандидаты в депутаты на своих встречах с избирателями могут пообещать то, что объективно и (или) в силу требований законодательства не входит в круг задач публичной власти.
- Предвыборные заявления с течением времени имеют свойство утрачивать актуальность.
- Законодательство о полномочиях и функциях государственных и муниципальных органов также подвижно.

Внешнее проявление

- Деятельность народного представительства оценивается по ее внешним проявлениям, и чем более она привлекательна для общественного мнения, тем больше достоинств ей приписывается.
- Работа депутата выражается в его позиции при голосовании, в постановке общественно-значимых проблем, во внесении проектов нормативно-правовых и правоприменительных актов, в депутатских запросах и иных обращениях, направленных на реализацию публичных интересов.
- Деятельность выборных должностных лиц более осязаема, поскольку она непосредственно выражается в принятых документах, официальных заявлениях и выступлениях.

Взаимодействие представительства с избирателями

- Граждане проявляют заметную заинтересованность в том, как функционирует народное представительство, однако общественность не всегда имеет доступ к подобного рода информации.
- Система народного представительства, в отличие от других сфер деятельности, требует, чтобы депутаты и выборные должностные лица не только принимали ответственные решения, но и доводили их до сведения общественности.
- При этом депутату или выборному должностному лицу следует воздерживаться от поведения, которое вредит их популярности.

Ввиду того, что власть имеет в народе свою главную опору, система представительства предполагает наблюдение, систематизацию знания об основных потребностях и интересах избирателей, постановку под защиту нуждающихся в этом граждан, а также разработку эффективных путей разрешения выявленных проблем.

Популизм и подлинный авторитет народного представительства

- Позитивная деятельность народного представительства по реализации потребностей и интересов граждан допускает, но не ставит во главу угла концепцию популизма.
- Простые и даже примитивные лозунги часто достигают расположения избирателей, но в конечном итоге верховенство одерживает продуманная, хорошо спланированная публичная политика, ориентированная на долгосрочную перспективу.
- Идеалы новой России и светлой жизни постоянно фигурируют в предвыборных мероприятиях.
- В течение же срока полномочий народным представителям приходится сталкиваться с весьма прагматичными проблемами, многие из которых слабо интересуют общественное мнение, но имеют важное значение для блага самих граждан.
- Поэтому условием депутатской работы является личная убежденность представителя в справедливости его действий и независимость по отношению к воздействию заинтересованных лиц.

Устойчивость, учет общественного мнения, ответственность

- Реализация потребностей и интересов граждан в деятельности публичного представительства обусловлена также фактором устойчивости политических взглядов и убеждений в среде депутатов и выборных должностных лиц.
- С одной стороны, народные представители обязаны периодически задаваться вопросом, что они могут сделать для своих избирателей; им необходимо действовать в зависимости от того, как складываются обстоятельства; также им не следует «упорствовать» в идеях, которые не разделяются большинством сограждан.
- Но с другой стороны – их работа не может рассматриваться как слепое копирование общественного мнения, господствующего в данной среде.

Функционирование представительства обретает форму и смысл, если оно самостоятельно и ответственно.

Пути совершенствования

- Здесь необходимо оппонирование депутатов и выборных должностных лиц друг другу по ряду основополагающих вопросов публичной деятельности, причем их спор должен стремиться к политической корректности, когда дискутирующие стороны используют одну и ту же систему аргументации, преследуют цель общественной интеграции и, в конечном итоге, добиваются роста благосостояния граждан.

Политические партии в системе народного представительства

- Каждый депутат несет публично-правовую обязанность выявлять и выражать *группы интересов* избирателей.

Эту функцию можно осуществлять:

- индивидуально или коллективно,
- хаотично или организованно,
- опираясь на общественное мнение или стремясь к реализации неких объективных потребностей социальной общности, которые имеют относительно постоянный характер (обеспечение мира и безопасности, предотвращение насилия, содействие экономическому росту и т.п.).

Если демократические формы политической системы приобретают свойство *устойчиво повторяющихся взаимодействий* между людьми, в конечном итоге возникает потребность в их *институционализации*.

Общепринятым институтом демократической системы народного представительства являются *политические партии*.

Практика конституционного правосудия

- В отечественном правоведении отношение к политическим партиям является весьма неоднозначным.
- Рассматривая дело о проверке конституционности ряда указов главы государства о деятельности КПСС, Конституционный Суд РФ установил, что «в стране в течение длительного времени господствовал режим неограниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы коммунистических функционеров, объединенных в политбюро ЦК КПСС во главе с генеральным секретарем ЦК КПСС. Руководящие органы и высшие должностные лица КПСС действовали в подавляющем большинстве случаев втайне от рядовых членов КПСС, а нередко – и от ответственных функционеров партии.

Практика конституционного правосудия

- На нижестоящих уровнях управления вплоть до района реальная власть принадлежала первым секретарям соответствующих партийных комитетов.
- Лишь на уровне первичных организаций КПСС имела черты общественного объединения, хотя производственный принцип формирования этих организаций ставил членов КПСС в зависимость от их руководства, тесно связанного с администрацией.
- Руководящие структуры КПСС были инициаторами, а структуры на местах – зачастую проводниками политики репрессий в отношении миллионов советских людей, в том числе в отношении депортированных народов».

Индивидуальное и партийное представительство

- При такой конституционной и общественной оценке опыта функционирования коммунистической партии стал неизбежным кратковременный отказ от партийности народного представительства, предпочтение его индивидуальным формам.
- Однако по мере дальнейшего развития отечественного конституционализма стала очевидной необходимость использования *многопартийной формы представительной демократии* как более совершенной и эффективной по сравнению с индивидуальной деputationей граждан в органах государственной власти и местного самоуправления.

Практика конституционного правосудия

- В связи с этим Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «политические партии как необходимый институт представительной демократии, обеспечивающий участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, в открытой легальной борьбе на основе принципов равноправия и политического плюрализма стремятся решающим образом влиять на государственную власть, участвовать в формировании органов власти и в контроле за их деятельностью.
- В отличие от других объединений, действующих на политической арене (профессиональных и предпринимательских союзов, так называемых групп давления и т.п.), партии, преследуя собственные политические цели, открыто борются за места в парламенте и правительстве, дающие возможность осуществлять управление государством, а через него – всем обществом.

Практика конституционного правосудия

- Консолидируя политические интересы граждан, они способствуют формированию политической воли народа.
- В конкурентной борьбе партий за политическую власть создается та необходимая демократическая среда, которая позволяет многонациональному российскому народу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в Российской Федерации осознанно выбрать оптимальные направления развития общества и государства и достичь гражданского согласия».

Практика конституционного правосудия

- Некоторые новации в законодательстве об организации и деятельности политических партий явились предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ.

Ссылаясь на:

- отсутствие в современной России полноценной демократии,
- необходимость ликвидации чрезмерного дробления политических сил,
- дискрецию законодателя,
- отсутствие единообразия мировой практики,
- принцип разумной достаточности, -

Суд признал соответствующими Конституции РФ нормы федерального законодательства, закрепившие только *федеральный статус* политических партий и относительно высокие *требования к численности членов и количеству региональных отделений* для образования партии и ее официальной регистрации.

Практика конституционного правосудия

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:

Повышенные требования к численности членов партии и ее региональных отделений, по мнению Суда, тем более конституционны в условиях формирования всего состава Государственной Думы с использованием пропорциональной избирательной системы и корреспондирующей этому необходимости укрупнения политических партий.

Практика конституционного правосудия

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:

Рассматривая дело о конституционности законодательного запрета на создание политических партий по признакам *национальной и религиозной принадлежности*, Суд также не усмотрел в этом нарушения Конституции РФ, ссылаясь на исторические особенности политической системы России, многообразие ее конфессионального и национального составов.

Институт досрочного отзыва народных представителей

- Отзыв – это процедура, обратная выборам.
- При определенных обстоятельствах депутат или выборное должностное лицо могут быть досрочно отозваны избирателями в порядке, аналогичном их избранию на соответствующие должности, то есть посредством всеобщего и тайного голосования.

При выяснении вопроса о целесообразности института отзыва следует учитывать следующую группу факторов:

- *срок полномочий* депутата или выборного должностного лица (чем продолжительнее срок, тем большая потребность в отзыве);
- *количество избирателей* округа (чем оно больше, тем менее эффективным становится институт отзыва и тем дороже он обходится соответствующему бюджету);
- *степень политической конкуренции* (чем большее количество кандидатов баллотировалось и планирует баллотироваться в округе, тем выше вероятность использования отзыва в политических целях);
- наличие *альтернативных форм* досрочного прекращения полномочий депутата или выборного должностного лица (при существовании независимого правосудия и обоснованной процедуры привлечения депутата или выборного должностного лица к юридической ответственности целесообразность отзыва по юрисдикционным основаниям вызывает сомнения).

Практика конституционного правосудия

- При рассмотрении дела о проверке конституционности законодательства об *отзыве депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ* Конституционным Судом РФ проверялась допустимость самого института отзыва при отсутствии федерального регулирования, т.е. с точки зрения разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.
- Суд посчитал полномочия субъектов РФ достаточными для учреждения подобного института.

Аргументировалась позиция тем, что:

- федеральный закон о статусе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы не распространяется на депутатов регионального парламента;
- отсутствие федерального института досрочного отзыва парламентариев не означает аналогичного запрета в отношении депутатов законодательных органов субъектов РФ;
- субъекты РФ обладают правом опережающего правотворчества;
- институт отзыва не затрагивает избирательные права граждан (ст. 32 Конституции РФ), так как им регулируются последующие отношения между депутатами и избирателями.

Практика конституционного правосудия

Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации город Москва 24 декабря 1996 года» // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348:

Однако если субъект РФ учреждает институт отзыва депутата, региональный законодатель связан рядом конституционных требований.

В частности, основанием отзыва не может быть политическая деятельность и позиция депутата при голосовании; процедура отзыва должна предусматривать возможность отзываемого лица дать свои объяснения и гарантировать всеобщее, равное, прямое и тайное голосование избирателей.

Конституционный Суд РФ посчитал допустимым *отзыв высших должностных лиц субъектов РФ* при следующих условиях:

- во-первых, институт отзыва не должен дестабилизировать демократическую избирательную систему;
- во-вторых, для инициативы отзыва необходимо количество подписей «весьма значительного числа избирателей» по отношению к количеству граждан, голосовавших на выборах;
- в-третьих, решение об отзыве должно приниматься большинством голосов избирателей от числа зарегистрированных граждан, а не принявших участие в голосовании;
- в-четвертых, основанием для отзыва должно быть исключительно правонарушение, факт совершения которого можно проверить в надлежащей юрисдикционной процедуре.

Практика конституционного правосудия

- Близкие правовые позиции присущи решению Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности законодательства субъектов РФ об *отзыве глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления*.
- Суд подчеркнул, что основания отзыва должны иметь связь с конкретными решениями, действиями или бездействием отзываемого лица, которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке.
- Требуется определенности норма о количестве подписей избирателей, собираемых в поддержку инициативы отзыва.
- Отзыв не может быть осуществлен по решению избирателей меньшей численности по сравнению с количеством голосов, поданных за этого кандидата на предыдущих выборах.

В этом постановлении Конституционный Суд РФ не давал оценку самому институту отзыва исходя из конституционной презумпции его допустимости в демократическом обществе. Речь шла об *основаниях и процедуре досрочного прекращения полномочий депутатов и выборных должностных лиц в системе местного самоуправления*.