Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра конституционного, административного и муниципального права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ _____
подпись инициалы, фамилия
« 20 » мая 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА

40.03.01 Юриспруденция

Тема работы: Правовой статус Законодательного Собрания Красноярского края

Руководитель	_____ 20.06.17	доцент, кандидат юридических наук		О.Н. Ванеев
	подпись, дата	должность, ученая степень		инициалы, фамилия
Выпускник	ВЮЮ13-01В1	161318535		О.В. Максимова
	номер группы	номер зачетной книжки	подпись, дата	инициалы, фамилия

Красноярск 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ…….....……3-5

Глава 1. Теоретические основы правового статуса законодательного органа субъекта Российской Федерации…….……...…...…6-32

1.1. Понятие правового статуса законодательного органа…..……..…6-9

1.2. Структура (элементы) правового статуса……..10-32

Глава 2. Законодательное Собрание Красноярского края: внутренняя структура, законодательный процесс, иные формы работы…….33-70

2.1. Советский период формирования законодательного (представительного) органа в Красноярском крае…….…….…….33-39

2.2. Законодательное Собрание Красноярского края на современном этапе развития……40-53

2.3. Сравнительное исследование правового статуса и деятельности Краевого Совета народных депутатов и Законодательного Собрания Красноярского края……...54-70

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……..…....71-72

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ ……..73-79

ВВЕДЕНИЕ

В 1993–1994 годах новые представительные органы государственной власти краев и областей Российской Федерации пришли на смену Советам народных депутатов. Была определена роль, место и функции органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, их компетенция и полномочия, принципы взаимодействия с исполнительной властью. В сознании людей произошли масштабные изменения. Вся наша законодательная база начала строится с учетом волеизлияния людей, произошло формирование надежного каркаса демократического общества.

Процесс формирования законодательной (представительной) власти в Красноярском крае проходил в рамках созданной к концу 1993 года правовой базы, направленной на организацию принципиально новых структур власти.

Законодательное Собрание Красноярского края сегодня является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Красноярского края. История его формирования и развития прошла лишь двадцатилетний рубеж, однако за плечами остался опыт и первой Государственной Думы в Российской империи и опыт Красноярского краевого Совета народных депутатов.

В основе законотворческой деятельности Законодательного Собрания Красноярского края, как и прежде, остаются вопросы регулирования правовых отношений в бюджетной и финансовой сфере, системе налогообложения и собственности. В государственном строительстве - законодательное обеспечение системы органов государственной власти и местного самоуправления. В социальной политике - здравоохранение, образование, занятость и защита малообеспеченных слоев населения.

Таким образом, Законодательное Собрание Красноярского края рассматривает и решает самые важные вопросы и проблемы практически во всех сферах жизни, которые касаются каждого жителя, будь то студент,

рабочий или пенсионер, одновременно являясь представителем и выразителем интересов населения.

В настоящей дипломной работе рассматривается правовой статус Законодательного Собрания Красноярского края, а также предлагаются варианты практического применения опыта работы Краевого Совета народных депутатов края для решения некоторых проблем, связанных с повышением качества и эффективности работы Законодательного Собрания края.

Объектом дипломной работы является совокупность общественных отношений, характеризующие правовой статус Законодательного Собрания Красноярского края.

Предмет исследования составляют теоретико-правовые и нормативные основы правового статуса Законодательного Собрания Красноярского края.

Опыт работы Краевого Совета народных депутатов и возможность его практического применения в работе Законодательного Собрания Красноярского края, в том числе, при совершенствовании региональной нормативно-правовой базы.

Цель работы заключается в комплексном анализе правового статуса Законодательного Собрания Красноярского края, сравнительном исследование правового статуса и работы Краевого Совета народных депутатов края и Законодательного Собрания Красноярского края, а также выявление положительного опыта работы Совета и возможности его практического применения в современной действительности, что, в свою очередь, будет способствовать совершенствованию и большей эффективности практической деятельности Законодательного Собрания края.

Задачи:

1. Дать определение и раскрыть содержание правового статуса законодательного (представительного) органа государственной власти.

2. Дать определение и раскрыть содержание правового статуса Законодательного Собрания Красноярского края: внутренней структуры, законодательного процесса.

3. Проанализировать основные тенденции развития Законодательного Собрания Красноярского края.

4. Провести сравнительный анализ правового статуса и деятельности Краевого Совета народных депутатов и Законодательного Собрания Красноярского края.

5. Выявить варианты практического применения опыта работы Краевого Совета народных депутатов края в работе Законодательного Собрания края.

Общая структура дипломной работы соответствует поставленной цели и сформулированным в соответствии с ней задачам. Работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников.

Глава 1. Теоретические основы правового статуса законодательного органа субъекта Российской Федерации

1.1. Понятие правового статуса законодательного органа субъекта Российской Федерации

Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, а также построение демократического правового федеративного государства стали характеризовать новый этап развития нашей страны. Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации, закрепившая право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также другие нормативно-правовые акты определили конституционно-правовой статус органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, их компетенцию и полномочия, принципы взаимодействия с исполнительной властью. В 1994 году во всех субъектах Российской Федерации, кроме Чеченской Республики, были сформированы законодательные (представительные) органы государственной власти.

Не смотря на относительно небольшой период формирования региональных парламентов, их правовому положению и конституционно-правовому статусу посвящено множество научных работ, в том числе таких авторов как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, М.В. Баглай, И.Н. Барциц, Н.А. Богданова, Л.Ф. Болтенкова, И.В. Гранкин, *П. В. Крашенникова*, В.А. Княжкова, М.М. Курманова, В.А. Лебедева, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, Н.А. Михалева, И.П. Окулич, П.В. Павлов, А.В. Павлушкин, А.Е. Постникова, Р.А. Ромашов, Д.Л. Суркова, Л.М. Энтин и др.

Кроме того, исследованию конституционно-правового статуса региональных парламентов посвящены и защищены ряд диссертации на соискание ученой степени кандидата и доктора юридических наук (Н.В. Ахрем, А.С. Бегзадян, А.Г. Галимов, К.С. Иналкаева, И.В. Ирхин, Т.В.

Калугина, Ю.И. Колесов, М.С. Контарчук, А.В. Кузнецов, М.М. Курманов, М.М. Курманов, Э.Г. Липатов, Р.С. Маркунин, Д.М. Мириджанян, Д.В. Наконечный, А.А. Старовойтов, Н.Н. Толмачева, В.А. Тюльпанов, А.И. Фахретдинова, Л.В. Четверикова, Н.И. Шаклейн и некоторые другие).

Большой юридический словарь дает следующее определение статусу. «Статус» от латинского слова «status» (состояние, положение) - установленное нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей.

В энциклопедическом словаре под редакцией С.А. Авакьяна «статус» понимается, как оформленное нормативным актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности (гражданина). Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия[1].

Большой юридический энциклопедический словарь под редакцией А.Б. Барихина определяет «статус», как правовое положение субъекта права – гражданина или юридического лица, характеризуемое и определяемое его организационно-правовой формой, уставом, свидетельством о регистрации, правами и обязанностями, ответственностью, полномочиями, вытекающими из законодательных и нормативных актов[2].

Анализируя представленные определения, хочется отметить их взаимную дополняемость, статус, прежде всего, определяет правовое положение органа, то есть его права и обязанности.

В науке конституционного права термин «статус» как правило, употребляется в сочетании со словами «конституционный», «правовой», «конституционно-правовой». Однако конституционно-правовой статус это более широкое понятие, так как подразумевает, что положение субъекта

---

[1] Конституционное право. Энциклопедический словарь. Отв. редактор и руководитель авторского коллектива С.А. Авакьян. – М., 2000. – С. 559;

[2] Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – М., 2006. – С. 657;

урегулировано не только нормами Конституции Российской Федерации, но и другими законами, подзаконными актами и отраслевым законодательством.

Государственный орган (орган государственной власти) представляет собой составную часть (элемент) государственного аппарата, имеет в соответствии с законом собственную структуру, определенные властные полномочия по управлению конкретной сферой общественной жизни, исполнение которых обеспечивается принудительной силой государства.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №184-ФЗ) определяет законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ как постоянно действующий высший и единственный орган законодательной власти субъекта РФ.

Термин "постоянно действующий" означает, что региональный парламент должен осуществлять свою деятельность постоянно, однако это не означает, что его состав не меняется, он формируется на периодических выборах путем проведения всеобщего, прямого, тайного голосования. Именно возможность периодического проведения выборов олицетворяет подлинную демократию, так как отражает реальные политические предпочтения избирателей. Термин «высший и единственный» означает, что никакой другой орган государственной власти субъекта РФ не наделен правом принимать законодательные акты субъекта РФ.

Конституционно-правовой статус регионального парламента представляет собой закрепленное нормативно-правовыми актами социально-политическое назначение и положение данного органа в системе разделения властей, характеризующее задачи и функции, порядок и принципы его формирования, компетенцию, внутреннюю организацию, структуру и деятельность.

Организация регионального парламента и исходные начала его конституционно-правового статуса определены, с одной стороны императивными предписаниями на федеральном уровне (Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы), а также нормами, содержащими либо устанавливающими определенные пределы, в рамках которых субъектам Российской Федерации позволяется осуществлять собственное правовое регулирование (конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ).

Стоит отметить, что в юридической литературе выделяется несколько видов конституционно-правового статуса данного органа государственной власти субъекта РФ: нормативный, закрепляющий на определенном уровне законодательства правовое положение субъектов (участников) конституционно-правовых отношений; фактический, представляющий собой реальное положение субъектов конституционно-правовых отношений в связи с применением норм конституционного права в конкретных социально-политических условиях.[3]

Изучение конституционно-правового статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации неразрывно связано с изучением вопроса о его структуре, элементах, входящих в данное понятие.

[3] Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. Сер 11. Право – 1998 № 3 С 4-5

1.2. Структура (элементы) правового статуса

В конституционном праве среди ученых отсутствует единый подход к определению основных категорий и понятий, присущих конституционно-правовому статусу регионального парламента, четко не определены его основные структурные элементы. В своей статье «Категория статуса в конституционном праве» Н.А. Богданова исследует различные мнения авторов по данному вопросу.

При этом выделяются сторонники узкого подхода (Н.В. Витрук, В.О. Лучин) которые считают, что в структуру правового статуса входят лишь права и обязанности (применительно к личности) или компетенция, полномочия (применительно к органам и некоторым другим субъектам). Сторонники широкого подхода (Н.А. Богданова, Б.Н. Габричидзе, Ю.А. Дмитриев, Д.М. Мириджанян) помимо указанных выше элементов дополняют структуру иными элементами, в том числе функциями и полномочиями (правами и обязанностями) органа государственной власти. [4]

Сама Н.А. Богданова выделяет следующие элементы конституционно-правового статуса: 1) роль государственного органа в выполнении функции государства, его место и назначение в государственном организме; 2) правосубъектность государственного органа, которая проявляется в его юридической легитимации, означающей учреждение того или иного государственного органа, определение его статуса в нормативном акте, его формирование, а при определенных условиях смену состава (например, перевыборы) или упразднение, осуществляемые в установленном правом порядке; 3) компетенция, которая выступает в качестве сложного образования, соединяя в себе предметы ведения, полномочия и

[4] Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. Сер 11. Право – 1998 № 3 С 14-19

ответственность; 4) гарантии устойчивости и реальности правового положения государственных органов[5].

Спорным остается вопрос об отнесении ответственности органа государственной власти. Н.А. Богданова полагает, что ответственность является составной частью его компетенции, А.А. Мишин и Б.А, Страшун полагают, что ответственность является составным элементом конституционно-правового статуса органа государственной власти в целом.[6] Полагаю, что более точным является мнение Н.А. Богдановой, так как ответственность органа наступает именно за ненадлежащее осуществление предоставленных ему прав и возложенных обязанностей.

С учетом изложенных выше точек зрения различных авторов, можно выделить следующие элементы конституционно-правового статуса законодательного (представительного) органа государственной власти:

- понятие и функции;
- порядок формирования и основные принципы деятельности;
- компетенция, включающая в себя предметы ведения, полномочия и ответственность;
- внутренняя организация, в том числе внутренняя структура, принципы и формы, процедуры деятельности;
- порядок прекращения деятельности.

Учитывая многообразие подходов к содержанию конституционно-правового статуса регионального парламента, считаю необходимым рассмотреть каждый из элементов правового статуса, выделенных авторами.

В соответствии с ч. 2 статьи 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. При этом согласно пункту «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ, установление общих принципов организации

---

[5] Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. Сер 11. Право – 1998 № 3 С 14-19

[6] Мишин А.А., Страшун Б.А. Конституционно-правовой статус политических институтов // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Т. 1-2 / Отв. Ред. Б.Н. Страшун М. 2000 С 258.

системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Часть 1 статьи 77 Конституции РФ устанавливает, что система региональных органов государственной власти устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Федеральный закон №184-ФЗ закрепляет основы конституционно-правового статуса законодательных (представительных) субъектов Российской Федерации, входящих в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В статье 4 Федерального закона №184-ФЗ дано определение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – «постоянно действующий высший и единственный орган законодательной власти субъекта Российской Федерации».

Как видно из определения, законодатель намеренно отождествляет два термина «законодательный» и «представительный», и применяет их как слова-синонимы. Из определения становится понятно основное назначение данного органа – принятие законов, законотворчество. Только региональный парламент обладает исключительным правом принимать законы, имеющие высшую юридическую силу на территории субъекта. Представительская функция же проявляется в проведении среди избирателей выборов, по результатам которых и формируется парламент из числа депутатов, выражающих волю избирателей субъекта РФ, как единственного источника власти в нашей стране.

Стоит отметить, что в юридической науке существует и противоположное мнение, согласно которому применение терминов «законодательный» и «представительный» в качестве синонимов является некорректным. Такое мнение обусловлено тем, что законодательный орган не

является единственным представительным органом государственной власти в субъекте Российской Федерации, имея ввиду представительные органы местного самоуправления, которые хотя и не относятся к органам государственной власти, однако осуществляют публичные представительские функции.

Наличие у региональных парламентов законодательной функции является признаком подлинного федерализма и необходимым условием функционирования региональной власти, а также способствует принятию законов и осуществлению социально-экономической политики на местах, учитывающей специфику региона, в том числе его национальные и этнические особенности.

Помимо указанных выше функций, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ наделен и функцией контрольной, сущность которой заключается в контроле над деятельностью исполнительных органов государственной власти субъекта, а также органов местного самоуправления. Данная функция проявляется, например, в решении вопроса о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ, утверждении структуры исполнительных органов государственной власти субъекта. Кроме того, законодательный орган образует контрольно-счетную палату, учреждает постоянные представительства при федеральных органах государственной власти, должность Уполномоченного по правам человека и средства массовой информации в субъекте, назначает должностных лиц региональной власти, участвует в формировании государственного аппарата. Также одной из важнейших задач законодательного органа власти является принятие закона о бюджете субъекта РФ, то есть осуществлением им и финансовой функции.

Общие принципы организации системы органов государственной власти устанавливаются Федеральным законом №184-ФЗ, в соответствии с которым принимаются законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ (ст. 72, п. "н" ч. 1, и ст. 76, ч. 2, Конституции РФ). Согласно правовой

позиции, изложенной в Определении Конституционного Суда РФ от 8 июня 2000 г. № 91-О организация власти на уровне субъекта РФ в принципе должна соответствовать организации власти на уровне России, а потому установление полномочий законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ не может быть исключительной прерогативой субъектов РФ.

В каждом субъекте РФ имеется конституция или устав, которые определяют особенности статуса, полномочия, структуру и организацию работы регионального парламента. В ряде субъектов есть отдельные законы о законодательном (представительном) органе государственной власти. Например, глава 3 Устава Красноярского края посвящена Законодательному Собранию Красноярского края, кроме того принят отдельный Уставный закон Красноярского края от 29 января 2009 года № 8-2864 «О Законодательном Собрании Красноярского края».

Статья 4 Федерального закона №184-ФЗ определяет основы статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ: наименование, численный состав, а также срок полномочий депутатов.

Наименование законодательного (представительного) органа устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта. В различных субъектах по-разному звучит название законодательного (представительного) органа, например Архангельское областное Собрание депутатов, Верховный Совет Республики Хакасия, Государственный Совет-Хасэ Республики Адыгея, Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан, Народное Собрание Республики Дагестан, Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики, Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия, Калининградская областная Дума, Законодательное Собрание

Красноярского края, Законодательная Дума Хабаровского края, Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия, Парламент Чеченской Республики и др.

Число депутатов законодательного (представительного) органа устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. При этом в Федеральном законе № 184-ФЗ количественный состав депутатов колеблется от 15 до 110:

а) не менее 15 и не более 50 депутатов - при численности избирателей менее 500 тысяч человек;

б) не менее 25 и не более 70 депутатов - при численности избирателей от 500 тысяч до 1 миллиона человек;

в) не менее 35 и не более 90 депутатов - при численности избирателей от 1 миллиона до 2 миллионов человек;

г) не менее 45 и не более 110 депутатов - при численности избирателей свыше 2 миллионов человек.

Стоит отметить, что прямое установление числа депутатов в пункте 3 статьи 4 Федерального закона №184-ФЗ связано с внесением в него изменений в апреле 2010 года. Ранее предусматривалось лишь то, что число депутатов регионального парламента устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ. Подобное дозволение привело к тому, что в некоторых региональных парламентах число депутатов превышало необходимое для эффективной работы количество в несколько раз, например в Народном Хурале Республики Тыва заседало 162 депутата, что было экономически необоснованно с учетом количества зарегистрированных избирателей в регионе.

В настоящее время все региональные парламенты привели количество депутатов в соответствие с действующей редакцией Федерального закона №184-ФЗ. Дума Чукотского автономного округа является самой малочисленной и состоит из 15 депутатов, Народный Хурал (Парламент)

Республики Калмыкия из 27, Республика Ингушетия из 32, Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай из 41, Государственный Совет - Хасэ Республики Адыгея из 48, Верховный Совет Республики Хакасия из 50 депутатов, Законодательное Собрание Красноярского края из 52, Законодательное Собрание Ростовской области из 58, Архангельское областное Собрание депутатов из 62, Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) из 74, Законодательное Собрание Новосибирской области из 75, Парламент Кабардино-Балкарской Республики из 90, Народное Собрание – парламент Республики Дагестан – 90. Законодательный (представительный) орган является правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов. Данная норма обеспечивает легитимность его деятельности, в том числе и принятых им решений.

Следует отметить, что в случае сложения депутатами своих полномочий, в результате чего в региональном парламенте останется менее двух третей от установленного числа депутатов, все решения, принятые после дня сложения депутатами своих полномочий, признаются недействительными и не будут иметь юридическую силу. Данное обстоятельство не зависит от наличия вступившего в силу решения суда о признании данного состава неправомочным.

Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать пять лет. Полагаю, что пятилетний срок полномочий законодательного органа является наиболее оптимальным для эффективной работы депутатского корпуса.

Пунктом 7 статьи 4 Федерального закона №184-ФЗ региональный парламент наделяется правами юридического лица, также обязательно наличие у него гербовой печати. Пунктом 8 статьи 4 установлено, что данный орган государственной власти самостоятельно решает вопросы

организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

Расходы на обеспечение деятельности законодательного органа предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ самостоятельно избирают председателей, которые руководят деятельностью государственного органа и определяют их внутренний распорядок. Избираются и заместители председателя, которые исполняют свои обязанности в соответствии с Регламентом, а также исполняют обязанности председателя в случае его отсутствия.

Кроме того региональный парламент самостоятельно осуществляет формирование и размещение заказов на закупки товаров, выполнение работ, оказание услуг для собственных нужд, в пределах средств, выделенных на его функционирование. Такое обеспечение деятельности, как правило, осуществляется аппаратом законодательного (представительного) органа. При этом аппарат законодательного (представительного) органа не наделяется властными полномочиями по отношению к каким бы то ни было органам, организациям, должностным лицам и гражданам, а служит исключительно в целях обеспечения деятельности указанного органа. Структура и численный состав аппарата определяется региональным парламентом самостоятельно исходя из организационной необходимости и финансового обеспечения.

Порядок формирования регионального парламента определен в пункте 4 статьи 4 Федерального закона №184-ФЗ. 4. В частности указывается, что не менее 25 процентов депутатов (в двухпалатном законодательном (представительном) органе не менее 25 процентов депутатов одной из палат) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о

выборах. Таким образом, четверть состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ формируется на основе пропорциональной избирательной системы. Данное требование обусловлено необходимостью усиления роли политических партий, формированием стабильной многопартийной системы, что в конечном итоге, по мнению федерального законодателя, будет способствовать повышению эффективности работы регионального парламента.

Стоит отметить, что достоинством пропорциональной системы формирования парламента является возможность представления в нем партийных интересов, однако избранные по такой системе депутаты, не привязаны к какому-либо избирательному округу, а следовательно практически отсутствует их связь с избирателями.

Такой порядок предполагает, что депутаты, избранные в составе списков кандидатов, являются членами или сторонниками выдвинувшей их политической партии. Предполагается, что дальнейшая деятельность таких депутатов в региональном парламенте будет продиктована целями и задачами политических партий, в составе списков кандидатов которых были избраны депутаты.

Принципы избрания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации определены в статье 10 Федерального закона №184-ФЗ:

- депутаты избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом.
- депутатом может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации пассивным избирательным

правом.

- выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Депутаты, избранные в составе списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов входят в депутатские объединения (фракции), за исключением случая, прекращения деятельности политической партии в связи с ее ликвидацией или реорганизацией деятельность ее фракции. Фракция включает в себя всех депутатов, избранных 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.

Кроме того, депутаты вправе образовывать депутатские объединения, не являющиеся фракциями. Порядок деятельности фракций и порядок формирования и деятельности других депутатских объединений устанавливаются законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Условия осуществления депутатом депутатской деятельности (на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности) устанавливаются конституцией (уставом) и (или) законом субъекта, с учетом всех обстоятельств, в том числе возможностей финансового обеспечения деятельности законодательного (представительного) органа конкретного субъекта Российской Федерации. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Например, Законом города Севастополя от 14 ноября 2014 № 76-ЗС "О числе депутатов Законодательного Собрания города Севастополя, работающих на постоянной профессиональной основе" установлено, что в Законодательном Собрании города Севастополе на

постоянной профессиональной основе работают девять депутатов. Законом Республики Татарстан от 22 сентября 2003 года № 36-ЗРТ "О числе депутатов Государственного Совета Республики Татарстан, работающих на профессиональной постоянной основе" установлено, что на профессиональной постоянной основе работают двадцать депутатов Государственного Совета Республики Татарстан. Законом Красноярского края от 14 мая 2007 года N 1-7 «О числе депутатов Законодательного Собрания Красноярского края, работающих на профессиональной постоянной основе» установлено, что число депутатов, работающих в Законодательном Собрании на профессиональной постоянной основе, за исключением председателей комиссий, не может превышать 36 депутатов.

Стоит отметить, что, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, определяя условия осуществления депутатами региональных парламентов своей деятельности на профессиональной постоянной основе, законодатель субъекта Российской Федерации обязан в соответствии с установленными в Российской Федерации как демократическом правовом государстве общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации предусмотреть такие процедуры формирования действующей на профессиональной постоянной основе части депутатского корпуса, которые с учетом применяемой для формирования законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации избирательной системы отвечали бы требованиям юридического равенства и справедливости и исключали принятие произвольных решений по вопросу осуществления депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе.

В статье 1 Федерального закона №184-ФЗ указаны общие принципы, лежащие в основе деятельности всех органов государственной власти субъекта РФ:

1) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

2) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

3) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;

4) единство системы государственной власти;

5) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;

6) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

7) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;

8) обеспечение реализации прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами является одним из основных принципов деятельности всех органов государственной власти, а также способствует их эффективной организации и функционированию.

В юридической науке под предметом ведения обычно понимают сферы государственной и общественной жизни, находящиеся в распоряжении соответствующих государств и государственных образований, внутри которых органы власти и управления осуществляют те или иные полномочия. Полномочия в свою очередь представляют собой права и (или) обязанности государств и государственных образований и их органов по

рассмотрению и решению конкретных вопросов в рамках соответствующих сфер (предметов ведения).

В статье 71 Конституции РФ определены предметы исключительного ведения Российской Федерации, в статье 72 предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. К ним, в частности, относится обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В части 4 статьи 76 Конституции РФ указывается на то, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. В части 5 статьи 76 установлено, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью 4 статьи 76, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод, что Конституция РФ устанавливает порядок и пределы действия законодательной компетенции Федерации и ее субъектов. Особая роль отводится федеральному законодательству, которое определяет рамки компетенции субъектов Федерации в сфере принятия нормативных правовых актов. В статье 5 Федерального закона № 184-ФЗ определены основные полномочия законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, в том числе принятие конституции субъекта РФ и поправок к ней; осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения; заслушивание ежегодных

отчетов высшего должностного лица субъекта РФ о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

При этом законом субъекта Российской Федерации: утверждаются бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении; в пределах полномочий устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ; утверждаются программы социально-экономического развития субъекта РФ; устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания; утверждаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ и отчеты об их исполнении; устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, в том числе долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм; утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта РФ; устанавливается порядок назначения и проведения референдума субъекта РФ; устанавливаются порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, а также высшего должностного лица субъекта РФ; устанавливается административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения; устанавливается система исполнительных органов государственной власти субъекта РФ.

Свою работу региональный парламент осуществляет в форме заседаний, которые, согласно Федеральному закону №184-ФЗ являются открытыми, за исключением некоторых случаев. Правомочное заседание, то есть то, на котором присутствует более 50 процентов от числа избранных депутатов, проводится не реже одного раза в три месяца.

Вновь избранный законодательный (представительный) орган субъекта

РФ собирается на первое заседание в установленный конституцией (уставом) субъекта РФ срок, который не может превышать тридцать дней со дня избрания этого органа в правомочном составе.

Кроме того, в законодательном органе образуются постоянно действующие комитеты, которые разрабатывают и рассматривают проекты законов субъекта РФ и иных нормативно правовых актов, осуществляют контроль за исполнением законов и иных решений данного органа государственной власти.

В статье 6 Федерального закона №184-ФЗ регулируются вопросы, связанные с реализацией права законодательной инициативы. Под законодательной инициативой понимается закрепленное в Конституции РФ право определенных субъектов внести предложение о принятии закона либо внести соответствующий законопроект в законодательный орган.

Право законодательной инициативы в региональный парламент принадлежит: депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Такое право может быть предоставлено иным органам (например, прокуратуре (прокурору), избирательной комиссии или контрольно-счетному органу субъекта РФ), членам Совета Федерации Федерального Собрания РФ - представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ, общественным объединениям (например, общественной палате субъекта, объединениям профессиональных союзов, торгово-промышленной палате), а также гражданам, проживающим на территории субъекта, в рамках народной (гражданской) законодательной инициативы.

Народная (гражданская) законодательная инициатива - является одной из форм прямой (непосредственной) демократии и представляет собой право определенной группы избирателей предложить проект закона, который подлежит обязательному рассмотрению парламентом. Гражданам

необходимо подготовить проект закона и собрать подписи за то, чтобы именно данный проект закона был рассмотрен законодательным (представительным) органом государственной власти.

Субъектами Российской Федерации устанавливаются различные условия реализации гражданами права законодательной инициативы. Например, согласно статье 38 Устава Красноярского края, проект в порядке краевой народной инициативы может быть внесен в Законодательное Собрание Красноярского края, если получит поддержку не менее пяти тысяч граждан, проживающих на территории края. Поддержка краевой народной инициативы необходимым числом граждан должна быть подтверждена собранными в установленном законом края порядке их подписями. По внесенному проекту орган государственной власти вправе принять решение по существу в двухмесячный срок, со дня получения текста названного проекта. Отклонение проекта или его части должно быть мотивировано.

Согласно статье 63 Устава Свердловской области законодательная инициатива может быть осуществлена не менее чем десятью тысячами проживающих в Свердловской области гражданами РФ, обладающими активным избирательным правом. Статья 48 Устава Брянской области предусматривает, что право законодательной инициативы принадлежит не менее чем трем тысячам граждан Российской Федерации, обладающим в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, представивших в Брянскую областную Думу проект закона в порядке народной законодательной инициативы. Статья 40 Устава Омской области устанавливает, что предложение о внесении поправок в Устав Омской области могут вносить граждане Российской Федерации, проживающие в Омской области и обладающие активным избирательным правом в соответствии с федеральным законом, собравшие в поддержку своего предложения не менее 50000 подписей.

Также в статье 6 Федерального закона №184-ФЗ указано, что законопроекты, внесенные в региональный парламент высшим должностным

лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке.

В особом порядке рассматриваются законопроекты, связанные с финансовыми затратами, например о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта РФ, других законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта РФ. Указанные законопроекты рассматриваются исключительно по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) либо при наличии заключения указанного лица.

В статье 7 Федерального закона №184-ФЗ установлен порядок принятия законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов. Конституция (устав) субъекта РФ, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Стоит отметить, что данный нормативно-правовой акт является основополагающим, он устанавливает основы конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, основные принципы осуществления государственной власти в субъекте РФ. Этим и обусловлена необходимость одобрения такого количества депутатов принятие данного нормативно-правового акта, или поправок к нему.

Законы субъекта РФ принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов. Постановления регионального парламента принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов. Проект закона субъекта РФ рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ не менее чем в двух чтениях. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии

закона оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Как правило, при рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, его актуальности и практической значимости. По результатам обсуждения законопроекта законодательный (представительный) орган может:

- принять или одобрить законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок;

- принять или одобрить закон во втором чтении, в первом и втором чтении одновременно;

- отклонить законопроект.

Порядок обнародования и вступления в силу нормативных правовых актов субъекта РФ установлен статьей 8 Федерального закона №184-ФЗ. Анализируя данную статью, можно сделать вывод, что общий порядок принятия законов субъектов РФ совпадает с порядком принятия федеральных законов: законы субъектов РФ принимаются законодательным органом и направляются для подписания и обнародования высшему должностному лицу субъекта РФ.

Срок, в который принятый закон направляется законодательным органом для обнародования высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в срок устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации. Обнародование закона может осуществляться в двух формах: путем подписания или издания специального акта.

В каждом субъекте РФ свои официальные источники опубликования. Например, согласно Закону Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2627 «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов красноярского края» официальным опубликованием закона края, иного

нормативного правового акта края считается первая публикация его полного текста в краевой государственной газете "Наш Красноярский край" или "Ведомостях высших органов государственной власти Красноярского края". Согласно закону Приморского края от 08.06.2004 №118-КЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законов Приморского края и иных нормативных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Приморского края» это "Ведомости Законодательного Собрания Приморского края". Согласно закону Хабаровского края от 31.07.2002 года № 48 «О порядке официального опубликования и вступления в силу законов Хабаровского края и иных нормативных правовых актов Хабаровского края» это Собрание законодательства Хабаровского края, а также газеты "Тихоокеанская звезда" и "Приамурские ведомости".

Конституция (устав) и законы субъекта РФ подлежат государственной защите на территории субъекта РФ. Государственная защита осуществляется, как правило, через суды: Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Конституционно-правовая ответственность законодательного органа, закрепленная в статье 3.1. Федерального закона №184-ФЗ, наступает в двух случаях:

- за нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов.

- за принятие нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. N 8-П применение к органам государственной власти субъектов РФ

ответственности обусловлено обязательностью подтверждения в судебном порядке того, что неправомерный нормативный акт и его несвоевременное устранение из правовой системы РФ повлекли массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству, территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ.

Привлекать законодательный орган к конституционно-правовой ответственности имеют право суды, Президент, Правительство и Федеральное Собрание Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта РФ, прокуратуры. Например, Конституционный суд РФ может признать конституцию (устав), закон субъекта РФ или иной его нормативно-правовой акт регионального парламента не соответствующим Конституции РФ, в связи, с чем такие акты утрачивают юридическую силу. Кроме того, Конституционный суд РФ может признать, что принятие какого-либо нормативно-правового акта не входит в компетенцию законодательного органа, что также влечет к утрате его юридической силы.

Помимо Конституционного суда Российской Федерации, в субъектах могут создаваться и конституционные (уставные) суды, которые рассматривают вопросы о соответствии законов и иных нормативно-правовых актов органов государственной власти субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ. На сегодняшний день, такие суды созданы в 16 субъектах РФ, в том числе, в Республике Татарстан, Чеченской Республике, Республике Башкорторстан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Дагестан и др.

В статье 9 Федерального закона 184-ФЗ установлен порядок досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Досрочное прекращение возможно добровольно в результате самороспуска, а также в принудительном порядке в результате роспуска указанного органа высшим должностным лицом субъекта РФ. Кроме того, в случае вступления в силу

решения соответственно верховного суда субъекта РФ о неправомочности состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

Полагаю, что стоит согласиться с позицией С.А. Авакьяна о том, что самороспуск представительного органа не имеет права на существование, так как он противоречит идее представительного правления. Народ избирает депутатов в представительный орган власти для того, чтобы они по его уполномочию осуществляли публичную власть. И народ не управомочивает представительный орган на досрочное сложение его полномочий. Такое решение могут принять депутаты лично и в индивидуальном порядке. А при самороспуске решение, принятое половиной депутатов, лишает остальных депутатов возможности продолжать выполнение полномочий[7].

В соответствии с ч. 4 статьи 9 Федерального закона №184-ФЗ, Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в случае не принятия мер по исполнению решения суда о приведении в соответствие с Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами конституции (устава), закона субъекта РФ или иного нормативно правового акта.

Стоит отметить, что под досрочным прекращением полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации понимается досрочное прекращение его прав, обязанности и ответственности в части принятия нормативных правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных полномочий, установленных действующим законодательством. При этом полномочия (права, обязанности и ответственность) законодательного органа субъекта Российской

[7]Авакьян С.А. Введение / Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна – М. Изд-во МГУ, 2001. С. 21

Федерации не прекращаются, а лишь приостанавливаются из-за невозможности осуществления депутатами данного созыва своих полномочий в связи с их досрочным прекращением.

Несмотря на то, что институт конституционно-правовой ответственности законодательного органа субъекта РФ был введен в 2000 году, на сегодняшний день уже сложилась определенная практика в этой области. Так, в 2001 году Конституционным судом рассматривался вопрос о проверки соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан. Некоторые положения Конституций указанных субъектов были признаны противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению.

Федеральными органами государственной власти даже была предпринята попытка роспуска Государственного Совета Республики Татарстан за уклонение от исполнения решения суда о признании противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству Конституции Республики Татарстан.

В декабре 2007 года на основании заявлений о досрочном сложении с себя полномочий 14 из 26 депутатов Народного Хурала Калмыкии, парламент принял решение о самороспуске, не смотря на то, что срок их полномочий должен был истечь лишь в октябре 2012 года. Также в декабре 2007 года произошел самороспуск Амурского областного Совета народных депутатов четвертого созыва. Также в связи с досрочным прекращением полномочий депутатов, Решением Ивановского областного суда от 21 декабря 2007 года состав депутатов Ивановской областной Думы четвертого созыва был признан неправомочным. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2008 года N 7-Г08-2 данное решение было оставлено без изменений.

Главная причина самороспуска региональных парламентов в декабре 2007 года - экономия бюджетных средств, в результате совмещения выборов депутатов с выборами Президента Российской Федерации. Вторая причина - политическая: депутаты пятого созыва начинали работу одновременно с новым Президентом РФ.

Основным внутриорганизационным документом является Регламент законодательного органа. Регламент определяет внутреннее устройство данного органа, предусматривает избрание председателя, его заместителя, образование комитетов, и избрание их председателей и заместителей, комиссий, организацию деятельности фракций и депутатских групп. Более подробно внутренняя организация законодательного органа на примере Красноярского края, будет рассмотрена во второй главе данной работы.

Глава 2. Законодательное Собрание Красноярского края: внутренняя структура, законодательный процесс, иные формы работы

2.1. Советский период формирования законодательного (представительного) органа в Красноярском крае

Известие о революции пришло в Красноярск 28 февраля 1917 года. После свержения царского самодержавия в Енисейской губернии, как и в целом по России, проходили процессы упразднения старых и формирование новых органов власти[8]. Различные политические силы выдвинули программы дальнейшего развития страны и самоуправления её регионов. Альтернативные концепции вступили в единоборство[9].

В столице возникли Временное правительство и Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов. Представителями Временного правительства на местах были губернские комиссары, создавались как органы власти местные Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, Комитеты общественного спасения и т.д.

Первыми вопрос о необходимости создания Советов крестьянских депутатов в селах и волостях Енисейской губернии поставили красноярские социал-демократы, значительным влиянием среди которых обладали большевики. К существенному изменению в положении Советов крестьянских депутатов привели Октябрьский переворот 1917 г. и поддержка уездными крестьянскими съездами (26-30 ноября 1917 г. в Минусинске; 1-6 декабря в Красноярске; 1-10 декабря в Канске; 5-8 декабря в Ачинске) перехода власти к советам. Съезды высказались за необходимость организации Советов на всех уровнях: «организация совета депутатов, как это показывает сама жизнь, должна быть создана в волостях, пригородах

---

[8] Прядко И.А. Красноярский совет и городская дума как выборные органы власти и местного самоуправления в условиях политического противостояния 1917-1918 гг. // Парламентаризм в России: исторический опыт и современные проблемы С 170-173.

[9] Канин С.В. Местное управление и самоуправление в Енисейской губернии в 1917-1919 гг. // Парламентаризм в России: исторический опыт и современные проблемы С 174.

и так далее, сверху донизу» — говорилось в принятой на красноярском съезде резолюции[10].

Считая организацию Советов на местах одной из своих главных задач, с декабря 1917 г. в процесс советизации более активно внедряются большевики. Однако значительная часть крестьян не понимала принципиальной разницы между земствами и советами. С лета по ноябрь 1917 г. создание Советов в волостях и селах Енисейской губернии шло под руководством эсеров. В данные период Советы не имели массового распространения и выполняли функции общественно-политических организаций. С момента признания советской власти уездными крестьянскими съездами в декабре 1917 г. в процесс организации Советов крестьянских депутатов более активно включаются большевики. В феврале-марте 1918 г. создание Советов крестьянских депутатов приобретает массовый характер. Советы создавались как путем своеобразной интеграции земской управы в совет, так и в ходе ликвидации земского аппарата[11].

Таким образом, Октябрьская революция и последовавшие за ней перемены в государственном устройстве России привели к созданию нового типа народного представительства — Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, провозглашенных полновластными и единовластными органами народного представительства. Советы были органами власти, традиционно сочетавшими в своей деятельности законодательные и исполнительные функции, одновременно они же контролировали судебную власть, реализуя провозглашенный лозунг «Вся власть Советам!».

Съезды Советов собирались периодически, а в перерывах между ними исполнительный комитет, впоследствии именуемые центральным исполнительным комитетом, являлись высшей властью в регионе.

---

[10]Августовская революция 1991 года и Красноярье // URL: http://www.krasrab.com/archive/2011/08/18/03/view_article

[11] Августовская революция 1991 года и Красноярье // URL: http://www.krasrab.com/archive/2011/08/18/03/view_article

Впоследствии исполнительные комитеты по своему усмотрению или по требованию и созывали Съезды Советов, тем самым фактически подменяя их.

Красноярский Совет рабочих, солдатских и казачьих депутатов во главе с Я.Ф. Дубровинским, ставшим впоследствии большевиком, был образован 3 марта 1917 г., делегаты в состав которого избирались на митингах и Собраниях рабочих и солдат, а также на сходах по месту жительства.

Кроме Красноярска, Советы создаются и в других городах губернии - Ачинске, Енисейске, Канске, Минусинске, Туруханске. Параллельно организуются и Советы крестьянских депутатов. Несомненно, что положительной стороной в организации советского самоуправления является его широкий демократизм, проявившийся в небывалом до этого привлечении к управлению самых широких народных масс (рабочих и особенно крестьян) [12]. При этом областной Съезд Советов, а также исполнительный комитет осуществляли контроль над деятельностью всех местных Советов Красноярского края.

В новых политических условиях были изменены «Положения» о выборах в органы самоуправления – прежде всего в городские думы. Выборы в городскую думу должны были стать всеобщими, тайными, равными, прямыми на основе принципа представительства от политических партий, союзов и групп. В ходе предвыборной кампании выдвигались кандидаты, разрабатывались партийные платформы, велась пропаганда на митингах и Собраниях, в периодической печати.

2 июля 1917 г. в Красноярске состоялись выборы в городскую думу. 41 место из 83 гласных думы завоевали большевики и лишь 7– меньшевики. 27 мест получили социалисты-революционеры. За социал-демократов было отдано 8984 голоса (они получили в думе 41 место из 83), за социалистов-

[12] Вся власть Советам // URL: http://www.sobranie.info/100/chapter_2.php

революционеров проголосовало 5944 чел. (27 мест), конституционные демократы (кадеты) оказались на третьем месте они получили 1920 голосов (9 мест), в избирательной кампании были представлены также списки арендаторов, домовладельцев, союза учителей, которые получили минимальное количество голосов (от 400 до 200) [13].

В 1925 году Енисейская губерния была упразднена, на ее территории были образованы 5 округов, которые вошли в созданный Сибирский край. В 1930 году он был поделен на Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский края. 7 декабря 1934 года на территории бывшей Енисейской губернии был образован Красноярский край.

До 1936 г. в Красноярском крае выборными органами государственной власти считались Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. В их компетенцию входила реализация постановлений высших органов Советской власти, разрешение местных вопросов, развитие своей территории в хозяйственном и культурном направлениях.

С 1936 по 1977 годы высшим представительным органом государственной власти региона являлся Красноярский краевой Совет депутатов трудящихся. С 1977 до 1993 года - Красноярский краевой Совет народных депутатов. Стоит отметить, что свою деятельность депутаты осуществляли на непрофессиональной основе, без отрыва от производства. Сессии краевого совета собирались не реже 4 раз в году.

Противостояние Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ с одной стороны и Президента РФ с другой в 1993 году привело к изданию Президентом РФ указа № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», что фактически положило начало ликвидации системы Советов в стране. Указ Президента Российской Федерации № 1617 от 9 октября 1993 года «О реформе представительных органов власти и

---

[13] Законодательное собрание Красноярского края // URL: http://www.sobranie.info/100/chapter_2.php

органов местного самоуправления в Российской Федерации» установил, что в субъектах Федерации населением избираются органы представительной власти в составе 15-50 депутатов, которые будут работать на постоянной основе и принимать нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным Конституцией России, Федеративным договором и законодательством страны к ведению представительных органов субъектов Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 22.10.1993 № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации" установил необходимость проведения выборов в представительные (законодательные) органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации с декабря 1993 по март 1994 года. На период поэтапной конституционной реформы данным Указом было утверждено Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти в субъектах.

В Положение указывалось на то, что представительный орган должен избираться населением на основе всеобщего прямого равного избирательного права при тайном голосовании в составе не более 50 депутатов и осуществлять свою деятельность на постоянной основе, на 2х летний срок полномочий.

Указ Президента Российской Федерации от 27.10.1993 № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» утвердил порядок выборов.

Решением Красноярского краевого Совета народных депутатов от 04.11.93 «О реформировании представительных органов власти на территории края» образован новый представительный (законодательный) орган государственной власти края - Законодательное Собрание Красноярского края, на период до выборов депутатов Законодательного

Собрания представительным органом государственной власти края определен малый Совет в его действующем составе, установлено, что сессия краевого Совета народных депутатов при этом не созывается. Тем самым деятельность краевого Совета народных депутатов была прекращена досрочно.

Таким образом, Красноярский краевой Совет народных депутатов был распущен 4 ноября 1993 года. Так советская власть в стране, просуществовавшая 76 лет, была ликвидирована.

Примечательно, что Постановлением Администрации Красноярского края от 17 ноября 1993 г. № 506-П объявление малого Совета в его действующем составе представительным органом власти края на период до избрания нового представительного (законодательного) органа было признано противоречащим ст. ст. 136,1; 136,2 Конституции Российской Федерации, ст. 1 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации", согласно которым представительным органом власти края является краевой Совет народных депутатов. В связи с чем, существование органа с сомнительным правовым статусом приводит к неопределенности в управлении краем и неоправданным финансовым и материальным затратам.

Таким образом, на формирование Законодательного Собрания Красноярского края значительное влияние оказало действовавшее в тот период законодательство Российской Федерации, при этом определяющими документами являлись Указ Президента РФ от 22.10.1993 № 1723 "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации" от 22 октября 1993 года (которым было утверждено Положение "Об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы") и Указ Президента Российской Федерации № 1617 от 9 октября 1993 года «О реформе представительных

органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации».

Этими актами было закреплено право законодательных органов субъектов Федерации самостоятельно определять наименование органа представительной власти и количество его депутатов, в том числе работающих на постоянной основе.

2.2. Законодательное Собрание Красноярского края на современном этапе развития

На федеральном уровне правовой статус Законодательного Собрания края определен Конституцией Российской Федерации, а также федеральными законами. На региональном уровне основу правового статуса представительного органа составляют Устав Красноярского края и законы Красноярского края, отдельные положения конкретизируются иными правовыми актами, в частности Регламент Законодательного Собрания края, утвержденный Постановлением Законодательного Собрания от 19 февраля 2009 г. № 8-2963П.

Указанные нормативные документы закрепляют основы построения регионального парламента, его место в системе государственных органов, компетенцию, ответственность, определяют характер взаимоотношений с исполнительной и судебной ветвями власти.

Таким образом, организация регионального законодательного (представительного) органа государственной власти урегулирована, с одной стороны, нормами, предоставляющими субъектам РФ право самостоятельно устанавливать собственные правила либо дополнять правила, уже существующие на федеральном уровне, а с другой стороны, – нормами, содержащими императивные предписания либо устанавливающими определенные пределы, в рамках которых субъектам РФ позволяется осуществлять собственное правовое регулирование[14].

Правовым фундаментом организации и деятельности Законодательного Собрания края на региональном уровне является Устав Красноярского края. Он закрепляет место представительного органа в системе органов государственной власти, определяет характер взаимоотношений с

[14] Калугина Т.В. Конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов российской федерации: на примере дальневосточного федерального округа. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Москва, 2012

исполнительной и судебной ее ветвями. Устав для края имеет то же значение, что и Конституция для республики, по сути он и является конституцией края.

Федеральным законом № 184-ФЗ решение вопроса о количественном составе законодательного органа субъекта отнесено к ведению самого субъекта Российской Федерации и устанавливается его конституцией (уставом) и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации.

Статьей 59 Устава Красноярского края численность депутатов Законодательного Собрания края определена в количестве 52 человек, из которых 26 депутата избираются по одномандатным (двухмандатным) избирательным округам и 26 депутатов избираются по единому образуемому на всей территории края краевому избирательному округу.

При этом в Красноярском крае (как и в большинстве других субъектов) только часть депутатов являются профессиональными парламентариями, включая председателя Законодательного Собрания, его заместителя, председателей постоянных комиссий. Устав Красноярского края допускает возможность работы части депутатов в краевом Собрании на постоянной оплачиваемой основе с отрывом от основной деятельности, не конкретизируя их количество, которое устанавливается соответствующим законам края от 14 мая 2007 года N 1-7 «О числе депутатов Законодательного Собрания Красноярского края, работающих на профессиональной постоянной основе». Статьей 2 данного Закона установлено, что число депутатов, работающих в Законодательном Собрании на профессиональной постоянной основе, за исключением председателей комиссий, не может превышать 36 депутатов.

Во время, когда деятельность депутата Законодательного Собрания края осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года закрепляет возможный срок полномочий региональных парламентов. Статья 4 Закона сформулирована следующим образом: "Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может превышать пять лет".

Статья 67 Устава Красноярского края определяет, что срок полномочий депутатов Законодательного Собрания края одного созыва составляет пять лет. Также Федеральный закон №184-ФЗ предусматривает случаи и порядок досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

В 2009 году депутатами был принят Уставный Закон Красноярского края от 29 января 2009 года № 8-2864 «О Законодательном Собрании Красноярского края» в котором более подробно регламентированы полномочия Законодательного Собрания, его правовой статус, а также правовое положение депутатов.

В Уставном Законе указывается, что Законодательное Собрание принимает законы, постановления по предметам ведения Красноярского края, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и Красноярского края в пределах полномочий Красноярского края.

Основным документов, определяющим внутреннюю структуру и порядок деятельности Законодательного Собрания края, является его Регламент, утвержденный Постановлением Законодательного Собрания края от 19 февраля 2009 г. № 8-2963П.

Регламент состоит из семи глав:

Глава 1. Должностные лица и органы законодательного собрания.

Глава 2. депутатские объединения.

Глава 3. сессии законодательного собрания. порядок проведения заседаний законодательного собрания.

Глава 4. правотворческая деятельность законодательного собрания.

Глава 5. иные формы работы законодательного собрания.

Глава 6. порядок избрания, назначения, согласования, освобождения от государственных и иных должностей

Глава 7. заключительные положения.

Регламент предусматривает избрание председателя Законодательного Собрания, его заместителя, образование комитетов, комиссий и Совета Законодательного Собрания, организацию деятельности фракций и депутатских групп.

В Регламенте подробно описан порядок проведения заседаний, которые носят открытый характер, за исключением некоторых случаев установленных Уставом и Уставным законом края, при этом на заседаниях могут быть приглашены представители государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для представления необходимых сведений и заключений по вопросам повестки дня заседания.

Отдельной главой закреплены нормы относительно правотворческой деятельности Законодательного Собрания, в том числе порядок внесения, рассмотрения законопроектов и принятие законов Красноярского края, постановлений Законодательного Собрания, а также порядок рассмотрения проектов федеральных законов, поступающих из Федерального Собрания Российской Федерации.

Законодательное Собрание является коллегиальным органом, поэтому его успешная деятельность во многом определяется тем, как будет организована работа всех его подразделений и депутатов. Фигура председателя очень важна именно с этих позиций. Это должен быть человек с государственным мышлением, работать в интересах всего парламента, он не должен быть приверженцем какой-либо одной группы депутатов [15].

Председатель избирается на заседании первой сессии вновь избранного

---

[15] Малый А.Ф., Гмырин М.А. Организация областного парламента http://adhdportal.com

Законодательного Собрания из числа его депутатов путем тайного голосования на срок полномочий данного состава Собрания, однако он может досрочно утратить свои полномочия в некоторых случаях, установленных Уставом края и Уставным законом края "О Законодательном Собрании Красноярского края". Председатель Законодательного Собрания работает на постоянной профессиональной основе.

Законодательное Собрание из числа депутатов тайным голосованием на срок полномочий данного состава Законодательного Собрания избирает первого заместителя и заместителей председателя Законодательного Собрания в количестве, определяемом Законодательным Собранием. Первый заместитель и заместители председателя Законодательного Собрания также исполняют свои обязанности на профессиональной постоянной основе.

Председатель ныне действующего Законодательного Собрания третьего созыва – Усс Александр Викторович, утвержден Постановлением Законодательного Собрания Красноярского края от 06.10.2016№ 1-1П, а количество его заместителей – три, Постановлением Законодательного Собрания Красноярского края от 06.10.2016 № 1-2П.

Для подготовки проектов повестки дня заседаний Законодательного Собрания, формирования планов и программ законопроектных работ создается Совет Законодательного Собрания, состоящий из председателя Законодательного Собрания, его первого заместителя и заместителей, председателей комитетов Законодательного Собрания.

Законодательное Собрание формирует из числа депутатов на срок своих полномочий комитеты для предварительного рассмотрения и подготовки законопроектов и иных вопросов, относящихся к ведению Законодательного Собрания.

Комитеты состоят из председателя, заместителя и членов комитета. Председатель комитета, заместитель председателя избираются на заседании комитета большинством голосов членов комитета.

Структура, полномочия и организация работы комитетов определяются Регламентом Законодательного Собрания, Положением о комитетах Законодательного Собрания, утверждаемым Постановлением Законодательного Собрания края № 1-6П от 6 октября 2016 года «Об образовании комитетов Законодательного Собрания Красноярского края».

В настоящее время в Законодательном Собрании работают 10 комитетов:

1) комитет по бюджету и экономической политике;

2) комитет по промышленной политике, транспорту и связи;

3) комитет по делам села и агропромышленной политике;

4) комитет по природным ресурсам и экологии;

5) комитет по государственному устройству, законодательству и местному самоуправлению;

6) комитет по делам Севера и коренных малочисленных народов;

7) комитет по безопасности и защите прав граждан;

8) комитет по охране здоровья и социальной политике;

9) комитет по образованию, культуре и спорту;

10) комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

В компетенцию комитетов входят следующие вопросы:

1) Комитет по бюджету и экономической политике: вопросы организации бюджетной системы края и межбюджетных отношений, вопросы краевого бюджета, налоги и налогообложение, вопросы социально-экономического развития и стратегического планирования края, вопросы экономической политики, включая инвестиции, вопросы управления государственной собственностью края и приватизации, вопросы формирования Счетной палаты края и взаимодействия с ней, предварительное рассмотрение кандидатур первого заместителя Губернатора края - председателя Правительства края, министра края, осуществляющего государственное управление в области финансов, министра края, осуществляющего государственное управление в области экономического

развития, а также заместителей председателя Правительства края, координирующих деятельность указанных министров.

2) Комитет по промышленной политике, транспорту и связи: промышленная политика в крае, включая территориальное развитие промышленности, вопросы государственной поддержки отдельных отраслей экономики, вопросы государственно-частного партнерства, вопросы развития малого и среднего предпринимательства, инновационной деятельности, розничных рынков и торговли, оборота алкогольной продукции, вопросы энергетики, дорожного хозяйства, транспорта, связи и телекоммуникаций, а также вопросы, связанные с назначением Уполномоченного по защите прав предпринимателей в крае, досрочным прекращением его полномочий, взаимодействием Уполномоченного по защите прав предпринимателей в крае с Законодательным Собранием края.

3) Комитет по природным ресурсам и экологии: вопросы природопользования, вопросы охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, в том числе охраны атмосферного воздуха, обращения с отходами производства и потребления, вопросы использования и воспроизводства минерально-сырьевых, водных, лесных и иных природных ресурсов, охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, в том числе охотничьих ресурсов, вопросы регулирования земельных отношений.

4) Комитет по делам села и агропромышленной политике: вопросы социально-экономического развития села, продовольственной безопасности и обеспечения устойчивости сельскохозяйственного производства, государственной поддержки агропромышленного сектора, вопросы ветеринарии.

5) Комитет по государственному устройству, законодательству и местному самоуправлению: вопросы организации системы органов государственной власти и государственных органов края, организации деятельности Законодательного Собрания края, вопросы административно-

территориального устройства края и территориального планирования, присвоения наименований и переименования географических объектов, вопросы местного самоуправления, вопросы государственных символов, сохранения исторических традиций и наградной политики края, учреждения и правового статуса государственных должностей края, вопросы совершенствования парламентских процедур, государственной гражданской службы края и муниципальной службы, противодействия коррупции, вопросы организации предоставления государственных услуг и оплаты труда в бюджетной сфере, вопросы межрегионального и межгосударственного сотрудничества, взаимодействия с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, развитие институтов гражданского общества, вопросы выборов, референдумов и иных форм народовластия, вопросы государственной информационной политики и поддержки средств массовой информации, вопросы формирования Гражданской ассамблеи края и взаимодействия с ней, вопросы, связанные с наделением полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания — представителя от Законодательного Собрания Красноярского края, предварительное рассмотрение кандидатуры первого заместителя Губернатора края — руководителя Администрации Губернатора края.

6) Комитет по безопасности и защите прав граждан: вопросы безопасности и взаимодействия с правоохранительными органами, законодательства о гражданской обороне и чрезвычайных ситуациях, о пожарной безопасности, об административной ответственности, о мировых судьях, вопросы оказания бесплатной юридической помощи, адвокатуры и нотариата, вопросы, связанные с назначением мировых судей, прокурора края, представителей общественности в Квалификационную коллегию судей края, представителей Законодательного Собрания края в квалификационную комиссию Адвокатской палаты края, вопросы, связанные с назначением Уполномоченного по правам человека в крае, досрочным прекращением его

полномочий, взаимодействием Уполномоченного по правам человека в крае с Законодательным Собранием края.

7) Комитет по делам Севера и коренных малочисленных народов: вопросы организации и обеспечения защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, в том числе государственной поддержки северного оленеводства, вопросы социально-экономического развития северных и арктических территорий края, вопросы, связанные с назначением Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в крае, досрочным прекращением его полномочий, взаимодействием Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в крае с Законодательным Собранием края.

8) Комитет по охране здоровья и социальной политике: вопросы социальной поддержки и социального обслуживания граждан, защиты прав детей, поддержки материнства и детства, опеки и попечительства, вопросы труда, занятости и социального партнерства, вопросы обеспечения прав граждан на охрану здоровья, развития здравоохранения, лекарственного обеспечения и санаторно-курортного дела, вопросы обязательного медицинского страхования и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования края, вопросы, связанные с назначением Уполномоченного по правам ребенка в крае, досрочным прекращением его полномочий, взаимодействием Уполномоченного по правам ребенка в крае с Законодательным Собранием края.

9) Комитет по образованию, культуре и спорту: вопросы образования, науки, культуры и искусства, сохранения культурного наследия, вопросы молодежной политики, организации отдыха и оздоровления детей, вопросы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, вопросы поддержки народных

художественных промыслов, организации библиотечного обслуживания населения, вопросы физической культуры, спорта и туризма.

10) Комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству: вопросы жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства.

Председатель и состав комитетов утверждены Постановлениями Законодательного Собрания края от 06.10.2016 № 1-8П «Об утверждении состава комитетов законодательного собрания красноярского края третьего созыва» и № 1-9П «Об утверждении председателей комитетов законодательного собрания красноярского края и их заместителей».

Законодательное Собрание может для содействия организации своей работы на заседаниях или для предварительного рассмотрения и подготовки отдельных вопросов, относящихся к ведению Законодательного Собрания, содействия осуществлению Законодательным Собранием контрольной деятельности создавать из числа депутатов в качестве временных органов Законодательного Собрания комиссии (редакционную, депутатского расследования и прочие).

Так в настоящее время Постановлениями Законодательного Собрания края от 06.10.2016 № 1-14П и от 27.10.2016 № 2-68П утверждены Комиссия по подготовке к проведению XIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске и вопросам наследия универсиады и Комиссия по контролю за достоверностью сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами законодательного собрания края, соблюдением ими установленных ограничений и запретов.

Правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое обеспечение деятельности депутатов Законодательного Собрания, Совета, комитетов и комиссий, председателя, его первого заместителя и заместителей осуществляет аппарат Законодательного Собрания.

Положение об аппарате, его структура и общая штатная численность

утверждены Постановлением Законодательного Собрания от 14 мая 2007 г. № 1-20П «Об Аппарате Законодательного Собрания Красноярского Края».

В состав аппарата входят управления, осуществляющие организационное, правовое, информационное, документационное и материально-техническое обеспечение деятельности Законодательного Собрания и его органов, структурные подразделения, обеспечивающие работу председателя и заместителей председателя Законодательного Собрания, помощники депутатов, отдел кадров и гражданской службы.

Руководство аппаратом осуществляет председатель Законодательного Собрания или по его поручению заместитель председателя Законодательного Собрания края.

В 2005 году было принято Постановление Законодательного Собрания края от 27 октября 2005 г. № 16-3965П «Об Утверждении Положений об управлениях, об отделе кадров и гражданской службы Законодательного Собрания края». В соответствии с Положением в Законодательном Собрании функционируют следующие управления:

1) Организационное управление - образуется для организационного и методического обеспечения деятельности Законодательного Собрания края;

2) Экспертно-правовое управление - правовое и финансово-экономическое обеспечение осуществления законодательных и иных полномочий Законодательного Собрания края, а также аналитическое обеспечение его деятельности по финансово-экономическим и правовым вопросам;

3) Управление по информации и общественным связям - образуется для информационного обеспечения законотворческой и представительской деятельности Законодательного Собрания края;

4) Управление делами - обеспечение финансирования деятельности Законодательного Собрания и документационно-техническое обеспечение.

Кроме того, отдел кадров и гражданской службы является структурным подразделением Законодательного Собрания края.

В 2007 году в целях улучшения качества депутатской деятельности был принят Закон Красноярского края от 14 мая 2007 года № 1-18 «О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края», который устанавливает ограничения, связанные с депутатской деятельностью, случаи досрочного прекращения полномочий депутата, условия осуществления депутатом своих полномочий, социальные и иные государственные гарантии депутату.

Также в статье 22 Закона определен статус помощников депутата Законодательного Собрания, в том числе указано, что депутат вправе иметь одного помощника, являющегося государственным гражданским служащим Красноярского края, и до пяти помощников по работе с избирателями, работающих по срочному трудовому договору, в том числе по совместительству. Кроме того депутат Законодательного Собрания вправе иметь помощников на общественных началах.

Отдельным Постановлением Законодательного Собрания Красноярского края от 14 мая 2007 г. № 1-19П утверждено Положение «О помощниках депутата Законодательного Собрания Красноярского края». В Положении дается определение, что помощником депутата Законодательного Собрания края является гражданин Российской Федерации, оказывающий содействие конкретному депутату Законодательного Собрания края при осуществлении им своих полномочий.

Постановлением Законодательного Собрания Красноярского края от 19 февраля 2009 г. № 8-2999п «Об утверждении правил депутатской этики» утверждены правила депутатской этики, закрепляющие основные нормы поведения депутатов Законодательного Собрания края при осуществлении ими своей деятельности и ответственность депутата за нарушение Правил.

К области депутатской этики относятся не регулируемые законодательством и Регламентом Законодательного Собрания отношения

между депутатами Законодательного Собрания либо депутатами Законодательного Собрания и избирателями, а также депутатами Законодательного Собрания и должностными лицами иных органов, должностными лицами и сотрудниками аппарата Законодательного Собрания, гражданами.

Примечательно, что Правилами закреплены нормы о том, что в личном поведении и в быту депутат обязан соблюдать общепризнанные нормы морали и поддерживать авторитет депутата, в работе с избирателями депутат не дает публичных обещаний, которые заведомо не могут быть выполнены.

Распоряжением исполняющего обязанности председателя Законодательного Собрания Красноярского края от 16.07.2008 № 985-к утвержден «Служебный распорядок Законодательного Собрания Красноярского края», который регламентируется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Служебный распорядок является обязательным для гражданских служащих Законодательного Собрания Красноярского края и распространяется на работников Законодательного Собрания, работающих по трудовому договору, в части режима служебного дня (времени) в Законодательном Собрании Красноярского края.

В Законодательном Собрании создаются в соответствии с федеральным законом фракции политических партий, допущенных к распределению депутатских мандатов в Законодательном Собрании, а также могут образовываться депутатские группы.

Постановлением Законодательного Собрания края от 06.10.2016 №1-7П «О совещании представителей фракций при председателе законодательного собрания красноярского края» утверждено образование в Законодательном Собрании пяти фракций:

1) Красноярское региональное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»;

2) Красноярское региональное отделение Политической партии ЛДПР;

3) Красноярское региональное (краевое) отделение политической партии «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»;

4) Красноярское региональное отделение политической партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ»;

5) Региональное отделение Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ.

2.3. Сравнительное исследование правового статуса и деятельности Краевого Совета народных депутатов и Законодательного Собрания Красноярского края

Прежде чем приступить к сравнительному анализу деятельности двух, по сути однородных органов государственной власти, необходимо отметить некоторые условия, при которых данные структуры существовали.

1) Краевой Совет народных депутатов и Законодательное Собрание Красноярского края существовали в разных государствах, первый в Российской Советской Федеративной Социалистической Республике (РСФСР), входившей в состав СССР второй в Российской Федерации. В советской России отсутствовал принцип разделения властей, в современной России он является основополагающим, при этом согласно статье 10 Конституции РФ органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

2) Функционирование Краевого Совета народных депутатов осуществлялось в условиях однопартийности. Коммунистическая партия Советского Союза - была элементом общей структуры власти. С начала 1920-х до 1990 годов КПСС обладала монопольным правом на политическую власть в стране. Согласно статье 6 главы 1 Конституции РСФСР 1978 года «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу. Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный, научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма».

С ликвидацией советской власти – однопартийной системы, просуществовавшей в нашей стане более 70 лет связано образование нового

представительного органа в Красноярском крае - Законодательного Собрания Красноярского края. Отмечу, что впервые вопрос об отмене идеологической и политической монополии Коммунистической партии Советского Союза возник весной 1989 года, в дни выборов народных депутатов СССР. Уже тогда многие кандидаты говорили о необходимости перехода к многопартийной системе, о политической демонополизации и отмене 6-й статьи Конституции СССР. 5 февраля 1990 года состоялся расширенный пленум ЦК КПСС, на котором Михаил Горбачев заявил о необходимости введения поста президента СССР с одновременной отменой 6-й статьи Конституции СССР о руководящей роли КПСС и установлении многопартийной системы.

Согласно решению Пленума ЦК КПСС, на III Внеочередном съезде народных депутатов (12-15 марта 1990 г.) "в порядке законодательной инициативы" был внесен проект "Закона СССР об изменениях и дополнениях Конституции СССР по вопросам политической системы (статьи 6 и 7 Конституции СССР)". 14 марта 1990 года был принят закон "Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР".

Статья 6-я Конституции была изложена в следующей редакции: "Коммунистическая партия Советского Союза, другие политические партии, а также профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвуют в выработке политики Советского государства, в управлении государственными и общественными делами".

3) Формально вся власть в РСФСР принадлежала народу. В соответствии со статьей 2 Конституции РСФСР от 12 апреля 1978 года «Вся власть в РСФСР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую

основу РСФСР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов».

Однако на деле, вся власть в стране принадлежала руководству КПСС, обладавшей монополией на принятия всех государственных решений. Де-факто у Советов народных депутатов отсутствовало право законодательной инициативы, не смотря на то, что де-юре на своих съездах депутаты голосовали за принятие того или иного решения, точнее уже за принятое руководством партии решение, при этом голосование было единогласно «за».

В современной России подобная практика, конечно, имеет место быть, но уже не так массово. В соответствии со статьей 3 Конституции РФ «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону».

4) При этом в соответствии со статьей 104 Конституции РФ «Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения».

Итак, перейдем к сравнительному анализу деятельности Краевого Совета народных депутатов и Законодательного Собрания Красноярского края в период их работы в 1991 и 2011 году соответственно.

Основным законом, определяющим принципы деятельности Советов народных депутатов, в том числе местных являлась Конституция РСФСР. С

учетом сравниваемого периода, за основу я беру Конституцию РСФСР в редакции от 27 октября 1989 года. Также для анализа были применены Законы РСФСР: «О выборах народных депутатов РСФСР» от 27 октября 1989 года, «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» от 30 октября 1990 года № 283-I и Решение Красноярского краевого Совета народных депутатов от 1 марта 1991 года «О регламенте краевого Совета народных депутатов двадцать первого созыва».

В соответствии со Статьей 11 Основного закона современного Российского государства «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти», при этом в соответствии со статьей 77 «Система органов государственной власти краев устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом». Таким законом является Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Также для анализа были применены Устав Красноярского края, утвержденный закон Красноярского края от 5 июня 2008 года № 5-1777, Уставный закон Красноярского края от 29 января 2009 г. № 8-2864 "О Законодательном Собрании Красноярского края", «Регламент Законодательного Собрания Красноярского края» утвержденный постановлением Законодательного Собрания Красноярского края от 19 февраля 2009 года № 8-2963П и Уставный закон Красноярского края от 21.04.2011№ 12-5778 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края».

1) Представительным органом государственной власти на территориях РСФСР были местные Советы народных депутатов. В Красноярском крае это

Краевой Совет народных депутатов. Срок полномочий Советов народных депутатов - пять лет. В 1991 году Краевой Совет состоял из 290 депутатов.

Представительным органом государственной власти в субъектах Российской Федерации является законодательные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Законодательное Собрание Красноярского края является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти края. Срок полномочий депутатов Законодательного Собрания края - пять лет. В 2011 году Законодательное Собрание сформировалось из 52 депутатов.

2) В соответствии со статьей 2 Регламента Совета народных депутатов «Деятельность краевого Совета народных депутатов строится на основе законности, коллективного, свободного, делового обсуждения и решения вопросов; гласности, регулярной отчетности исполнительных и распорядительных, других создаваемых Советом органов, избираемых или назначаемых должностных лиц перед ним, трудовыми коллективами и населением, широкого привлечения граждан к участию в его работе, постоянном учете общественного мнения».

В соответствии со статьей 4 Регламента Законодательного Собрания «Деятельность Законодательного Собрания основывается на принципах приоритета прав и свобод человека и гражданина, соблюдения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава края и законов края, подконтрольности и подотчетности избирателям, законности, гласности и учета общественного мнения при принятии решений, коллективного, свободного обсуждения и решения вопросов, многопартийности, ответственности и подотчетности перед Законодательным Собранием создаваемых им органов, избираемых или назначаемых должностных лиц, невмешательства в компетенцию иных органов государственной власти и государственных органов, органов местного самоуправления.

3) Статья 88 Конституции РСФСР определила «Советы народных депутатов образуют органы народного контроля, сочетающего государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в учреждениях и организациях. Органы народного контроля в пределах своей компетенции проверяют выполнение требований законодательства, государственных программ и заданий; ведут борьбу с нарушениями государственной дисциплины, проявлениями местничества, ведомственного подхода к делу, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом; координируют работу других контрольных органов; способствуют совершенствованию структуры и работы государственного аппарата».

Стоит отдельно рассмотреть данный орган власти, так как в современной России органы народного контроля отсутствуют, Постановление Съезда Народных Депутатов РСФСР от 16 июня 1990 года «Об упразднении органов народного контроля в РСФСР» было подписано Б.Н. Ельциным, в то время еще Председателем Верховного Совета РСФСР. В настоящее время многие ученые, политики и юристы высказывают мнение о необходимости возврата подобных органов контроля в нашей стране, как основы построения правового государства, гражданского общества и демократии.

Итак, 30 ноября 1979 года вторая сессия Верховного Совета СССР десятого созыва приняла закон "О народном контроле в СССР", а также Постановление о порядке его введения в действие.

В преамбуле к закону указывалось, что "в Советском государстве, выражающем волю и интересы всего народа, право контроля принадлежит самому народу как единственному хозяину своей страны". Главной силой органов народного контроля названы "рабочие, колхозники, служащие, которые участвуют в работе групп, постов и комитетов народного контроля", а необходимость усиление этого института, "являющегося одной из форм социалистической демократии, действенным средством вовлечения

народных масс в управление государственными и общественными делами", мотивировано дальнейшим развитием политической системы советского общества.

Народный контроль сочетал в себе государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях. Органы народного контроля образовывались Советами народных депутатов или избираемыми трудовыми коллективами.

Органы народного контроля были наделены почти безграничными полномочиями. В пределах своих полномочий они были «призваны вести систематическую проверку выполнения директив Партии, советских законов и решений Правительства, решительно выступать против всего, что наносить ущерб интересам государства, способствовать развитию у граждан чувства ответственности за дела всего общества».

Контроль выполнения государственных планов экономического и социального развития, выявление резервов народного хозяйства, повышение эффективности производства и качества работы, внедрение в производство достижений науки и техники, борьба с нарушениями государственной дисциплины, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом, любыми попытками обмана государства, посягательством на социалистическую собственность, способствование совершенствованию работы государственного аппарата, контроль за соблюдением должностными лицами советских законов при рассмотрении предложений, заявлений, жалоб граждан – являлись основными направлениями деятельности органов народного контроля.

В статье 19 нормативно-правового акта были прописаны формы работы народных контролеров: проверки, обследования и рейды, рассмотрение поступающих в комитеты заявлений и жалоб, прием граждан, а также порядок действий по устранению выявленных недостатков в работе предприятий, колхозов, учреждений, организаций, министерств, государственных комитетов и ведомств.

Вместе с тем, ст. 9 Закона "О народном контроле в СССР" устанавливала и предел полномочиям контролеров: их деятельность не распространялась на работу судов, органов прокуратуры и внутренних дел, юстиции и Госарбитража, связанную с отправлением правосудия, осуществлением прокурорского надзора, производством дознания и предварительного следствия, рассмотрением хозяйственных споров.

Комитеты народного контроля наделялись широким кругом прав, отраженных в статьях 22 (Права комитетов народного контроля), 23 (Порядок применения комитетами народного контроля мер ответственности) и 25 (Права групп народного контроля). По представлению органов народного контроля должностные лица, допустившие нарушения государственной дисциплины или требований советского законодательства, могли быть подвергнуты следующим наказаниям: общественному порицанию, постановке на вид, выговору и строгому выговору, денежному начету, отстранению от занимаемой должности, увольнению или понижению в должности. А материалы о хищениях, злоупотреблениях и других действиях, влекущих за собой уголовную ответственность, комитеты народного контроля направляли в органы прокуратуры.

В то же время были надежно защищены права самих народных контролеров. Согласно статье 29 закона, противодействие народным контролерам в выполнении возложенных на них обязанностей, их преследование в связи с осуществлением контроля, влекли за собой привлечение виновных в этом лиц к ответственности.

В своей публикации доктор юридических наук Елена Шорина, которая в свое время являлась нештатным инспектором Комитета Народного контроля СССР, подчеркивает, что органы народного контроля, в работе которых принимают участие более 9 миллионов рабочих, колхозников и служащих (по состоянию на 1980 г.), служат действенным средством вовлечения народных масс в управление делами государства и общества. "Являясь формой социалистической демократии, органы народного контроля

занимают в системе политической организации советского общества самостоятельное место, – писала Шорина. – Благодаря вниманию партии народный контроль превратился в мощную государственную и общественную силу, стал важным звеном советской политической системы"[16].

Российский государственный и политический деятель Степашин С.В. опубликовал в "Российской газете" свои размышления о феномене народного контроля. "Какие бы подчас пренебрежительные оценки ни давались в настоящее время критиками действовавшей системы народного контроля в СССР, как, впрочем, и всего советского опыта, факт остается фактом: союзный Комитет народного контроля вносил значительный вклад в устойчивое функционирование государственного и хозяйственного механизма огромной страны»[17].

Безусловно, такой правовой институт как система органов народного контроля зарекомендовал себя как действенный механизм, способствующий развитию государства. По моему мнению, было бы целесообразным возобновить работу данного публичного института власти, адаптировав его к современной действительности, а учитывая, что статья 3 Конституции РФ определила, что единственным источником власти и носителем суверенитета в РФ является народ, реализующий свою власть непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления, Конституция как закон прямого действия позволяет народу выражать свою волю и интерес на право контроля за происходящем в стране как единственному хозяину своей страны.

Предполагаю, что Законодательному Собранию Красноярского края необходимо подготовить проект федерального закона «О народном контроле в РФ» и направить его в Государственную Думу в качестве законодательной

---

[16] Информационный портал Право.ру // URL: https://pravo.ru/news/view/95207/
[17] Информационный портал Право.ру // URL: https://pravo.ru/news/view/95207/

инициативы субъекта РФ для решения данной проблемы прежде всего на федеральном, а затем и региональном уровне.

4) Статья 96 Конституции РСФСР «Право выдвижения кандидатов в народные депутаты принадлежит трудовым коллективам, общественным организациям, коллективам средних специальных и высших учебных заведений, собраниям избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям».

При этом Закон не ограничивал численность трудового коллектива, *имеющего право* выдвигать кандидатов. *В* Советских органах власти был действительно высокий удельный вес рабочих и крестьян в депутатском корпусе.

Безусловным плюсом советской системы был тот факт, что трудовые коллективы всегда знали своих депутатов лично. Выдвижение кандидатов в депутаты от трудовых коллективов проходило на собрании, где должно было присутствовать более половины работающих организации. При этом, число кандидатов в народные депутаты не ограничивалось. Каждый участник предвыборного собрания мог предлагать для обсуждения любые кандидатуры, в том числе и свою.

В некоторых бывших советских республиках сохранилась подобная система. К примеру, выдвинуть кандидатов в депутаты местных Советов депутатов Беларуси могут трудовые коллективы, к которым предъявляются определенные требования к количеству рабочих на предприятии – от 20 до 300 работающих, в зависимости от уровня Советов (районный, городской, поселковый).

В современной России такой элемент, как выдвижение от трудовых коллективов делегатов изжил себя. В настоящее время кандидаты в депутаты Законодательного Собрания края выдвигаются по одномандатным (двухмандатным) избирательным округам, и по единому краевому списку кандидатов от политических партий и их региональных отделений, исключение составляют самовыдвиженцы.

В Красноярском крае смешанный принцип формирования парламента: 22 депутата избираются по одномандатным избирательным округам, которые образуются на территории края, за исключением территорий административно-территориальных единиц с особым статусом — территорий Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов; 2 депутата избираются по двухмандатному избирательному округу, который образуется на территории административно-территориальной единицы с особым статусом — территории Таймырского Долгано-Ненецкого района; 2 депутата избираются по двухмандатному избирательному округу, который образуется на территории административно-территориальной единицы с особым статусом — территории Эвенкийского района; 26 депутатов избираются по единому образуемому на всей территории края краевому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за краевые списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями.

По моему мнению, необходимо перейти на мажоритарную систему выборов – то есть в парламент будут проходить только те депутаты, которые в своих избирательных округах получат большинство голосов избирателей – «одномандатники», такие выборы соответствовали бы демократическим принципам и демократическим процедурам. Необходимо отменить «партийные» списки, в соответствии с которыми «проводят» так называемых «депутатов-списочников». Подобная избирательная система не предполагает совершенно свободного независимого волеизъявления народа, выборы происходят не на избирательных участках, а в кабинетах исполнительной власти и партийных комитетах, а избиратели зачастую не то что в лицо, даже имена «депутатов-списочников» не знают. Отсутствие возможности проголосовать лично за кандидата является одной из основных причин низкой явки на выборах.

5) Согласно статье 96 Конституции РСФСР «Кандидаты в народные депутаты с момента их выдвижения участвуют в предвыборной кампании на равных основаниях. Расходы, связанные с подготовкой и проведением

выборов народных депутатов, производятся только за счет средств государства, выделенных на проведение выборов». Подобная «уравниловка» ставит на первое место личные качества кандидата, его успехи и достижения в работе, а не наличие финансовых ресурсов.

Равные условия для всех кандидатов предполагает и современная избирательная система, однако финансирование предвыборной компании кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Красноярского края, согласно статьи 41 Уставного закона края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края» предполагает наличие у кандидатов избирательных фондов, состоящих как из собственных средств кандидата, так и из добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Подобное допущение ставит в неравные условия кандидатов, кроме того, как правило «победу» одерживают наиболее обеспеченные кандидаты, приходящие «во власть» для развития своего бизнеса, а не для решения проблем избирателей.

6) В соответствии со статьей 103 Конституции РСФСР «Депутат, не оправдавший доверия избирателей, может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке». Такая новация была введена еще И.В. Сталиным в Конституции 1936 года. За день до выборов в Верховный Совет, которые впервые проводились по новой Конституции, Сталин говорил: «…наша Конституция… провела закон, в силу которого избиратели имеют право досрочно отозвать своих депутатов, если они начинают финтить, если они свертывают с дороги, если они забывают о своей зависимости от народа, от избирателей.

Это замечательный закон, товарищи. Депутат должен знать, что он слуга народа, его посланец в Верховный Совет, и он должен вести себя по линии, по которой ему дан наказ народом. Свернул с дороги, – избиратели

имеют право потребовать назначения новых выборов и депутата, свернувшего с дороги, они имеют право прокатить на вороных» [18].

В науке конституционного права есть такое понятие – «императивный мандат», который на практике означает обязательность для депутата поручений, данных ему избирателями, и, как правило, подкрепляется возможностью отзыва депутата (прекращения его полномочий по волеизъявлению избирателей). В таком случае отзыв депутата его избирателями является одной из форм ответственности депутата перед народом.

В юридической литературе профессор В.Ф. Коток, наиболее глубоко и целостно исследовавший институт императивного мандата, выделял в нем три главных элемента: наказы избирателей, отчеты депутатов перед избирателями и право избирателей на досрочный отзыв депутатов, не оправдавших их высокого доверия[19].

Стоит отметить, что в Советский период для депутатов всех представительных органов власти был характерен императивный мандат. Процедура отзыва законодательно была урегулирована принятым 27.10.1960 Законом РСФСР "О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР". Статья 1 указанного закона устанавливала, что по решению большинства избирателей соответствующего избирательного округа депутат мог быть отозван в любое время, если он не оправдал доверия избирателей или совершил действия, не достойные высокого звания депутата.

Примечательно, что право возбуждения вопроса об отзыве депутата принадлежало общественным организациям и коллективам, в том числе Коммунистической партии Советского Союза, профессиональным союзам,

---

[18] И.В.Сталин Сочинения, Речь на предвыборном собрании избирателей сталинского избирательного округа города Москвы от 11 декабря 1937 года http://petroleks.ru/stalin/14-54.php

[19] В. Ф. Коток. Наказы избирателей в социалистическом государстве (Императивный мандат). Изд-во «Наука», М., 1967, стр. 6.

Всесоюзному Ленинскому Коммунистическому Союзу Молодежи, кооперативным организациям. Вопрос об отзыве депутата обсуждался и решался на собраниях избирателей соответствующего избирательного округа, решение принималось открытым голосованием большинством голосов избирателей, кроме того специально созданная Мандатная комиссия подготавливала заключение по вопросу, связанному с отзывом депутата, а окружная комиссия по проведению голосования об отзыве депутата производит подсчет голосов.

На практике подобный институт применялся крайне редко и в основном к тем депутатам, которые совершили преступления или полностью устранились от выполнения депутатских обязанностей

Императивный мандат предполагает возможность отзыва депутата избирателями, если он по ряду причин утратил их доверие (не исполняет наказы избирателей и свою предвыборную программу, не поддерживает связи с избирателями, недостаточно эффективно представляет их интересы, совершил действия, порочащие звание депутата, и т.п.). Достоинство этой модели состоит в поддержании связи депутата с избирателями и возможности контроля со стороны избирателей за деятельностью депутатов [20].

Согласно модели свободного мандата депутат рассматривается как представитель всего народа, а не только своего избирательного округа и потому не может быть отозван избирателями своего округа; их наказы не имеют для него обязательного значения[21].

Конституция РФ 1993 года отказалась от закрепления господствовавшего прежде императивного депутатского мандата, хотя в ней прямо и не указано, какой именно мандат: свободный или императивный присущ современным депутатам. Такое упущение, намеренное или

---

[20] Князева Е.Н. Императивный мандат // Парламентаризм в России: исторический опыт и современные проблемы С 219-220

[21] Князева Е.Н. Императивный мандат // Парламентаризм в России: исторический опыт и современные проблемы С 219-220

случайное, дает основание к размышлению некоторым сторонникам идеи императивного мандата о возможности его закрепления на федеральном уровне.

Однако факт остается фактом, институт отзыва депутатов отсутствует и в Конституции РФ, и в Федеральном законе №184-ФЗ, «избиратели юридически не могут определять позицию депутата, а депутат не связан правовыми обязательствами с ними. Нет юридической ответственности депутата перед избирателями»[22].

Стоит отметить, что данный вопрос был рассмотрен Конституционным Судом РФ. Например, в своем Постановлении от 24.12.1996 года №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» суд указывает, что «право устанавливать институт отзыва депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо устанавливать запрет на отзыв депутата составляет исключительное право субъекта Российской Федерации. Институт отзыва депутата не является общим принципом организации (формирования, построения, функционирования) законодательных органов государственной власти в Российской Федерации, так как возможность установления отзыва депутата связана лишь с мажоритарной системой формирования представительного (законодательного) органа государственной власти; при других системах его формирования в условиях свободных выборов отзыв депутата может быть невозможным и даже недопустимым. Регулирование отношений по отзыву депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Отзыв

[22] Алейник А.А. Правовая природа мандата депутата представительного (законодательного) органа в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Право. 1997. №3. С.108

депутата - специфический институт, возможный (но не обязательный) в деятельности представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выражающий взаимоотношения депутатов и избирателей».

В 2007 году в Законодательное Собрание Красноярского края был внесен на рассмотрение проект закона края «Об отзыве депутата Законодательного Собрания Красноярского края», однако он получил отрицательную оценку, как со стороны Правительства края, так и со стороны большинства депутатов. В заключении на проект закона Правительство края указывает на то, что законопроект допускает расширительную интерпретацию оснований отзыва депутатов, не содержит гарантий недопустимости субъективной оценки их деятельности, законодатель субъекта РФ, защищая такие конституционно-правовые ценности, как стабильность и непрерывность функционирования публичной власти, обязан исходить из того, что законы края не должны приводить к нарушению баланса институтов народовластия и дестабильности власти.

В настоящее время, в соответствии со статьей 5 Закона Красноярского края от 14 мая 2007 года № 1-18 «О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края» предусмотрено 13 случаев досрочного прекращения полномочий депутата Законодательного Собрания, при этом лишь п. к предполагает что-то подобное как в советском прошлом: «уклонения депутата от выполнения депутатских обязанностей, выразившегося в систематическом отсутствии без уважительных причин на заседаниях Законодательного Собрания или его постоянных и временных органов, членом которых депутат избран».

Таким образом, ответственности за «не оправдания доверия избирателей» депутат не несет. Отсутствие ответственности за свою деятельность порождает безответственность и бесконтрольность, обилие популистских заявлений, заведомо невыполнимые обещания в ходе

избирательных кампаний, практику обмана избирателей и снижение авторитета парламента.

Возможность отзыва депутата избирателями в этой связи представляется важнейшим инструментом становления правового государства, в котором народ действительно, а не номинально, является источником власти в стране. Подобный механизм позволит населению на деле контролировать власть в установленном законом порядке, повысит гражданское самосознание людей, укрепит доверие к государственной власти.

Представляется логичным развитием принципов демократического общества принятие рядом субъектов федерации и органов местного самоуправления местных законов и иных нормативных правовых актов о порядке отзыва депутатов избирателями. Такие акты приняты в Нижегородской, Кировской, Московской областях. Отсутствие подобного механизма на федеральном уровне сковывает развитие этой практики в остальных субъектах федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Законодательное Собрание Красноярского края, является с одной стороны абсолютно новым органом государственной власти, с другой стороны - историческим правопреемником существовавших ранее представительных органов в нашем регионе.

История его развития многогранна и интересна. Путь длинною в 120 лет, от Государственной Думы до Законодательного Собрания Красноярского края, наш регион прошел, пусть и не всегда гладко, но тот конечный результат, который мы получили сегодня, по моему мнению, является достойным наследием в системе представительных органов нашей страны. При этом работа Законодательного Собрания Красноярского края неоднократно признавалась эффективной и одной из самых продуктивных в России.

Организация регионального парламента и его конституционно-правовой статус определены, с одной стороны императивными предписаниями на федеральном уровне (Конституция Российской Федерации, федеральные законы), а также нормами, содержащими либо устанавливающими определенные пределы, в рамках которых субъектам РФ позволяется осуществлять собственное правовое регулирование (конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ).

Однако, с целью повышения эффективности работы, а также совершенствования законодательного (представительного) органа в нашем регионе, было бы полезно перенять опыт работы существовавшего ранее Краевой Совет народных депутатов. В частности представляется положительным восстановление института народного контроля, зарекомендовавшего себя как действенный механизм, способствующий развитию государства, адаптировав его к современной действительности.

Возврат органов народного контроля позволит на практике реализовать конституционное право граждан на осуществление власти непосредственно народом, а не только опосредовано: через органы государственной власти и местного самоуправления.

Безусловным плюсом советской системы был также и тот факт, что трудовые коллективы всегда знали своих депутатов лично. Выдвижение кандидатов в депутаты от трудовых коллективов проходило на собрании, где должно было присутствовать более половины работающих организации.

Возможность отзыва депутата избирателями также представляется важнейшим инструментом становления правового государства, в котором народ действительно, а не номинально, является источником власти в стране. Подобный механизм позволит населению на деле контролировать власть в установленном законом порядке, повысит гражданское самосознание людей, укрепит доверие к государственной власти.

Представляется логичным принятие в Красноярском крае нормативно-правового акта о порядке отзыва депутатов избирателями. Отсутствие подобного механизма на федеральном уровне сковывает развитие этой практики в остальных субъектах федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция РСФСР 1978 г. в редакции от 12 апреля 1978 г.
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.
3. Закон РСФСР от 27.10.1960 "О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР"
4. Закон Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» от 5 марта 1992 года.
5. Указы Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» и от 27 октября 1993 г. № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа».
6. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
7. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2000 г. № 91-О по запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 N 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».

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. N 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.

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 октября 2010 г. n 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».

11. Устав Красноярского края, утвержденный закон Красноярского края от 5 июня 2008 года № 5-1777.

12. Уставный закон Красноярского края от 29 января 2009 г. № 8-2864 «О Законодательном Собрании Красноярского края».

13. Уставный закон Красноярского края от 21.04.2011№ 12-5778 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края».

14. Закона Красноярского края от 14 мая 2007 года № 1-18 «О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края».

15. Регламент Законодательного Собрания Красноярского края, утвержденный Постановлением Законодательного Собрания Красноярского края № 8-2963П от 19 февраля 2009 г.

16. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края № 2-21П от 30.06.1994 «О плане законопроектных работ Законодательного Собрания края на 1994 год».

17. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 28.12.2011 №1-6П «Об Образовании Комитетов Законодательного Собрания Красноярского края второго созыва».

18. Постановление Законодательного Собрания от 28.12.2011 № 1-8П «Об утверждении состава комитетов Законодательного Собрания Красноярского края второго созыва».

19. Постановление Законодательного Собрания от 14 мая 2007 г. № 1-20П «Об Аппарате Законодательного Собрания Красноярского края».

20. Постановление Законодательного Собрания края от 27 октября 2005 г. № 16-3965П «Об Утверждении Положений об управлениях, об отделе кадров и гражданской службы Законодательного Собрания края».

21. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 14 мая 2007 г. № 1-19П Положение «О помощниках депутата Законодательного Собрания Красноярского края».

22. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 19 февраля 2009 г. № 8-2999п «Об утверждении правил депутатской этики».

23. Постановление Законодательного Собрания края от 13.11.2014 № 7-2679П «О создании комиссий законодательного собрания Красноярского края».

24. Распоряжение исполняющего обязанности председателя Законодательного Собрания Красноярского края от 16.07.2008 № 985-к утвержден «Служебный распорядок Законодательного Собрания Красноярского края».

25. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 28.12.2011 №1-7П «О фракциях в Законодательном Собрании Красноярского края».

26. Постановление администрации Красноярского края от 17 ноября 1993 г. № 506-П «О вопросах представительной власти края».

27. Решение Красноярского краевого Совета народных депутатов от 1 марта 1991 года «О регламенте краевого совета народных депутатов двадцать первого созыва».

Специальная литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право. Энциклопедический словарь, М., 2000. – С. 559.

2. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т. 1. - М. 2014.- С. 809-828.

3. Авакьян С.А. Введение / Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна – М. Изд-во МГУ, 2001. С. 21

4. Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под общ. ред. С.А. Авакьяна. М., 1998. - С. 5-12.

5. Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права М. – 1998 С. 519

6. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – М., 2006. – С. 657.

7. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. Сер 11. Право – 1998 № 3 С 14-19.

8. Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства. - М., 1982 С. 184

9. Канин С.В. Местное управление и самоуправление в Енисейской губернии в 1917-1919 гг. // Парламентаризм в России: исторический опыт и современные проблемы С 174.

10. Князева Е.Н. Императивный мандат // Парламентаризм в России: исторический опыт и современные проблемы С 219-220

11. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций С 19.

12. Лекции по общему государственному праву - автор Кокошкин Ф.Ф. 1912 год, С 232.

13. Окулич И.П., Павлов П.В. Проблемы эффективности деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Челябинск, 2004 С. 208

14. Путинцева М.А. Состав Законодательного Собрания Красноярского края первого созыва (1994-1997 гг.) // Парламентаризм в России: исторический опыт и современные проблемы С 253-258.

15. Прядко И.А. Красноярский совет и городская дума как выборные органы власти и местного самоуправления в условиях политического противостояния 1917-1918 гг. // Парламентаризм в России: исторический опыт и современные проблемы С 170-173.

16. Романовский Г.Б. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы: монография / Под ред. д.ю.н.. - Юрлитинформ, 2016. - 288 с.

17. Августовская революция 1991 года и Красноярье // URL: http://www.krasrab.com/archive/2011/08/18/03/view_article

18. Вся власть Советам // URL: http://www.sobranie.info/100/chapter_2.php

19. Информационный портал Право.ру // URL: https://pravo.ru/news/view/95207/

20. Информационный бюллетень «Выборы и референдум в Российской Федерации. Красноярский край 1993–2008».

21. Официальный сайт Архивы Красноярского края // URL: http://xn---sbbimrdkb3alvdfgd8eufwc.xn--p1ai/gosudarstvennyi-arkh/deyatelnost/vystavki/65 статья «Представительная власть в Сибири».

22. Официальный сайт Законодательного Собрания Красноярского края // URL: http://www.sobranie.info/.

23. Представительная власть в Сибири // URL: http://xn----7sbbimrdkb3alvdfgd8eufwc.xnp1ai/gosudarstvennyiarkh/deyatelnost/vystavki/65

24. Электронный журнал «Право.ru» // URL: https://pravo.ru/news/view/95207/.

Авторефераты и диссертации:

1. Бегзадян Артур Сергеевич Конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Государственной Думы Ставропольского края). Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Москва, 2004.

2. Калугина Татьяна Васильевна Конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: на примере дальневосточного федерального округа. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Москва, 2012.

3. Курманов Мидхат Мазгутович Законодательные (представительные) органы государственной власти республик в системе органов государства: Компетенция, взаимодействие, ответственность. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Казань, 2003.

4. Курманов Мидхат Мазгутович Проблемы конституционно-правовой ответственности, прекращения, продления полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и депутатов:

теоретико-прикладной анализ. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук, Москва, 2010.

5. Липатов Эдуард Георгиевич Компетенция органов власти субъектов российской федерации в сфере правотворчества. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, Саратов, 2010.

6. Мириджанян Давид Мелконович Конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской федерации, находящихся в пределах Южного Федерального округа. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Ставрополь, 2004.