



Кошель А.С. Основания и процедура досрочного прекращения полномочий депутатов. DOI 10.24411/2686-7206-2020-10205 // Антиномии. 2020. Т. 20, вып. 2. С. 127–155.

УДК 342.52

DOI 10.24411/2686-7206-2020-10205

ОСНОВАНИЯ И ПРОЦЕДУРА ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ДЕПУТАТОВ

Алексей Сергеевич Кошель

кандидат политических наук, доцент,
Проректор ДВФУ, доцент кафедры
конституционного и административного права Юридической школы
Дальневосточного федерального университета,
член Экспертного совета
при Законодательном Собрании Приморского края,
г. Владивосток, Россия.
E-mail: koshel.as@dvfu.ru
ORCID: 0000-0002-4517-8326
ResearcherID: N-4104-2013
SPIN-код: 7123-0605

*Статья поступила 27.02.2020, принята к печати 16.06.2020,
доступна online 06.07.2020*

Парадигма развития российского парламентаризма, поправки к Конституции Российской Федерации 2008 и 2020 гг. направлены в сторону расширения полномочий российского парламента и подконтрольности исполнительной власти высшему законодательному органу. В связи с этим возникает закономерный вопрос об усилении независимости и автономности (прежде всего от исполнительной власти) депутатов российского парламента. Однако наряду с этим, вместо закономерного повышения независимости парламентариев, в последнее время в России появились внутренние квазитрудовые нормы парламента, что, наоборот, ставит депутатов под партийный контроль. Кроме того, действующие антикоррупционные нормы по контролю за открытостью доходов, расходов и обязательств имущественного характера депутатов

также имеют серьезные недостатки в части жесткости санкций – вплоть до досрочного прекращения полномочий депутата.

Проблема легальных причин и процедуры прекращения полномочий депутата представительного органа власти рассматривается автором комплексно, с учетом специфики статуса депутата. Следует отметить, что для молодого российского парламентаризма имеет принципиально важное значение исследование этой процедуры через призму конституционно-правового статуса депутата.

В статье проанализированы судебная практика причин прекращения полномочий депутата, статистика применения законодательства о противодействии коррупции к депутатам представительных органов власти в 30 различных субъектах Федерации из всех федеральных округов России. Также автор исследует иные, новые, основания прекращения полномочий депутата, в том числе относительно практики посещения им парламента, и приходит к выводу, что ряд норм действующего законодательства, используемых правоприменителем (парламентским большинством, судами, органами прокуратуры), противоречат задачам правового регулирования обязанностей депутатов парламента и доктринально не соответствует принятой в 1993 г. в России модели свободного мандата.

Таким образом, отечественному законодателю необходимо определиться: продолжает ли он следовать закрепленному в действующей Российской Конституции модели свободного мандата или все же наступила пора вернуться (как было в советский период) к модели императивного мандата. Если законодатель решает использовать модель свободного мандата, то те новые меры ответственности, которые введены в законодательство, должны быть пересмотрены. Если же законодатель окончательно откажется от свободного мандата, что отвечает определенной тенденции в мировой практике, то необходимо внести соответствующие точечные коррективы в Конституцию России и предусмотреть процедуру отзыва депутата на федеральном уровне, тем более что сегодня, в условиях нарастающей цифровизации, такую процедуру без ущерба можно проводить с использованием электронного голосования.

Ключевые слова: парламента, депутат, статус депутата, Государственная Дума, Совет Федерации, законодательный орган, лишение полномочий, партия, фракция.

Введение. В 2010-х гг. наметилась тенденция активного вмешательства в деятельность депутатов, усилилась их подконтрольность различным органам парламента (комитеты, комиссии, фракции), расширились возможности досрочного прекращения полномочий депутата по различным причинам. С учетом доминирования с 2003 г. в политической системе России партии «Единая Россия», фактически сросшейся с административным аппаратом исполнительной власти, вызывает недоумение возможность досрочного прекращения полномочий депутата по инициативе комитета или комиссии, в которых, в силу прямого предписания Регламента Государственной Думы, большинство депутатов представляют партию «Единая Россия». По поводу активного лишения депутатов представительных органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по представлению сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера также возникает ряд вопросов. Возможность лишения депутата регионального парламента и представительного органа местного самоуправления неприкосновенности и полномочий без санкции представительного органа, строго говоря, не

вполне соотносится с принципом разделения властей и конституционно-правовым статусом депутата. Вообще, любая подконтрольность депутата в условиях свободного мандата, принятого в России в силу прямого предписания Конституции России, нуждается в дополнительной правовой оценке.

В настоящее время при определении конституционно-правового статуса депутата используются две модели мандата депутата – это императивный и свободный мандат. Первая модель подразумевает подконтрольность депутата избирательному корпусу, партии, фракциям и иным лицам, делегировавшим депутата в парламент. Вторая – полную его свободу и независимость. В соответствии с этими моделями формируется содержание конституционно-правового статуса, включая виды и способы ответственности депутата. Однако в законодательстве намечается тенденция сращения этих моделей. Но как это возможно? На этот вопрос мы постараемся ответить в данной работе.

Статья композиционно разделена на две части. В первой рассматриваются две модели мандата депутата как элемента конституционно-правового статуса депутата, сопряженные с этим средства конституционно-правовой защиты и возможные варианты ответственности депутата. Во второй – досрочное прекращение полномочий как вид конституционно-правовой ответственности депутата и опыт применения этого средства конституционно-правовой ответственности в России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Досрочное прекращение полномочий в условиях императивного и свободного мандата. Проблематика досрочного прекращения полномочий депутата неразрывно связана с содержанием конституционно-правового статуса парламентария, включающего модель депутатского мандата, принятую законодателем той или иной страны, а также с видами ответственности депутата (Кутафин 1980: 208; Чмыга 2009). Поэтому предлагаем читателю обратиться к теории мандата депутата, содержанию ответственности и основаниям досрочного прекращения полномочий депутата в зависимости от принятой модели депутатского мандата.

Проблема депутатского мандата является важной не только для науки, но и для практики, что было отмечено в специальном отчете Венецианской комиссии (Report... 2012: 6-7). По общему положению мандат депутата – базовая категория статуса депутата, являющая собой легитимное право реализации публично-властных функций депутатом, предоставляемое посредством демократических процедур в соответствии с законом (Nemtoi, Nesteriuc 2019: 245). Впрочем, существует и иная точка зрения. Так, А.Т. Карасев считает мандат отдельным правовым институтом, представляющим собой исходящее от населения поручение депутату отстаивать их интересы в законодательном (представительном) органе (Карасев 2009: 26). В такой формулировке может быть признан легитимным только императивный мандат, а как быть с признанным в большинстве стран мира свободным мандатом (Karp 2002: 130, Nasrawin 2016: 100-104)?

В науке конституционного права выделяют две модели мандата. *Первая* – это модель императивного мандата, предложенная Ж.Ж. Руссо и далее развитая Т. Пейном. Она акцентирует связанность представительного правления с реализацией прав человека на управление государством, особо подчеркивая, что представительное правление не более чем производная народной власти, и эта связь нерушима, т.е. представитель не может править по своему собственному убеждению без оглядки на народ, делегировавший ему власть (Пейн 1959: 208). Сторонники данной модели полагают приоритетным право народа контролировать действия депутата всеми доступными способами с применением конституционно-правовой ответственности к депутату – вплоть до отзыва депутата или иного способа досрочного прекращения полномочий депутата.

Императивный мандат депутата означает невозможность исполнения депутатом полномочий по своему собственному усмотрению, игнорируя те наказания и обязательства, которые его связывают с лицами, наделившими его полномочиями депутата. В ряде случаев это оправданно. Так, например, применительно к Бундесрату ФРГ, в котором императивный мандат представителей земель не только существует, но и презюмируется с учетом особенностей его формирования, в Основном законе ФРГ указано, что представители одной земли не вправе голосовать различно по законопроекту (Маркварт 2014; Werner 1999).

Объем и задачи работы депутата в условиях императивного мандата определяются «наказами» или поручениями. Так, для региональных органов власти, делегировавших депутата, или для партии, по спискам которой избран депутат, приоритетной является законопроектная и законодательная работа депутата по лоббированию интересов этих «избирателей» в парламенте. В то же время граждане наиболее заинтересованы в работе депутата в избирательном округе, в проведении встреч, в решении частных вопросов избирателей и в лоббировании интересов избирательного округа.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение депутатом воли избирателей, лиц, направивших его в парламент, их «наказов», поручений может стать причиной отзыва депутата. Так, в России институт отзыва депутата был введен сразу после установления советской власти, в 1917 г. (Авакьян 1975; Коток 1967: 5; Краснов 1989; Саламатова 2017). За рубежом императивный мандат и право отзыва депутата закреплены в законодательстве Китая, Вьетнама, Беларуси, Египта, Швейцарии и ряда субъектов федерации США. В каждом случае процедура и причины отзыва различны: в одних странах проводится тайное голосование всеми избирателями (Вьетнам, Беларусь), в других вопрос решается самим парламентом (Египет), в третьих – нижестоящим советом (Китай). Причины также различны – так в отдельных субъектах федерации США причины и обоснованность их применения устанавливаются судом, однако однозначного перечня таких причин не существует, в Египте, Китае, Вьетнаме причиной является недоверие избирателей (Коновалова 2011).

В российской правовой науке не утихают споры об императивном мандате в Российской Федерации. Поддерживают необходимость императивно-

го мандата Н.В. Витрук (Постановление Конституционного суда РФ № 21-П, 1996), М.А. Гусева (Гусева 2015), С.И. Луценко (Луценко 2017), Е.М. Тарасюк (Тарасюк 2006: 100), В.А. Черепанов (Черепанов 2013: 44). В то же время трое судей Конституционного Суда Российской Федерации – М.В. Баглай, Т.Г. Морщакова и А.Л. Кононов – при рассмотрении дела о конституционности Закона Московской области «Об отзыве депутата Московской областной Думы» категорически высказались против императивного мандата как института, противоречащего, по их мнению, Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного суда РФ № 21-П, 1996).

Необходимость отказа членов legislatures от императивного мандата в целях реализации запроса избирателей на те или иные преобразования отмечается во многих нормативных документах различных стран (Девятярова 2014: 59-76). Отрицание принципа императивного мандата реализуется также и в запрете создания в парламенте фракций не по политическому признаку (Куликов 2006). В частности, в Национальном Собрании Франции запрещается создание фракций, преследующих частный, местный, региональный или профессиональный интерес, что закреплено в регламенте. Одновременно с этим Венецианская комиссия в 2015 г. отметила, что политические партии и фракции «не должны иметь полномочий по прекращению мандата депутата», иначе говоря, ни при каких обстоятельствах мандат депутата не может быть поставлен под партийный контроль в полном смысле этого слова (Joint Opinion... 2015). Вместе с тем ранее, в 2009 г., Венецианская комиссия указывала, что лишение статуса депутата по поводу изменения им своей партийной принадлежности допустимо, однако это связано не с партийным контролем депутата, а скорее с соблюдением избирательных прав граждан, избравших депутата по определенным взглядам, которые он разделял и выражал от их лица (Алимов 2016). Например, в соответствии со ст. 163 Конституции Португалии 1976 г. депутаты, избранные от определенной политической партии, лишаются мандата в случае изменения своей партийной принадлежности (The Portuguese Constitution, 1976), что обусловлено соблюдением конституционного права избирателей избирать своих представителей. Приведем еще один, весьма наглядный, пример. Мягкое лишение власти фракции коммунистов, получивших на выборах 2009 г. большинство в Парламенте Молдовы, было связано исключительно с конституционной возможностью изменения депутатами своих политических предпочтений сразу после победы на выборах, что в конечном итоге привело к затяжному, десятилетнему, политическому кризису в Молдове. В то же время в России в соответствии со статьей 7.1 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» почему-то предусмотрена возможности вступления депутатов Государственной Думы, являвшихся членами ликвидированной политической партии, по спискам которой они были избраны, в иные политические партии, а также во фракции иных политических партий, представленных в Государственной Думе. Разве это соответствует задачам голосования по партийным спискам, то есть выбору избирателей политической силы, взгляды и мнения которой

они разделяют? Конечно, нет. Поэтому встает вопрос об устранении этих противоречий в отечественном законодательстве.

Вторая модель, предложенная Э. Берком и Д.С. Миллем, – доверительное управление (*The trusteeship model*), или свободный мандат. Еще в 1774 г. депутат Палаты Общин Англии Эдмунд Берк указывал, что депутат парламента независим и является представителем всей нации с единственным интересом – общим благом (Jenings 1880). Императивный мандат отсутствует (т.е. установлен свободный мандат) в Испании в соответствии с ч. 2 ст. 67 Конституции 1978 г. (Constitution passed... 1978), в Европейском парламенте в соответствии с ч. 1 статьи 6 Акта об избрании представителей в Европейский парламент всеобщим голосованием (The Act... 1976), в Польше в соответствии со ст. 104 Конституции 1997 г. (Рассохин 2009). После распада СССР и принятия Конституции 1993 г. в России на федеральном уровне был закреплен свободный мандат. Под этой моделью понимается право избирать людей подготовленных, с образованием и определенным социальным статусом, с тем лишь, чтобы они действовали в интересах всего общества, и в особенности тех, кому в жизни повезло меньше (Ozarow 2015: 13-14). В данном случае депутат не может быть связан никакими наказаниями и ограничениями, поскольку презюмируется, что избиратели не могут лучше его знать то, что будет им полезнее (Берк 2001: 93-134; Милль 1874: 326).

В противовес императивному мандату свободный мандат означает независимость депутата, свободу выражения им мнений и голосования в парламенте по своему личному усмотрению, самостоятельное определение объема и видов своей деятельности в качестве депутата; отсюда и появляются различные подходы к вопросу кворума в законодательном органе. Так, например, кворум в Кнессете Израиля возможен, даже если присутствуют хотя бы двое депутатов. Кроме того, согласно такой модели никто не должен принуждать депутата к участию в каких-либо мероприятиях, заседаниях, выражению мнения и голосования в парламенте.

Свободный мандат предусматривает наличие принципа профессионального исполнения депутатом своих полномочий, то есть оплаты работы депутата в парламенте и всех его расходов, связанных с исполнением обязанностей депутата. Это правило, сопряженное с запретом занимать иные оплачиваемые должности, установлено в большинстве стран мира. Так, член Европейского парламента не может совмещать свою деятельность с исполнением иных публичных функций в органах Европейского Союза и государств – членов ЕС (The Act... 1976). Тот же принцип применяется в Венгрии (ч. 5 ст. 20(1) Конституции Венгрии) (The Fundamental Law...), Испании (ст. 70 Конституции Испании), России (ч. 3 ст. 97 Конституции России). Следует подчеркнуть, что принцип профессионального исполнения депутатом своих полномочий не направлен на придание депутатской деятельности характера трудовых отношений, а, наоборот, призван обеспечить большую свободу и независимость парламента и его членов в системе разделения властей.

Принцип профессионального исполнения депутатом его обязанностей соотносится с другим элементом конституционно-правового стату-

са депутата – индемнитетом. Индемнитет (от лат. *indemnitas* – безущербный) – совокупность финансовых и административно-хозяйственных гарантий осуществления депутатской деятельности, реализуемых за счет государственных ассигнований. Само наличие индемнитета вовсе не должно означать возможность со стороны парламентских органов контролировать рабочее время депутата и тем более применять к нему меры конституционно-правовой ответственности в виде досрочного прекращения полномочий. Как отмечается в британской конституционной доктрине, введение института индемнитета связано напрямую с желанием расширить электоральную привлекательность парламентских партий в 1940-е гг. в связи с усилением социалистических настроений в обществе за счет лидеров общественного мнения в профсоюзном движении Великобритании, которые не имели собственных финансовых ресурсов для реализации полномочий члена Палаты Общин (Seldon, Ball 2011). К примеру, в Великобритании к числу таких расходов относятся заработная плата работников аппарата депутата (помощники, советники, секретариат и т.д.), оплата связи, командировочных, расходы на проезд, на решение проблем, связанных со здоровьем, и иных вопросов. Российский федеральный законодатель также заложил в законодательство все возможные способы компенсации расходов, связанных с осуществлением депутатом своих полномочий, напрямую со стороны федерального бюджета, без необходимости проведения оплаты самим депутатом с последующей компенсацией со стороны бюджета. К числу таких компенсаций относятся ежемесячное денежное содержание депутата, расходы на аппарат депутата (помощники, советники, секретариат и т.д.), обеспечение депутата жильем в городе Москве, бесплатный проезд во всех видах транспорта, обеспечение служебным автотранспортом, средствами связи, рабочим местом в здании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации и т. д. Изменение индемнитета, как правило, вступает в силу для следующего созыва депутатов. Эта ограничительная мера предусмотрена, к примеру, в соответствии с 27 поправкой к Конституции США (Amendment XXVII 1992).

Наряду с этим свободный мандат соотносится еще с одним элементом статуса парламентария – депутатским иммунитетом. Иммунитет (лат. *immunitas* – освобождение от чего-либо) подразумевает наличие повышенных гарантий и мер защиты профессиональной деятельности определенного круга лиц¹. Иммунитет парламентария как повышенная форма защиты возник в период активного противостояния парламентов и исполнительной власти в монархический период. Так, впервые иммунитет депутата был введен в Англии в Билле о правах 1689 г. (The Bill of Rights 1689), закреплявшем невозможность преследования депутата парламента ни за одно слово,

¹ К примеру, от дачи свидетельских показаний освобождены священники в отношении сведений, ставших им известными при исполнении своих религиозных обязанностей; адвокаты обязаны хранить сведения, ставшие известными вследствие работы со своим подзащитным; судьи не могут быть привлечены к ответственности, задержаны или допрошены административными органами без согласия соответствующего органа судейского сообщества.

произнесенное в парламенте. Классическое определение парламентского иммунитета впервые было дано во Французской конституционной хартии 1814 г., где указано, что в отношении депутата невозможно уголовное преследование без согласия парламента, за исключением случаев, когда депутат застигнут на месте преступления (Anderson 1904: 456-463). Сегодня иммунитет депутата принят в большинстве стран, однако отмечается тенденция к ослаблению депутатской неприкосновенности. Так, например, в США член Конгресса несет ответственность за совершенные преступления на общих основаниях (Гущин 2013: 22), а в Украине в 2019 г. внесена поправка в статью 80 Конституции, практически нивелировавшая независимость депутата Верховной Рады (Закон України № 27-IX, 2019).

Различают два вида депутатского иммунитета: абсолютный и ограниченный. Абсолютный иммунитет депутата включает в себя неприкосновенность личности, имущества и помещений, занимаемых депутатом, невозможность привлечения к ответственности за публичное высказывание депутатом своей позиции, невозможность передачи в суд и рассмотрения административными органами дел об уголовной и административной ответственности без согласия соответствующей палаты парламента, свидетельский иммунитет (возможность отказа от дачи свидетельских показаний по обстоятельствам, ставшим известными в связи с исполнением депутатом своих полномочий) (Сопельцева 2003: 24-25).

Регламент Европейского парламента (правило 5 главы 1) указывает, что «члены Европейского парламента пользуются привилегиями и иммунитетом, изложенным в протоколе № 7 “О привилегиях и иммунитетах Европейского Союза”. При осуществлении своих полномочий в отношении привилегий и иммунитетов Европейский Парламент принимает меры по обеспечению своей целостности как демократического законодательного собрания и независимости своих членов при выполнении ими своих обязанностей. Парламентская неприкосновенность – это не личная привилегия депутата, а гарантия независимости парламента в целом и его членов» (Rules of Procedure... 2014).

Так, рассматривая дело «Кордова против Италии» № 45649/99, Европейский Суд по правам человека в своем постановлении от 30 января 2003 г. указал, что в вопросах обеспечения депутатского иммунитета и доступа к правосудию лиц, которые обвиняют депутатов в совершении тех или иных действий, в порядке гражданско-правового, административного или уголовного судопроизводства должен соблюдаться необходимый баланс частных и публичных интересов, баланс прав обеих сторон, где с одной стороны выступает парламента в защите интересов своих членов, а с другой – лица, чьи права оказались нарушены в результате дважды, в том числе вследствие отказа парламента в даче согласия на судебное разбирательство в отношении одного из своих членов, что противоречит пункту 1 статьи 6 Европейской конвенции по правам человека, гарантирующей право на судебное разбирательство (Cordova v. Italy, 2003).

В общем и целом в мире сложилась неоднозначная практика правового регулирования и парламента и общественного отно-

шения к нему (Паргачева 2011). Так, например, в соответствии с отделом 6 статьи 1 Конституции США никто не может подвергнуться ответственности конгрессмена, кроме самой палаты, членом которой он состоит, за исключением случаев государственной измены, преднамеренного преступления и нарушения общественной тишины и спокойствия (The Constitution... 1787). В соответствии с английским Биллем о правах 1689 г. (The Bill of Rights 1689), п.1 ст. 46 Основного закона ФРГ (The Basic Law... 1949), ст. 26 Конституции Франции (The Constitution of France 1958), ст. 68 Конституции Италии (The Constitution of the Italian Republic 1947), п. 1 ст. 57 Федерального конституционного закона Австрии (Federal Constitutional Law ... 1920) депутаты парламентов указанных стран освобождаются от любой ответственности за слова (мнение), произнесенные в парламенте или при исполнении своих обязанностей. В России, США, Польше и ряде других стран наряду с вышеизложенным депутаты парламента не могут быть подвержены допросу по обстоятельствам, ставшим им известными в результате депутатской деятельности (Рассохин 2009).

Указанная логика находит свое отражение в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, несмотря на то что непосредственно легальное (нормативное) закрепление самого понятия «парламентский (депутатский) иммунитет» в законодательстве Российской Федерации отсутствует. Так, например, в своем постановлении от 20 февраля 1996 г. № 5-П Суд отметил, что парламентский иммунитет не является личной привилегией депутата, а составляет важнейшую правовую гарантию его деятельности, призван служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану личности депутата, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым – парламента, их самостоятельности и независимости (Постановление Конституционного Суда РФ № 5-П, 1996). Позднее, в своем постановлении от 12 апреля 2002 г. № 9-П, Суд согласился с возможностью лишения неприкосновенности депутата регионального парламента по решению суда без согласия соответствующего представительного органа (Постановление Конституционного Суда РФ № 9-П, 2002), тем самым перечеркнув свои выводы 1996 г. о необходимости обеспечения повышенной охраны личности депутата, ограждающей его от необоснованных преследований, хотя в отношении регионального депутата подобные меры защиты подчас важнее, поскольку он может оказаться под бóльшим давлением при отстаивании своей позиции и при защите интересов избирателей по сравнению со своими федеральными коллегами. Конечно, мы не берем в данном случае вопросы злоупотребления депутатом своими полномочиями и привилегиями, что, впрочем, не отменяет принципа парламентской независимости; такими вопросами должен весть парламент, ограждая своих коллег от неправомерного воздействия на них и обеспечивая защиту собственного высокого статуса представительного органа власти.

Досрочное прекращение полномочий депутата: *pro et contra*. Вопрос о досрочном прекращении полномочий депутата представительного

органа власти сегодня имеет высокую актуальность как за рубежом, так и в России. Традиционно к числу бесспорных оснований досрочного прекращения полномочий депутата относят смерть депутата, признание его безвестно отсутствующим или недееспособным по решению суда, вступление в силу обвинительного приговора суда, утрату гражданства, отставку по собственному желанию, а также досрочное прекращение полномочий всего парламента (палаты парламента) или отзыв депутата избирателями (Белкин 1997).

Однако сегодня появляются дополнительные (новые) основания досрочного прекращения полномочий, которые мы и рассмотрим ниже. Среди таковых выделяются наличие конфликта интересов, сокрытие или представление неполных, недостоверных сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера касательно себя и своих близких родственников, утрата членства в политической партии, по списку которой был избран депутат, утрата депутатом на длительный срок связи с парламентом или избирателями, приобретение недвижимости за рубежом или открытие счетов в банках, находящихся за пределами национальной территориальной юрисдикции. Некоторые из этих оснований, как будет указано ниже, нуждаются в серьезном переосмыслении или доработке.

В соответствии с Федеральным законом от 12 мая 2009 г. № 94-ФЗ членство депутата Государственной Думы во фракции, в которой он состоит, может быть прекращено в связи с ликвидацией политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой он был избран. Одновременно с прекращением членства в ликвидированной партии согласно указанному федеральному закону депутат Государственной Думы управомочен вступить в иную политическую партию и (или) фракцию иной политической партии (Федеральный закон № 94-ФЗ, 2009). Данные нормы в определенной мере могут считаться подменой мнения избирателей, поскольку возможность вступления в иную политическую партию и (или) фракцию с учетом части 3 статьи 10 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ, предусматривающей возможность «связывания» депутата Государственной Думы решениями политической партии при исполнении своих должностных обязанностей (Федеральный закон № 95-ФЗ, 2001), по своей сути означает право подменять волю избирателей, отдавших свои голоса на выборах за ликвидированную партию.

Также в соответствии с Федеральным законом от 3 мая 2016 г. № 140-ФЗ предусмотрена возможность досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы по инициативе фракции политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой он был избран, а в отношении депутата, избранного по одномандатному округу, – по инициативе комитета, в котором он состоит, в случае неисполнения депутатом в течение 30 и более календарных дней своих обязанностей (Федеральный закон № 140-ФЗ, 2016). За три года с момента вступления в силу данной нормы по указанному основанию были прекращены полномочия лишь депутата Государственной Думы VI созыва И.В. Пономарёва (Жуков 2017: 250).

Сама по себе логика законодателя, стремящегося стимулировать всеми доступными методами исполнение депутатом возложенных на него обязанностей, заслуживает поддержки, поскольку призвана обеспечить конституционное право граждан на участие в управлении делами государства посредством своих представителей (ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации) и стабильность работы Государственной Думы Федеральному Собранию Российской Федерации, основа которой заключается в принятии решений большинством голосов от общего числа депутатов Думы (ч. 3 ст. 103, ч. 2 ст. 105, ч. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации). Авторы законопроекта № 829642-6 отмечают, что депутат Государственной Думы сегодня не несет юридической ответственности перед избирателями, отсутствуют «наказы» избирателей, т.е. депутат обладает так называемым свободным мандатом, что не отвечает запросам современного общества и пагубно влияет на качество представительной власти в стране (Законопроект № 829642-6, 2015).

Фактически утверждение права Государственной Думы досрочно прекращать полномочия депутата вследствие неисполнения им своих обязанностей возлагает на Думу несвойственные ей полномочия по применению дисциплинарной ответственности за «прогулы» в отношении депутата. Правительство Российской Федерации в своем Официальном отзыве дало негативную оценку законопроекту № 829642-6, указав, что проверка «систематичности» явки депутата носит оценочный характер и, поскольку результаты выборов определяются исключительно голосованием, ни политическая партия, ни тем более ее фракция, ни постоянный комитет не вправе по своему усмотрению отменять (изменять) их итоги в отношении лиц, наделенных властными полномочиями по результатам демократических выборов (Законопроект № 829642-6, 2015). Поддерживая позицию Правительства Российской Федерации по данному вопросу, добавим, что принятые в итоге нормы противоречат также и части 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека; иначе говоря, как отражено в указанной норме права, воля народа должна быть основой власти правительства и выражаться она должна в периодических и нефальсифицированных выборах (The Universal Declaration... 1948).

Кроме того, прекращение полномочий депутата в связи с неисполнением им обязанностей депутата свыше 30 дней влечет за собой наделение парламента несвойственными ему функциями по фактической оценке деятельности депутата, его работы по исполнению воли народа, его избравшего. В соответствии с конституционно-правовой теорией оценку деятельности депутата осуществляет только народ, его избравший, посредством одной из двух демократических процедур: очередных выборов или процедуры отзыва депутата посредством всенародного голосования.

В 2017 г. рядом депутатов Государственной Думы была предпринята попытка уравнивать статус членов Совета Федерации со статусом депутатов Государственной Думы в части вменения в обязанности сенатора встреч с избирателями (жителями региона, который представляет сенатор), постоянного участия в работе Совета Федерации и его органов, а также ответственности

за неисполнение обязанностей сенатора в течение 30 и более дней, как это было установлено ранее в отношении депутатов Государственной Думы. Соответствующий законопроект № 106121-7 был внесен в Государственную Думу 20 февраля 2017 г. Данный законопроект не нашел поддержки ни в Правительстве Российской Федерации, ни в самой Государственной Думе и в итоге был отклонен 6 декабря 2018 г. (Законопроект № 106121-7, 2017). Вместе с тем с учетом того, что порядок формирования Совета Федерации не умаляет его статуса как палаты Федерального Собрания – парламента Российской Федерации, более привилегированный по отношению к депутатам Государственной Думы статус сенатора является, по нашему мнению, нарушением конституционного баланса между Государственной Думой и Советом Федерации как двумя палатами единого российского парламента, что следует из ч. 1 ст. 11, ст. 94, ч. 1 ст. 95 Конституции Российской Федерации.

При анализе регионального законодательства подобная норма также была обнаружена в законодательстве Республики Дагестан, где в соответствии с Законом Республики Дагестан от 30 мая 2016 г. № 44 полномочия депутата Народного Собрания могут быть прекращены досрочно по инициативе фракции или комитета, в которых состоит депутат, в случае неучастия трех и более раз в течение года без уважительных причин в заседаниях Народного Собрания, его комитета или комиссии, членом которых является депутат (Закон Республики Дагестан № 44, 2016). За три года существования данной нормы в Дагестане «за прогул» лишился полномочий только депутат Народного Собрания Магомед Махачев в октябре 2018 г. (Постановление Народного Собрания Республики Дагестан № 615, 2018).

Аналогичная практика контроля за работой депутатов встречалась в исторической ретроспективе за рубежом. Так, например, в соответствии со ст. 8–10 Закона Республики Китай «Об учреждении Парламента» от 27 сентября 1913 г. депутат палаты Народного Собрания, не приступивший в течение месяца к исполнению обязанностей депутата, лишался этой палатой статуса депутата; согласно ст. 80 того же Закона депутат, отсутствовавший на заседании парламента, штрафовался на 10 мексиканских долларов¹, за троекратное отсутствие он лишался слова на пять заседаний, за шестикратное – на десять заседаний, а при наличии двух взысканий за «прогул» на третий раз Палата была вправе прекратить полномочия члена парламента. Установлен и срок давности для привлечения к ответственности – пять дней с момента совершения проступка (Энгельфельд 2017: 268-271). А совсем недавно, в 2019 г., в Украине принят закон, предусматривающий прекращение денежного содержания депутата Верховной Рады Украины в слу-

¹ С открытием Китаем международной торговли в стране получили наибольшее распространение и официальное хождение две серебряные монеты, эмитентами которых являлись Мексика (серебряная монета достоинством восемь реалов) и Испания (серебряная монета достоинством пять песет); эти монеты в Китае в то время именовались «мексиканский» и «испанский доллар» соответственно. В связи с высоким спросом и большим объемом денежной массы Китая, выраженной мексиканским долларом, законодатель Китая начал устанавливать оплату труда чиновников, в том числе и содержание депутатов, в мексиканских долларах.

чае пропуска без уважительных причин пленарных заседаний Верховной Рады или заседаний комитетов Верховной Рады (Закон України № 196-IX, 2019). Такая санкция более соотносится со свободным мандатом, нежели безусловное досрочное прекращение полномочий депутата.

Прекращение полномочий за непредставление или несвоевременное представление неполных либо заведомо ложных сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера – общая практика относительно публичных лиц органов управления Российской Федерации всех уровней в рамках компании по противодействию коррупции. Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 303-ФЗ непредставление или несвоевременное представление таких сведений стало дополнительным основанием для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, депутата представительного органа муниципального образования в Российской Федерации (Федеральный закон № 303-ФЗ, 2015).

За период существования данной нормы за непредставление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера были досрочно лишены полномочий сотни депутатов разных уровней публичного управления, а чаще всего представительных органов местного самоуправления. Автором предпринята попытка проанализировать практику досрочного прекращения полномочий по данному основанию за период 2016–2019 гг. в 30 субъектах Российской Федерации различного типа из всех федеральных округов.

В 2016 г. по данному основанию лишили полномочий двух депутатов Народного Собрания Республики Дагестан; иных примеров среди рассмотренных субъектов Федерации лишения полномочий депутатов региональных парламентов по данному основанию не было.

В то же время муниципальные депутаты лишаются полномочий по указанному основанию очень часто, и в основном по представлению прокуратуры. Так, например, в 2016 г., по данным СМИ, по этому основанию лишились полномочий депутат сельского поселения в Рязанской области и депутат сельского поселения в Краснодарском крае.

За 2017 г., по данным СМИ, лишились своих полномочий 16 муниципальных депутатов в Краснодарском крае в одном городском и восьми сельских поселениях, три сельских депутата в Пермском крае, депутат городской думы в Курской области.

В 2018 г. в рамках декларационной компании «пострадало», то есть лишилось своих «постов», по данным СМИ, рекордное количество муниципальных депутатов: в Республике Алтай – шесть депутатов, в Республике Башкортостан – 38 местных депутатов, один депутат городского совета в Республике Бурятия, два депутата городской Думы в Пермском крае, депутат городской Думы в Ставропольском крае, десять депутатов районных советов в Астраханской области, три муниципальных депутата в Новгородской области, девять муниципальных депутатов в Ульяновской области и один сельский депутат в Ненецком автономном округе.

За 2019 г. за непредставление либо предоставление недостоверных и неполных сведений о доходах, расходах и имуществе лишились полномочий в Республике Алтай один сельский депутат, 17 муниципальных депутатов в Республике Дагестан, 9 муниципальных депутатов в Республике Ингушетия, два сельских депутата в Республике Калмыкия, депутат городской Думы в Карачаево-Черкесской Республике, четыре муниципальных депутата в Алтайском крае, один депутат сельского и один – районного уровня в Забайкальском крае, три городских депутата в Краснодарском крае, муниципальный депутат в Ивановской области, четыре городских депутата в Свердловской области, сельский депутат в Ульяновской области, муниципальный депутат района города Санкт-Петербурга и депутат городской Думы в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

Отдельно хотелось бы отметить три субъекта Федерации. Так, например, согласно данным СМИ, в 2018 г. по итогам декларационной кампании в Омской области лишились своих мандатов около 300 депутатов местного самоуправления, в Приморском крае в 2019 г. лишили полномочий 38 депутатов, а за 2017–2018 гг. – 80 муниципальных депутатов. А в 2019 г. в Иркутской области дошло до абсурда: там лишили полномочий председателя Совета депутатов Пустошинского района за неточность в декларации, где он не указал в числе доходов премию в 300 руб. и общую сумму дохода округлил на 10 коп. в сторону увеличения, что послужило толчком к законодательной инициативе о либерализации ответственности муниципальных депутатов по данному основанию (Законопроект № 680572-7, 2019).

Столь массовые инциденты, по которым только в изученных 30 субъектах Федерации за три года лишились своих полномочий 2 депутата регионального парламента и по меньшей мере 559 муниципальных депутатов, заставили федерального законодателя пойти на первые послабления в данных нормах, и уже 10 июля 2019 г. Государственная Дума приняла закон, предусматривающий альтернативные меры ответственности для муниципальных парламентариев в таких случаях, например перевод с постоянной на непостоянную основу исполнения полномочий депутата, и в крайнем случае – лишение полномочий (Федеральный закон № 228-ФЗ, 2019).

В России решение вопроса о прекращении полномочий парламентария на федеральном уровне возлагается на соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации, в которой он состоит, в отношении региональных парламентариев – на законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а в отношении муниципальных парламентариев – на представительный орган местного самоуправления или суд.

За рубежом процедура прекращения полномочий депутата осуществляется либо самим парламентом, либо компетентным внепарламентским органом (в Азербайджане это Центральная избирательная комиссия, в Польше – Государственный трибунал, во Франции – Конституционный совет).

Отдельно стоит обратить внимание на вопрос о судебной защите граждан, лишенных полномочий депутата, который стал предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в своем

постановлении от 27 декабря 2012 г. № 34-П Конституционный Суд отмечает недопустимость применения в отношении депутата мер уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности несудебными органами без соблюдения особого порядка в случаях, предусмотренных законом. В то же время допускается особая конституционно-правовая ответственность за занятие депутатом иной оплачиваемой (кроме разрешенной – преподавательской, научной, иной творческой) деятельностью в силу наличия такого запрета в Конституции Российской Федерации (часть 3 ст. 97). Решение в таком случае вправе принять соответствующая палата Федерального Собрания – парламента Российской Федерации в форме постановления, которое может быть обжаловано в особом порядке в Верховный Суд Российской Федерации. Возможность обжалования, хотя и не была предусмотрена законом, должна быть обеспечена в силу прямого указания Конституции (ст. 46). В то же время Конституционный Суд нашел необходимым обеспечить возможность обжалования постановления палаты Федерального Собрания и отказа в лишении полномочий депутата (Постановление Конституционного Суда РФ № 34-П, 2012). Это, безусловно, соответствует конституционному принципу равенства всех перед законом и судом (часть 1 ст. 19), однако, по нашему мнению, может считаться вмешательством судебной власти в дискреционные полномочия федерального законодателя, что недопустимо в силу ст. 10 Конституции России. Вопрос о балансе между различными конституционными предписаниями, предусмотренными частью 1 ст. 19 и ст. 10 Конституции, Конституционным Судом решен не в пользу второго.

Заключение. Состояние общества на современном этапе отличается повышенным запросом на ответственное управление носителей власти, возможностью контроля за ними со стороны избирателей. Депутат больше не может выступать только в роли оратора, он должен доказывать делом свое право представлять интересы избирателей, а избиратели все чаще внимательно следят за работой депутата, его экономическим состоянием.

В этой связи считаем, что прекращение полномочий депутата как исключительная мера конституционно-правовой ответственности депутата должно применяться аккуратно, с соблюдением принципа независимости парламента в системе разделения властей, гарантий исполнения депутатом конституционных полномочий, его независимости и самостоятельности в условиях применения свободного мандата. Считаем, что свободный мандат может быть реален тогда и только тогда, когда депутат огражден всеми доступными средствами правовой защиты от необоснованного вмешательства в свою деятельность, в частности от тотального контроля посещаемости пленарных заседаний, заседаний комитетов и комиссий и т.д. Противодействие коррупции, предотвращение конфликта интересов также должны аккуратно соотноситься с конституционно-правовым статусом депутата. Необходимо соизмерять реальный вред публичным интересам, нанесенный непредставлением или некорректным представлением сведений о доходах, расходах депутата и членов его семьи, злоупотреблением депутатом своими полномочиями, с теми видами и мерами ответственности, которые могут

быть в таких ситуациях назначены. Следует определиться, почему в одних случаях предусматривается ограждение депутата от необоснованного давления со стороны представителей исполнительной власти, что отражается в категории иммунитета, а в других депутат ставится в зависимое положение к парламентским комитетам или партиям посредством парламентских фракций при осуществлении «контроля» служебной деятельности депутата. Возникает закономерный вопрос: почему мы в условиях свободного мандата, независимости депутата даем ему иммунитет, гарантии реализации своих полномочий, однако принуждаем его к какой-либо деятельности и ставим под контроль комитетов, партий и фракций? Законодателю так или иначе необходимо определиться – продолжает ли он следовать модели свободного мандата в России или идет по пути отхода от нее. Если выбор будет сделан в пользу отказа от модели свободного мандата, то требуется внести соответствующие коррективы в Конституцию России, что, скорее всего, найдет поддержку у избирателя. Но, самое главное, следует определить, в каких случаях и к каким мерам ответственности может прибегнуть сам парламент, а в каких и к каким – только избиратель.

Если законодатель выберет путь окончательного отказа от модели свободного мандата, то, возможно, стоит обратить внимание и на возвращение процедуры отзыва депутата федерального парламента, региональных парламента, тем более что современные технологии позволяют это сделать безубыточно.

Так, по информации Минкомсвязи России, численность зарегистрированных пользователей портала госуслуг в 2019 г. превысила 100 млн человек (Кривошапко 2019), а численность избирателей, по данным ЦИК России, в 2019 г. составляло 108 млн человек. И поскольку зарегистрироваться на портале могут и граждане с 14 лет до 18 лет, не обладающие активным избирательным правом (коих в России, по оценке Росстата, около 9 млн человек¹) а также иностранные граждане, также не имеющие права избирать и быть избранными (их, по статистике МВД России, около 16,5 млн человек²) то по меньшей мере 6 из 10 граждан России, обладающих избирательным правом, уже зарегистрированы на портале. Кроме того, проблема 2020 – пандемия COVID-19, введение во многих крупных городах России системы пропусков для контроля соблюдения режима самоизоляции в целях санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выплаты гражданам пособий на детей в условиях пандемии только посредством обращений через Единый портал государственных и муниципальных услуг стимулировали большинство граждан, ранее не обращавшихся к государственным услугам в электронной форме, спешно оформить себе учетную запись для доступа к государственным услугам онлайн. Электронное голосование уже проводилось в Москве в соответствии с Федеральным законом от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах де-

¹ URL://gks.ru/storage/mediabank/demo14(1).xls

² URL://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15252649

путатов Московской городской Думы седьмого созыва». К сожалению, эксперимент Мосгоризбирком утвердил только в трех избирательных округах, это № 1 (Зеленоград), № 10 (Бибирево, Лианозово, Северный) и № 30 (Чертаново Центральное и Южное). Вместе с тем важнейшими итогами данного эксперимента являются большая вовлеченность населения¹ и существенная экономия денежных средств. В этой связи целесообразно ввести элемент императивного мандата, заключающийся в возможности отзыва депутата любого уровня на основании петиции, поданной не менее чем двадцатью пятью процентами избирателей посредством электронного голосования с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (gosuslugi.ru).

Если же законодатель останется верен свободному мандату депутата, то необходимо отыскать иные способы повышения доверия общества к депутатскому корпусу, при этом соблюдая баланс между «подконтрольностью» и независимостью парламентария при сохранении свободы мандата на федеральном уровне. К примеру, санкция за отсутствие по неуважительной причине на заседаниях парламента может быть заменена соразмерным уменьшением ежемесячного денежного содержания самого депутата. Также в таком случае считаем целесообразным внести изменения в статью 7.1 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части исключения возможности вступления депутатов Государственной Думы, являвшихся членами ликвидированной политической партии, по спискам которой они были избраны, в иные политические партии, а также во фракции иных политических партий, представленных в Государственной Думе, оставив таким депутатам право образовать депутатское объединение либо остаться независимыми депутатами. Считаем, что только народ посредством демократического волеизъявления имеет право определять представительство политических сил в Государственной Думе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Авакьян С.А. 1975. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. № 10. С. 16-24.

Алимов Э.В. 2016. Императивный мандат и конституционное государство: диалектика взаимосвязи // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 3. С. 39-43.

Бабкин С., Мелешенко А. 2019. Итоги электронного голосования в Москве подтвердили – за этим будущее // Российская газета. Столичный вып. 9 сент. № 201(7959).

Белкин А.А. 1997. Дело об отзыве депутата // Известия высших учебных заведений. Правоведение. № 3 (218). С. 24-33.

Берк Э. 2001. Правление, политика и общество : сборник / пер. с англ., сост., вступ. ст. и коммент. Л. Полякова. Москва : Канон-пресс-Ц. 480 с.

¹ В Москве в избирательных округах, где применялось электронное голосование, явка на выборах депутатов Московской городской Думы в Единый день голосования 2019 г., по данным ГАС «Выборы», превысила 90% избирателей (Бабкин, Мелешенко 2019).

Гусева М.А. 2015. Актуальные проблемы и механизмы совершенствования процедуры отзыва депутата Национального Собрания Республики Беларусь // Право и государство: теория и практика. № 4 (124). С. 57-60.

Гущин В.З. 2013. Особенности привлечения к административной ответственности членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и особенности президентского иммунитета от привлечения к административной ответственности // Современное право. № 8. С. 21-23.

Девятярова А.И. 2014. Реализация региональными парламентами РФ функции социально-политического представительства (на примере регионов Западной Сибири) : дис. ... канд. полит. наук. Москва. 233 с.

Жуков А.Д. (ред.) 2017. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Основные итоги деятельности : Справочник. Ежегодник. 2016 / под общ. ред. А.Д. Жукова. Москва : Изд. Гос. Думы. 280 с.

Карасев А.Т. 2009. Депутат в системе представительной власти: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург. 55 с.

Коновалова Л.Г. 2011. Институт отзыва депутатов в зарубежных странах: нормативное закрепление и практика реализации // Гражданское общество и правовое государство. Т. 2. С. 28-31.

Коток В.Ф. 1967. Наказы избирателей в социалистическом государстве : (Императивный мандат). Москва : Наука. 135 с.

Краснов М.А. 1989. О досрочном прекращении полномочий народного депутата СССР // Советское государство и право. № 11. С. 86-87.

Кривошапка Ю. 2019. Минкомсвязь: число пользователей госуслуг превысило 100 миллионов // Российская газета. 26 дек.

Куликов В.В. 2006. Место и роль партийных фракций в парламентах стран Запада: сравнительный анализ // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Философия, политология, социология, психология, право, международные отношения. № 2. С. 193-196.

Кутафин О.Е. 1980. Популярный справочник народного депутата. Москва : Знание. 222 с.

Луценко С.И. 2017. Запрос на институт отзыва депутата // Государство и право. № 9. С. 101-104.

Маркварт Э. 2014. Роль немецкого Бундесрата как институционального механизма учета интересов территорий // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Т. 7, № 5. С. 70-77.

Милль Д.С. 1874. Автобиография Джона Стюарта Милля / пер. с англ. Г.С. Благосветова. Санкт-Петербург : Тип. В. Тушнова. 332 с.

Паргачева И.П. 2011. Институт парламентского иммунитета в России и зарубежных странах (социологический аспект) // Вестник Московского государственного лингвистического университета. № 631. С. 128-138.

Пейн Т. 1959. Избранные сочинения / пер. с англ. Ф.Ф. Вермель. Москва : Изд-во АН СССР. 422 с.

Рассохин И. 2009. Статус члена Парламента в Республике Польша // Сравнительное конституционное обозрение. № 4(25). С. 18-21.

Саламатова М.С. 2017. Отзыв депутата в Советской России: законодательство и практика реализации // Genesis: исторические исследования. № 5. С. 48-60.

Сопельцева Н.С. 2003. Понятие правового иммунитета в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Сер. 9. Право. № 2. С. 22-28.

Тарасюк Е.М. 2006. Мандат парламентария в Республике Беларусь: теория и практика // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. № 3. С. 96-102.

Черепанов В.А. 2013. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. № 5. С. 41–44.

Чмыга О.В. 2009. Категория «конституционно-правовой статус лиц, избранных в состав парламента»: проблема определения // Проблемы управления. № 4(33). С. 257–260.

Энгельфельд В.В. 2017. Китайский парламент и парламентаризм // Избранные труды Юридического факультета в Харбине. Москва. С. 259–287.

Anderson F.M. 1904. The constitutions and other select documents illustrative of the history of France, 1789–1901. Minneapolis : H.W. Wilson company. 671 p.

Jennings G.H. 1880. An anecdotal history of British Parliament from the earliest periods to the present time. London. 530 p.

Karp J. 2002. Members of parliament and representation // J. Vowles, P. Aimer, J. Karp, S. Banducci, R. Miller, A. Sullivan (eds.). Proportional Representation on Trial: The 1999 Election in New Zealand and the Fate of MMP. Auckland : Auckland Univ. Press. P. 130–145.

Nasrawin L. 2016. The Fiduciary Role of Members of Parliament and Ministers // ICL Journal. Vol. 10, iss. 1. P. 99–107.

Nemtoi G., Nesteriu O. 2019. The Status of the Member of Parliament in Relationship with the Legal and Ethical Norms // European Journal of Law and Public Administration. Vol. 6, iss. 2. P. 245–253.

Ozarow D. 2015. The unrepresentative house: The inconvenient truth about members of parliament // Human Resource Management International Digest. Vol. 23, № 5. P. 12–15.

Seldon A., Ball S. 2011. Conservative century : the Conservative Party since 1900. Oxford ; New York : Oxford Univ. Press. 842 p.

Werner J.P. 1999. The Very Federal House: The German Bundesrat // Senates: Bicameralism in the Contemporary World. Ohio : Ohio State Univ. P. 59–93.

Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» // Российская газета. 2001. 14 июля.

Федеральный закон от 12 мая 2009 года № 94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 15 мая.

Федеральный закон от 3 ноября 2015 года № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 6 нояб.

Федеральный закон от 3 мая 2016 года № 140-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”» // Российская газета. 2016. 6 мая.

Федеральный закон от 29 мая 2019 года № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201905290064> (дата обращения: 08.10.2019).

Федеральный закон от 26 июля 2019 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и статью 13.1 Федерального закона “О противодействии коррупции”». URL: <http://pravo.minjust.ru:8080/bigs/showDocument.html?id=E608A131-7C13-410F-8AC4-8EED593B3112> (дата обращения: 08.10.2019).

Законопроект № 829642-6 от 02.07.2015 «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (по вопросу установления дополнительного основания досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации)». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/829642-6> (дата обращения: 08.10.2019).

Законопроект № 106121-7 от 20.02.2017 «О внесении изменений в Федеральный закон “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и Федеральный закон “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” (по вопросу установления дополнительного основания досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации)». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/106121-7> (дата обращения: 08.10.2019).

Законопроект № 680572-7 от 03.04.2019 «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и статью 13.1 Федерального закона “О противодействии коррупции” (в части установления мер ответственности для депутатов представительных органов муниципальных образований, назначаемых за коррупционные правонарушения)». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/680572-7> (дата обращения: 14.10.2019).

Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 года № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года “О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 9. Ст. 828.

Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 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 город Москва 24 декабря 1996 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 2. Ст. 348.

Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 16. Ст. 1601.

Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 года № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 1. Ст. 78.

Закон Республики Дагестан от 30 мая 2016 года № 44 «О внесении изменений в Закон Республики Дагестан “О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан”» // Дагестанская правда. 2016. 8 дек.

Постановление Народного Собрания Республики Дагестан от 25.10.2018 № 615 «О досрочном прекращении полномочий депутата Народного Собрания

Республики Дагестан Махачева М.А.». URL: http://nsrd.ru/storage/doc/postan_nsrd_n615_25102018_27s.rtf (дата обращения: 03.06.2020).

Закон України від 3 вересня 2019 року № 27-IX «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2019. № 38. Ст. 160.

Закон України від 16 жовтня 2019 року № 196-IX «Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» та до Регламенту Верховної Ради України щодо припинення відшкодування народному депутату України витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, у разі пропуску без поважних причин пленарних засідань Верховної Ради України або засідань комітетів Верховної Ради України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2019. № 50. Ст. 355.

Amendment XXVII (The Twenty-seventh Amendment to the United States Constitution) // Congressional Record of the 102nd Congress. 1992. Vol. 138, pt. 9, May 19. P. 11656.

Constitution passed by the Cortes Generales in plenary meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978. Ratified by referendum of the Spanish People on December 7, 1978. Sanctioned by his majesty the King before the Cortes Generales on December 27, 1978 // Boletin Oficial del Estado. 1978. № 311, December 29.

Cordova v. Italy (No. 2) (no. 45649/99), 30 January 2003 ECtHR. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-60914&filename=001-60914.pdf> (дата обращения: 18.04.2020).

Federal Constitutional Law of the Austria 1920. URL: http://ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf (дата обращения: 18.04.2020).

Rules of Procedure of the European Parliament 2014. URL: http://europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-005_EN.html (дата обращения: 18.04.2020).

The Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage 1976 // Official Journal of the European Union, L 278. 1976, October 8. P. 5.

The Bill of Rights 1689: An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and settling the Succession of the Crown. URL: https://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp (дата обращения: 18.04.2020).

The Constitution for the United States of America, 1787. URL: http://senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (дата обращения: 18.04.2020).

The Constitution of France, 1958. URL: http://conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf (дата обращения: 18.04.2020).

The Portuguese Constitution. URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf> (дата обращения: 18.04.2020).

The Basic Law for the Federal Republic of Germany, 1949. URL: http://gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html (дата обращения: 18.04.2020).

The Constitution of the Italian Republic, 1947. URL: http://senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата обращения: 18.04.2020).

The Fundamental Law of Hungary. URL: http://kormany.hu/download/f/3e/61000/TheFundamentalLawofHungary_20180629_FIN.pdf (дата обращения: 18.04.2020).

The Universal Declaration of Human Rights. Adopted by the United Nations General Assembly at its third session on 10 December 1948 as Resolution 217. URL: http://ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf (дата обращения: 18.04.2020).

Joint Opinion on the draft law “On introduction of changes and amendments to the Constitution” of the Kyrgyz Republic, adopted by the Venice Commission at its 103rd Plenary Session (Venice, 19–20 June 2015). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)014-e) (дата обращения: 18.04.2020).

Report on Democracy, Limitation of mandates and Incompatibility of political functions. Adopted by the Venice Commission at its 93rd Plenary Session (Venice, 14–15 December 2012). URL: [http://venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027rev-e](http://venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027rev-e) (дата обращения: 10.10.2019).

Alexey S. Koshel, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

E-mail: koshel.as@dvfu.ru

ORCID: 0000-0002-4517-8326

ResearcherID: N-4104-2013

SPIN-код: 7123-0605

Article received 27.02.2020, accepted 16.06.2020, available online 06.07.2020

LEGAL BASES AND PROCEDURE FOR EARLY TERMINATION OF MEMBERS OF PARLIAMENT

Abstract. The development paradigm of Russian parliamentarism, 2008 and 2020 amendments to the Constitution of the Russian Federation are directed towards expanding the power of the Russian parliament and the accountability of the executive branch to the supreme legislative body. In this regard, a logical question arises about strengthening the independence and autonomy (primarily from the executive branch) of the members of the Russian parliament (MP). However, instead of a logical increase in the independence of parliamentarians, recently Russia has introduced internal quasi-labor standards of parliament, which, on the contrary, puts MP under party control. In addition, the existing anti-corruption standards for controlling the openness of the income, expenses and property obligations of MP also have serious shortcomings in terms of the severity of sanctions – up to the early termination of MP.

The problem of legal reasons and the procedure for terminating the powers of a deputy of a representative authority is considered by the author comprehensively, taking into account the specifics of the status of a deputy. It should be noted that for the young Russian parliamentarism, the study of this procedure through the prism of the constitutional legal status of a deputy is of fundamental importance.

The article analyzes the judicial practice of the reasons for the termination of the deputy's powers, statistics on the application of anti-corruption legislation to deputies of representative authorities in 30 regions of the Federation from all Federal Districts of Russia. The author also explores new grounds for terminating the deputy's powers, including regarding the practice of attending parliament, and concludes that a number of the current legislation used by the law enforcer (parliamentary majority, courts, prosecutor's bodies) contradicts the tasks of legal regulation of the duties of MP, and doctrinally are not consistent with the model of a free mandate adopted in Russia in 1993.

Thus, the domestic legislator needs to decide whether he/she continues to follow the model of a free mandate enshrined in the current Russian Constitution, or whether it is time to return (as it was in the Soviet period) to a model of an imperative mandate. If the legislator decides to use the model of a free mandate, then the new liability

measures that are introduced into the legislation should be reviewed. If the legislator finally abandons the free mandate, which corresponds to a certain trend in world practice, then it is necessary to make appropriate point adjustments to the Russian Constitution, and provide for a procedure for recalling a deputy at the federal level; especially today in the context of growing digitalization, such a procedure can be done without damage conduct using electronic voting.

Keywords: parliament; member of parliament; MPs status; State Duma; Council of Federation; legislative body; deprivation of authority; party; faction.

For citation: Koshel A.S. *Osnovaniya i protsedura dosrochnogo prekrashcheniya polnomochiy deputatov* [Legal bases and procedure of early termination of members of parliament], *Antinomii=Antinomies*, 2020, vol. 20, iss. 2, pp. 127–155. DOI 10.24411/2686-7206-2020-10205 (in Russ.).

References

Alimov E.V. *Imperativnyy mandat i konstitutsionnoe gosudarstvo: dialektika vzaimosvyazi* [Imperative mandate and constitutional state: dialectics of interconnection], *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, 2016, no. 3, pp. 39–43. (in Russ.).

Amendment XXVII (The Twenty-seventh Amendment to the United States Constitution), *Congressional Record of the 102nd Congress*, 1992, Vol. 138, pt. 9, May 19, p. 11656.

Anderson F.M. *The constitutions and other select documents illustrative of the history of France, 1789–1901*, Minneapolis, H.W. Wilson company, 1904, 671 p.

Avakian S.A. *Gosudarstvenno-pravovaya otvetstvennost'* [State legal responsibility], *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1975, no. 10, pp. 16–24. (in Russ.).

Babkin S., Meleshenko A. *Itogi elektronnoy golosovaniya v Moskve podtverdili – za etim budushchee* [The results of electronic voting in Moscow confirmed - this is the future], *Rossiyskaya gazeta. Stolichnyy vyp.*, 2019, September 9, no. 201(7959). (in Russ.).

Belkin A.A. *Delo ob otzyve deputata* [The case of recall of a deputy], *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedenie*, 1997, no. 3 (218), pp. 24–33. (in Russ.).

Burke E. *Pravlenie, politika i obshchestvo : sbornik* [Board, Politics, and Society. Collection], Moscow, Kanon-press-Ts, 2001, 480 p. (in Russ.).

Cherepanov V.A. *K voprosu ob otzyve deputata zakonodatel'nogo (predstavitel'nogo) organa gosudarstvennoy vlasti sub»ekta Rossiyskoy Federatsii* [On the issue of recalling a deputy of the legislative (representative) body of state power of a subject of the Russian Federation], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2013, no. 5, pp. 41–44. (in Russ.).

Chmyga O.V. *Kategoriya «konstitutsionno-pravovoy status lits, izbrannykh v sostav parlamenta»: problema opredeleniya* [Category “constitutional legal status of persons elected to the parliament”: problem of determination], *Problemy upravleniya*, 2009, no. 4(33), pp. 257–260. (in Russ.).

Constitution passed by the Cortes Generales in plenary meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978. Ratified by referendum of the Spanish People on December 7, 1978. Sanctioned by his majesty the King before the Cortes Generales on December 27, 1978, *Boletin Oficial del Estado*, 1978, no. 311, December 29.

Cordova v. Italy (No. 2) (no. 45649/99), 30 January 2003 ECtHR, available at: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-60914&filename=001-60914.pdf> (accessed April 18, 2020).

Devyat'yarova A.I. *Realizatsiya regional'nykh parlamentami RF funktsii sotsial'no-politicheskogo predstavitel'stva (na primere regionov Zapadnoy Sibiri) : dis. ... kand. polit. nauk* [Implementation by the regional parliaments of the Russian Federation of the functions of socio-political representation (on the example of the regions of Western Siberia): Dissertation], Moscow, 2014, 233 p. (in Russ.).

Engelfeld V.V. *Kitayskiy parlament i parlamentarizm* [Chinese parliament and parliamentarism], *Izbrannyye trudy Yuridicheskogo fakul'teta v Kharbine*, Moscow, 2017, pp. 259-287. (in Russ.).

Federal Constitutional Law of the Austria 1920, available at: http://ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf (accessed April 18, 2020).

Federal'nyy zakon ot 11 iyulya 2001 goda № 95-FZ «O politicheskikh partiyyakh» [Federal Law of July 11, 2001 No. 95-FZ "On Political Parties"], *Rossiyskaya gazeta*, 2001, July 14. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 12 maya 2009 goda № 94-FZ «O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii v svyazi s povysheniem predstavitel'stva izbirateley v Gosudarstvennoy Dume Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii» [Federal Law of May 12, 2009 No. 94-FZ "On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with Increased Representation of Voters in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation"], *Rossiyskaya gazeta*, 2009, May 15. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 26 iyulya 2019 goda № 228-FZ «O vnesenii izmeneniy v stat'yu 40 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii" i stat'yu 13.1 Federal'nogo zakona "O protivodeystvii korruptsii"» [Federal Law of July 26, 2019 No. 228-FZ "On Amending Article 40 of the Federal Law "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" and Article 13.1 of the Federal Law "On Combating Corruption"], available at: <http://pravo.minjust.ru:8080/bigs/showDocument.html?id=E608A131-7C13-410F-8AC4-8EED593B3112> (accessed October 08, 2019). (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 29 maya 2019 goda № 103-FZ «O provedenii eksperimenta po organizatsii i osushchestvleniyu distantsionnogo elektronnoy golosovaniya na vyborah deputatov Moskovskoy gorodskoy Dumy sed'mogo sozyva» [Federal Law dated May 29, 2019 No. 103-FZ "On conducting an experiment on organizing and implementing remote electronic voting in elections of deputies of the Moscow City Duma of the seventh convocation"], available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201905290064> (accessed October 08, 2019). (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 3 maya 2016 goda № 140-FZ «O vnesenii izmeneniy v stat'yu 4 Federal'nogo zakona "O statuse chlena Soveta Federatsii i statuse deputata Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii"» [Federal Law of May 3, 2016 No. 140-FZ "On Amendments to Article 4 of the Federal Law "On the Status of a Member of the Council of the Federation and the Status of a Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation"], *Rossiyskaya gazeta*, 2016, May 6. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 3 noyabrya 2015 goda № 303-FZ «O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii» [Federal Law of November 3, 2015 No. 303-FZ "On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation"], *Rossiyskaya gazeta*, 2015, November 6. (in Russ.).

Guseva M.A. *Aktual'nye problemy i mekhanizmy sovershenstvovaniya protsedury otzyva deputata Natsional'nogo Sobraniya Respubliki Belarus'* [Actual problems and mechanisms for improving the procedure for recalling a deputy of the National Assembly of the Republic of Belarus], *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*, 2015, no. 4(124), pp. 57-60. (in Russ.).

Gushchin V.Z. *Osobennosti privilecheniya k administrativnoy otvetstvennosti chlenov Soveta Federatsii, deputatov Gosudarstvennoy Dumy i osobennosti prezidentskogo immuniteta ot privilecheniya k administrativnoy otvetstvennosti* [Features of bringing to administrative responsibility members of the Council of the Federation, deputies of the State Duma and features of presidential immunity from bringing to administrative responsibility], *Sovremennoe pravo*, 2013, no. 8, pp. 21–23. (in Russ.).

Jennings G.H. *An anecdotal history of British Parliament from the earliest periods to the present time*, London, 1880, 530 p.

Joint Opinion on the draft law “On introduction of changes and amendments to the Constitution” of the Kyrgyz Republic, adopted by the Venice Commission at its 103rd Plenary Session (Venice, 19–20 June 2015), available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)014-e) (accessed April 18, 2020).

Karasev A.T. *Deputat v sisteme predstavitel'noy vlasti: konstitutsionno-pravovoe issledovanie : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk* [Deputy in the system of representative power: constitutional and legal research: Abstr. of diss.], Yekaterinburg, 2009, 55 p. (in Russ.).

Karp J. Members of parliament and representation, *J. Vowles, P. Aimer, J. Karp, S. Banducci, R. Miller and A. Sullivan (eds.), Proportional Representation on Trial: The 1999 Election in New Zealand and the Fate of MMP*, Auckland, Auckland Univ. Press, 2002, pp. 130–145.

Konovalova L.G. *Institut otzyva deputatov v zarubezhnykh stranakh: normativnoe zakreplenie i praktika realizatsii* [The Institute of recall of deputies in foreign countries: normative consolidation and implementation practice], *Grazhdanskoe obshchestvo i pravovoe gosudarstvo*, 2011, vol. 2, pp. 28–31. (in Russ.).

Kotok V.F. *Nakazy izbirateley v sotsialisticheskom gosudarstve : (Imperativnyy mandat)* [Voting orders in a socialist state (imperative mandate)], Moscow, Nauka, 1967, 135 p. (in Russ.).

Krasnov M.A. *O dosrochnom prekrashchenii polnomochiy narodnogo deputata SSSR* [About the early termination of powers of the people's deputy of the USSR], *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1989, no. 11, pp. 86–87. (in Russ.).

Krivoshapko Yu. *Minkomsvyaz': chislo pol'zovateley gosuslug prevysilo 100 millionov* [Ministry of Communications: the number of public services users exceeded 100 million], *Rossiyskaya gazeta*, 2019, December 26. (in Russ.).

Kulikov V.V. *Mesto i rol' partiynykh fraktsiy v parlamentakh stran Zapada: sravnitel'nyy analiz* [Place and role of party factions in the parliaments of Western countries: a comparative analysis], *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya 6. Filosofiya, politologiya, sotsiologiya, psikhologiya, pravo, mezhdunarodnye otnosheniya*, 2006, no. 2, pp. 193–196. (in Russ.).

Kutafin O.E. *Populyarnyy spravochnik narodnogo deputata* [Popular reference book of a deputy], Moscow, Znanie, 1980, 222 p. (in Russ.).

Lucenko S.I. *Zapros na institut otzyva deputata* [Request for the institution of recall of a deputy], *Gosudarstvo i pravo*, 2017, no. 9, pp. 101–104. (in Russ.).

Markvart E. *Rol' nemetskogo Bundesrata kak institutsional'nogo mekhanizma ucheta interesov territoriy* [The role of the German Bundesrat as an institutional mechanism for taking into account the interests of territories], *Problemnyy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie*, 2014, vol. 7, no. 5, pp. 70–77. (in Russ.).

Mill J.S. *Avtobiografiya Dzhona Styuarta Millya* [An autobiography of John Stuart Mill], St. Petersburg, Tip. V. Tushnova, 1874, 332 p. (in Russ.).

Nasrawin L. The Fiduciary Role of Members of Parliament and Ministers, *ICL Journal*, 2016, vol. 10, iss. 1, pp. 99–107.

Nemtoi G., Nesteriuc O. The Status of the Member of Parliament in Relationship with the Legal and Ethical Norms, *European Journal of Law and Public Administration*, 2019, vol. 6, iss. 2, pp. 245-253.

Ozarow D. The unrepresentative house: The inconvenient truth about members of parliament, *Human Resource Management International Digest*, 2015, vol. 23, no. 5, pp. 12-15.

Paine T. *Izbrannyye sochineniya* [Selected Works], Moscow, Izdatelstvo AN SSSR, 1959, 422 p. (in Russ.).

Pargacheva I.P. *Institut parlamentskogo immuniteta v Rossii i zarubezhnykh stranakh (sotsiologicheskii aspekt)* [Institute of parliamentary immunity in Russia and foreign countries (sociological aspect)], *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta*, 2011, no. 631, pp. 128-138. (in Russ.).

Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 12 aprelya 2002 goda № 9-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniy statey 13 i 14 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub»ektov Rossiyskoy Federatsii" v svyazi s zhaloboy grazhdanina A.P. Bykova, a takzhe zaprosami Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii i Zakonodatel'nogo Sobraniya Krasnoyarskogo kraya» [Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 12, 2002 No. 9-P "On the case on the verification of the constitutionality of the provisions of Articles 13 and 14 of the Federal Law "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" in connection with the complaint of citizen A.P. Bykov, as well as the requests of the Supreme Court of the Russian Federation and the Legislative Assembly of the Krasnoyarsk Territory"], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2002, no. 16, art. 1601. (in Russ.).

Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 20 fevralya 1996 goda № 5-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniy chastey pervoy i vtoroy stat'i 18, stat'i 19 i chasti vtoroy stat'i 20 Federal'nogo zakona ot 8 maya 1994 goda "O statuse deputata Soveta Federatsii i statuse deputata Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii"» [Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 20, 1996 No. 5-P "On the case of checking the constitutionality of the provisions of the first and second articles of article 18, article 19 and the second part of article 20 of the Federal Law of May 8, 1994 "On the status of a deputy of the Federation Council and the status of a deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation"], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 1996, no. 9, art. 828. (in Russ.).

Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 24 dekabrya 1996 goda № 21-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti Zakona Moskovskoy oblasti ot 28 aprelya 1995 goda "O poryadke otzyva deputata Moskovskoy oblastnoy Dumy" v svyazi s zaprosom Sudebnoy kollegii po grazhdanskim delam Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii gorod Moskva 24 dekabrya 1996 goda» [Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 24, 1996 No. 21-P "On the case of checking the constitutionality of the Law of the Moscow Region of April 28, 1995 "On the procedure for recalling a deputy of the Moscow Regional Duma" in connection with the request of the Judicial Collegium for Civil Cases of the Supreme Court of the Russian Federation, Moscow December 24, 1996"], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 1997, no. 2, art. 348. (in Russ.).

Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 27 dekabrya 2012 goda № 34-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniy punkta «v» chasti pervoy i chasti pyatoy stat'i 4 Federal'nogo zakona "O statuse chlena Soveta Federatsii i statuse deputata Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii" v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoy Dumy» [Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 27, 2012 No. 34-P "On the case of verifying the constitutionality of the

provisions of paragraph «с» of part one and five of article 4 of the Federal Law “On the status of a member of the Federation Council and the status of a deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation” in connection with with a request from a group of deputies of the State Duma”, *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2013, no. 1, art. 78. (in Russ.).

Postanovlenie Narodnogo Sobraniya Respubliki Dagestan ot 25.10.2018 № 615 «O dosrochnom prekrashchenii polnomochiy deputata Narodnogo Sobraniya Respubliki Dagestan Makhacheva M.A.» [Resolution of the People's Assembly of the Republic of Dagestan dated October 25, 2018 No. 615 “On the Early Termination of Powers of a Deputy of the People's Assembly of the Republic of Dagestan Makhachev M.A.”], available at: http://nsrd.ru/storage/doc/postan_nsrd_n615_25102018_27s.rtf (accessed June 03, 2020). (in Russ.).

Rassokhin I. *Status chlena Parlamenta v Respublike Pol'sha* [Legal status of MPs in Poland], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2009, no. 4(25), pp. 18-21. (in Russ.).

Report on Democracy, Limitation of mandates and Incompatibility of political functions. Adopted by the Venice Commission at its 93rd Plenary Session (Venice, 14–15 December 2012), available at: [http://venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027rev-e](http://venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027rev-e) (accessed October 10, 2019).

Rules of Procedure of the European Parliament 2014, available at: http://europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-005_EN.html (accessed April 18, 2020).

Salamatova M.S. *Otzyv deputata v Sovetskoj Rossii: zakonodatel'stvo i praktika realizatsii* [Recall of a deputy in Soviet Russia: legislation and implementation practice], *Genesis: istoricheskie issledovaniya*, 2017, no. 5, pp. 48-60. (in Russ.).

Seldon A., Ball S. *Conservative century : the Conservative Party since 1900*, Oxford, New York, Oxford Univ. Press, 2011, 842 p.

Sopeltseva N.S. *Ponyatie pravovogo immuniteta v Rossiyskoy Federatsii* [The concept of legal immunity in the Russian Federation], *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Serya 9. Pravo*, 2003, no. 2, pp. 22-28. (in Russ.).

Tarasyuk E.M. *Mandat parlamentariya v Respublike Belarus': teoriya i praktika* [The mandate of the parliamentarian in the Republic of Belarus: theory and practice], *Vesnik Kanstyutssynaga Suda Respubliki Belarus'*, 2006, no. 3, pp. 96-102. (in Russ.).

The Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage 1976, *Official Journal of the European Union*, L 278, 1976, October 8, p. 5.

The Bill of Rights 1689: An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and settling the Succession of the Crown, available at: https://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp (accessed April 18, 2020).

The Constitution for the United States of America, 1787, available at: http://senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (accessed April 18, 2020).

The Constitution of France, 1958, available at: http://conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf (accessed April 18, 2020).

The Portuguese Constitution, available at: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf> (accessed April 18, 2020).

The Basic Law for the Federal Republic of Germany, 1949, available at: http://gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html (accessed April 18, 2020).

The Constitution of the Italian Republic, 1947, available at: http://senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (accessed April 18, 2020).

The Fundamental Law of Hungary, available at: http://kormany.hu/download/f/3e/61000/TheFundamentalLawofHungary_20180629_FIN.pdf (accessed April 18, 2020).

The Universal Declaration of Human Rights. Adopted by the United Nations General Assembly at its third session on 10 December 1948 as Resolution 217, available at: http://ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf (accessed April 18, 2020).

Werner J.P. *The Very Federal House: The German Bundesrat, Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio, Ohio State Univ., 1999, pp. 59-93.

Zakon Respubliki Dagestan ot 30 maya 2016 goda № 44 «O vnesenii izmeneniy v Zakon Respubliki Dagestan "O statuse deputata Narodnogo Sobraniya Respubliki Dagestan"» [The Law of the Republic of Dagestan dated May 30, 2016 No. 44 "On Amending the Law of the Republic of Dagestan "On the Status of a Deputy of the National Assembly of the Republic of Dagestan"], *Dagestanskaya pravda*, 2016, December 8. (in Russ.).

Zakon Ukraïni vid 16 zhovtnya 2019 roku № 196-IX «Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukraïni «Pro status narodnogo deputata Ukraïni» ta do Reglamentu Verkhovnoi Radi Ukraïni shchodo pripinennya vidshkoduvannya narodnomu deputatu Ukraïni vitrat, pov'yazanikh z vikonannyam deputats'kikh povnovazhen', u razi propusku bez povazhnikh prichin plenarnikh zasidan' Verkhovnoi Radi Ukraïni abo zasidan' komitetiv Verkhovnoi Radi Ukraïni» [The Law of Ukraine on June 16, 2019 No. 196-IX, "On introducing the Law of Ukraine on the Law of Ukraine "On the Status of a People's Deputy of Ukraine" and the Rules of Procedure of the Supreme Sake of Ukraine, reminds me of a second visit without a second visit. of the most important reasons for the plenary meetings of the Supreme Radi of Ukraine or the absence of committees of the Verkhovna Radi of Ukraine"], *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraïni (VVR)*, 2019, no. 50, art. 355. (in Ukrain.).

Zakon Ukraïni vid 3 veresnya 2019 roku № 27-IX «Pro vnesennya zmin do statii 80 Konstitutsii Ukraïni (shchodo nedotorkannosti narodnikh deputativ Ukraïni)» [The Law of Ukraine on June 3, 2019 No. 27-IX "On the amendment of statute 80 of the Constitution of Ukraine (including the short-term membership of Ukrainian MPs)], *Vidomosti Verkhovnoi Radi (VVR)*, 2019, no. 38, art. 160. (in Ukrain.).

Zakonoproekt № 106121-7 ot 20.02.2017 «O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon "O statuse chlena Soveta Federatsii i statuse deputata Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii" i Federal'nyy zakon "O poryadke formirovaniya Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii" (po voprosu ustanovleniya dopolnitel'nogo osnovaniya dosrochnogo prekrashcheniya polnomochiy chlena Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii)» [Bill No. 106121-7 of 02.20.2017 "On Amending the Federal Law "On the Status of a Member of the Council of the Federation and the Status of a Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation" and the Federal Law "On the Procedure for Forming a Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation" (on establishing additional grounds for the early termination of powers of a member of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation)], available at: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/106121-7> (accessed October 08, 2019). (in Russ.).

Zakonoproekt № 680572-7 ot 03.04.2019 «O vnesenii izmeneniy v stat'yu 40 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii" i stat'yu 13.1 Federal'nogo zakona "O protivodeystvii korruptsii" (v chasti ustanovleniya mer otvetstvennosti dlya deputatov predstavitel'nykh organov munitsipal'nykh obrazovaniy, naznachaemykh za korruptsionnye pravonarusheniya)» [Bill No. 680572-7 of 04/03/2019 "On Amending Article 40 of the Federal Law "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" and Article 13.1 of the Federal Law "On Combating Corruption" (regarding the establishment of liability measures for deputies of municipal representative bodies entities appointed for corruption offenses)], available at: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/680572-7> (accessed October 08, 2019). (in Russ.).

Zakonoproekt № 829642-6 ot 02.07.2015 «O vnesenii izmeneniy v stat'yu 4 Federal'nogo zakona "O statuse chlena Soveta Federatsii i statuse deputata Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii" (po voprosu ustanovleniya dopolnitel'nogo osnovaniya dosrochnogo prekrashcheniya polnomochiy deputata Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii)» [Bill No. 829642-6 of July 2, 2015, "On Amendments to Article 4 of the Federal Law "On the Status of a Member of the Council of the Federation and the Status of a Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation" (on the establishment of an additional basis for the early termination of powers of a deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation)"], available at: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/829642-6> (accessed October 08, 2019). (in Russ.).

Zhukov A.D. (ed.) *Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii. Osnovnye itogi deyatel'nosti : Spravochnik. Ezhegodnik. 2016* [State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. The main results of the activity. Directory. Yearbook], Moscow, Izдание Gosudarstvennoy Dumy, 2017, 280 p. (in Russ.).