

УДК 342.52

DOI: 10.14451/2.140.35

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА УРОВНЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОСТИ ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЛАНДТАГОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗЕМЕЛЬ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ *

© 2020 **Забайкалов Андрей Павлович**

кандидат юридических наук, доцент, кафедра «Конституционное и международное право»
Липецкий филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Россия, Липецк
E-mail: zabaykalov@mail.ru

В статье проведено сравнение количества граждан, которых представляет один депутат регионального представительного органа государственной власти в Российской Федерации и Федеративной Республики Германия. В результате сделан вывод, что этот показатель в Российской Федерации значительно выше, т.е. один депутат в среднем представляет большее количество граждан. Выводы исследования могут быть применены для дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: депутат, законодательный (представительный) орган, ландтаг, население, представительство, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, федеральная земля, Федеративная Республика Германия.

Политическое представительство выступает фундаментальным и универсальным признаком законодательных органов любого уровня власти [13, с. 11]. Причем представительство по возможности должно быть «универсальным» [12], то есть, кроме прочего, депутат должен являться представителем примерно равного числа граждан [4, с. 141]. Ведь в противном случае может быть нарушен универсальный принцип равенства граждан (в контексте равенства независимо от места жительства) [10, ч.2 ст. 9], поскольку гражданам будут отличаться в возможности влиять на персональный состав органов власти.

Выработка единообразных критериев и (или) механизмов определения оптимального уровня подобного представительства является сложной задачей. Особенно это касается регионального уровня власти федеративных государств. Ведь даже регионы одной страны могут существенно отличаться друг от друга по географическому расположению, территории, численности населения, уровню экономического развития и т.д. Поэтому сравнительные исследования в данной сфере могут представлять интерес, позволяя определить достоинства и недостатки одной правовой системы на фоне опыта других правовых систем.

Немецкая модель федеративного устройства государства многими специалистами признается наиболее интересной для российской науки и практики по различным причинам: значительный опыт немецкого федерализма [14, с. 5], схожие принципы и тренды становления федеративного устройства [5, с. 4], близость правовых систем и исторической связанностью, общностью федеративной формы государственного устройства [2, с. 6] и т.д. Указанными обстоятельствами и обусловлен выбор страны для сравнительного рассмотрения.

В ходе подготовки работы был проведен анализ количества граждан, которое в среднем представляет каждый депутат законодательных (представительных) органов государственной власти 20 крупнейших по численности населения субъектов Российской Федерации, где в совокупности проживает примерно столько же граждан, что и в Федеративной Республике Германия (около 83000000).

Такой отбор обусловлен необходимостью поддержания необходимого уровня репрезентативности. Ведь, с одной стороны, субъектов Российской Федерации гораздо больше, чем федеральных земель Германии (85 — в Российской Федерации и 16 — в Федеративной Республике

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18–311–00351.

Германия). С другой стороны, существенно отличается численность населения регионов. Если в Федеративной Республике Германия нет земель с численностью населения меньше 500000 человек (минимум — около 680000), то Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» выделяет подобные субъекты Российской Федерации в отдельную категорию [11, подп. «а» п.3 ст. 4]. В связи с этим трудно сопоставлять немецкие федеральные земли, например, с Чукотскими и Ненецким автономными округами, численность населения каждого из которых не превышает 50000 человек [34], но имеются законодательные (представительные) органы власти регионального уровня (15 [33, ч.2 ст. 28] и 19 [24, с.19] депутатов соответственно). Однако справедливо отмечается, что принципы федерализма имеют приоритет над принципом равенства избирательных прав [6, с. 148], поэтому любой субъект Российской Федерации должен иметь свой парламент.

В Российской Федерации субъекты самостоятельно определяют численность регионального законодательного (представительного) органа. Однако на федеральном уровне установлены как общие границы (от 15 до 110 человек), так и пределы численности депутатского корпуса, зависящие от количества зарегистрированных избирателей [11, п.3 ст. 4].

Для определения количества граждан, которое в среднем представляет каждый депутат законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, численность населения региона делится на количество депутатов в соответствующем парламенте. Количество граждан, проживающих в субъекте Российской Федерации, определялось по состоянию на 01 января 2019 г. на основании сведений о численности населения Российской Федерации по муниципальным образованиям, размещенных на сайте Федеральная служба государственной статистики. Число депутатов приводилось на основании законодательства соответствующего субъекта Российской Федерации.

Полученные результаты были ранжированы (от наибольшего показателя к наименьшему) по двум критериям: численность населения субъекта Российской Федерации и количество граж-

дан, которых представляет один депутат, что отражено в Таблице 1.

Максимальный показатель представительства граждан в рассмотренных законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации наблюдается в столице, в которой 45 депутатов Московской Городской Думы представляют 12615279 человек, т.е. один депутат является представителем примерно 280000 человек. Одновременно столица занимает первое место по общей численности населения. Причем в Саратовской области, которая характеризуется таким же числом депутатов, как Москва, и минимальной численностью населения, число граждан, представляемых одним региональным депутатом, составляет 54240 человек.

Минимальный показатель отмечается в Республике Дагестан, где 90 депутатов избираются от 3086126 граждан, т.е. один депутат представляет примерно 34000 человек.

Среднее число граждан, представляемых одним региональным депутатом, составляет 73225 человек.

Количество в среднем представляемых граждан с численностью населения полностью коррелируют только в трех случаях. Расхождение более чем в две позиции встречается в таких регионах, как Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Татарстан, а также Кемеровской, Новосибирской, Саратовской и Тюменской областях. Наибольший разрыв (11 позиций) наблюдается в Республике Башкортостан, где максимально возможное количество депутатов сочетается со средним (седьмым) количеством проживающих граждан.

Также в ходе подготовки работы был проведен анализ количества граждан, которое в среднем представляет каждый депутат ландтага федеральной земли Германии. «Ландтаг» — наиболее распространенное название законодательного (представительного) органа государственной власти федеральных земель. Его, как правило, применяют ко всем подобным органам. Хотя, например, в Берлине используется термин «Abgeordnetenhaus», т.е. «палата представителей», а в Бремене и Гамбурге — «Bürgerschaft», т.е. «парламент». Численный состав ландтагов определяется землями самостоятельно.

Для определения количества граждан, которое в среднем представляет каждый депутат, численность населения земли делится на количество депутатов в соответствующем ландтаге.

Таблица 1. Уровень представительства граждан в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации

№ п.п.	Субъект Российской Федерации	Численность населения [34]	Количество депутатов в законодательном (представительном) органе	Количество граждан, которых представляет один депутат	Позиция в рейтинге по численности населения	Позиция в рейтинге по количеству граждан, которых представляет один депутат
1	Республика Башкортостан	4051005	110 [7, ст.67]	36827	7	18
2	Республика Дагестан	3086126	90 [8, ст.60]	34290	13	20
3	Республика Татарстан	3898628	100 [9, ст.69]	38986	8	17
4	Краснодарский край	5648235	70 [21, ст.24]	80689	3	5
5	Красноярский край	2874026	52 [22, ст.59]	55269	14	14
6	Пермский край	2610800	60 [27, ст.16]	43513	18	16
7	Ставропольский край	2795243	50 [16, ст.24]	55904	15	13
8	Волгоградская область	2507509	38 [18, ст.22]	65987	19	8
9	Кемеровская область	2674256	46 [22, ст.38]	58136	17	11
10	Московская область	7599647	50 [23, ст.21]	151992	2	2
11	Нижегородская область	3214623	50 [25, ст.28]	64292	11	9
12	Новосибирская область	2793384	76 [26, ст.32]	36755	16	19
13	Ростовская область	4202320	60 [28, ст.33]	70038	6	7
14	Самарская область	3183038	50 [29, ст.73]	63660	12	10
15	Саратовская область	2440815	45 [15, ст.42]	54240	20	15
16	Свердловская область	4315699	50 [31, ст.32]	86313	5	4
17	Тюменская область	3723969	48 [32, ст.27]	77582	9	6
18	Челябинская область	3475753	60 [17, ст.38]	57929	10	12
19	Город Москва	12615279	45 [19, ст.33]	280339	1	1
20	Город Санкт-Петербург	5383890	50 [30, ст.23]	107677	4	3
	Всего	83094245	1200	73225		

Число граждан, проживающих в федеральной земле, определялось на основании сведений региональных статистических служб, актуальная информация на которых, в основном, приведена на 31 декабря 2018 г. Число депутатов приведено на основании данных официальных сайтов ландтагов. Связано это с тем, что особенностью немецкого избирательного права является возможность наличия большего количества депутатов, чем установлено законом, за счет так называемых «дополнительных» и «компенсационных» мандатов [1]. Впрочем, такие мандаты предоставляются не в каждом созыве и не в каждом ландтаге.

Полученные результаты были ранжированы

(от наибольшего показателя к наименьшему) по двум критериям: численность населения федеральной земли и количество граждан, которых представляет один депутат, что отражено в Таблице 2.

Таким образом, в Федеративной Республике Германия не вызывает вопросов и существенных возражений практика существования довольно многочисленных (по российским меркам) региональных законодательных органов.

Максимальный показатель представительства граждан в законодательных органах федеральных земель Федеративной Республики Германия наблюдается в ландтаге Северного Рейна — Вестфалии, где 199 депутатов из-

Таблица 2. Уровень представительства граждан в законодательных органах федеральных земель Федеративной Республики Германия

№ п.п.	Земля ФРГ	Численность населения	Количество депутатов в законодательном органе	Количество граждан, которых представляет один депутат	Позиция в рейтинге по численности населения	Позиция в рейтинге по количеству граждан, которых представляет один депутат
1	Баден-Вюртемберг	11 069 533 [59]	143 [49]	77 409	3	2
2	Бавария	13 076 721 [37]	205 [38]	63 788	2	3
3	Берлин	3 644 826 [36]	160 [35]	22 780	8	12
4	Бранденбург	2 511 917 [36]	88 [44]	28 544	10	9
5	Бремен	682 986 [60]	84 [39]	8 130	16	16
6	Гамбург	1 810 438 [58]	121 [40]	14 962	13	15
7	Гессен	6 265 809 [56]	137 [41]	45 735	5	5
8	Мекленбург-Передняя Померания	1 609 675 [57]	71 [46]	22 671	14	13
9	Нижняя Саксония	7 982 448 [42]	137 [51]	58 266	4	4
10	Северный Рейн-Вестфалия	17 932 651 [43]	199 [47]	90 113	1	1
11	Рейнланд-Пфальц	4 084 844 [61]	101 [48]	40 444	6	6
12	Саар	990 509 [54]	51 [45]	19 421	15	14
13	Саксония	4 077 937 [55]	119 [52]	34 268	7	8
14	Саксония-Анхальт	2 208 321 [62]	87 [50]	25 383	11	10
15	Шлезвиг-Гольштейн	2 896 712 [58]	73 [53]	39 680	9	7
16	Тюрингия	2 143 145 [63]	91 [64]	23 551	12	11
	Всего:	82 988 472	1867	38 446		

бираются от 17 932 651 граждан, т.е. один депутат представляет примерно 90 000 граждан. Одновременно этот регион занимает первое место по численности населения.

Минимальный показатель отмечается в Бремене, где 84 депутата избраны от 682 986 граждан, т.е. один депутат представляет примерно 8000 человек. Одновременно этот регион занимает последнее место по численности населения.

Среднее число граждан, представляемых одним региональным депутатом, составляет 38 446 человек.

Количество в среднем представляемых граждан с численностью населения полностью коррелируют довольно часто. Только в отношении Берлина расхождение составляло 4 позиции. В других случаях оно не превышает двух пунктов, а в пяти случаях совпадают.

Подводя итог, можно отметить следующее.

Максимальный показатель представительства

граждан в рассмотренных законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и законодательных органах федеральных земель Федеративной Республики Германия наблюдается в регионах с наибольшей численностью населения. Данный показатель в Российской Федерации превышает немецкий более чем в три раза (280 000 человек для Москвы и 90 000 человек для Северного Рейна — Вестфалии).

Средний показатель представительства граждан также значительно выше в рассмотренных законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации: 73 225 человек в Российской Федерации против 38 446 человек в Федеративной Республике Германия.

Минимальный показатель представительства граждан в рассмотренных законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации превышает немецкий более

чем в 4 раза (34000 человек для Дагестана и 8000 человек для Бремена).

При этом в Федеративной Республике Германия больше степень корреляции между общей численностью населения и количеством граждан, представляемых одним депутатом.

В тоже время можно отметить, что при численности населения Российской Федерации в 146780720 [34] человек и количестве депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 3982 человек [3, с.75–77], уровень представительства граждан составляет 36861 человек на одного депутата. То есть, он довольно близок к среднему по Федеративной Республике Германия (38446 граждан). Более того, как упоминалось выше, в состав Собрания депутатов Ненецкого автономного округа входит 19 депутатов при численности населения 43829 [34] человек, т.е. один депутат представляет 2306 граждан.

Рассматривая данные цифры необходимо учитывать их неоднозначность, вытекающую из взаимодействия, как минимум, следующих фак-

торов:

1) высокий уровень представительства депутата придает ему большую политическую значимость, повышая формальный и неформальный статус;

2) высокий уровень представительства при прочих равных условиях свидетельствует о меньшей «связи с населением»;

3) высокий уровень представительства депутата зачастую свидетельствует о высоком уровне конкуренции за мандат и, соответственно, о высоких профессиональных и личностных качествах депутата;

4) высокий уровень представительства ведет к увеличению загруженности каждого депутата;

5) высокий уровень представительства, если он связан с относительно низким числом депутатов, зачастую находит поддержку у населения («чем меньше депутатов — тем лучше»);

6) высокий уровень представительства, если он связан с относительно низким числом депутатов, уменьшает разнообразие политических позиций.

Библиографический список

1. *Антропов Р. В.* Избирательная система Баварии: особенности выборов в ландтаг (земельный парламент) // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5. — С. 61–64.
2. *Гриценко Е. В.* Местное самоуправление и государство в условиях федерализма (сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. — 446 с.
3. *Забайкалов А. П.* О численности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2019. № 2 (170). — С. 73–78.
4. *Забайкалов А. П.* Средняя норма представительства избирателей в контексте реализации принципа равного избирательного права в ходе выборов представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Глобальная трансформация России в эпоху цифровизации: проблемы, особенности, тенденции: материалы XIII международной научно-практической конференции (17 апреля 2019 г.) г. Липецк / Под общ. ред. Г. Ф. Графовой, А. Д. Моисеев. Елец: ФГБОУ ВО «Елецкий государственный университет им. И. А. Бунина», 2019. — С. 140–146.
5. *Казак Е. С.* Конституционно-правовые реформы федеративных отношений в России и Германии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. — 253 с.
6. *Колушин Е. И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма, 2010. — 384 с.
7. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4 (22). Ст. 146.
8. Конституция Республики Дагестан: принята Конституционным Собранием 10 июля 2003 г. // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2003. № 7. Ст. 503.
9. Конституция Республики Татарстан от 06 ноября 1992 г. // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. № 9–10. Ст. 166.
10. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

12. Послание Президента Российской Федерации Д. А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 ноября.
13. *Предыбайлов С. М.* Представительная власть в субъектах Российской Федерации: особенности формирования и функционирования: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2011. — 25 с.
14. *Саленко А. В.* Федерализм в России и Германии: сравнительный анализ: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. — 211 с.
15. Устав (Основной Закон) Саратовской области: закон Саратовской области от 02 июня 2005 г. № 46-ЗСО // Неделя области. Спецвыпуск. 2005. № 38.
16. Устав (Основной Закон) Ставропольского края: закон Ставропольского края от 12 октября 1994 № 6-кз // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 1994. № 4. Ст. 41.
17. Устав (Основной Закон) Челябинской области: закон Челябинской области от 25 мая 2006 г. № 22-ЗО // Южноуральская панорама. 2006. 16 июня.
18. Устав Волгоградской области от 24 февраля 2012 г. № 1-ОД // Волгоградская правда. 2012. № 35.
19. Устав города Москвы: закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.
20. Устав Кемеровской области: принят Законодательным Собранием Кемеровской области 09 апреля 1997 г. // Кузбасс. 1997. № 102.
21. Устав Краснодарского края от 5 сентября 1994 г. // Кубанские новости. 1993. 10 ноября.
22. Устав Красноярского края от 05 июня 2008 г. № 5-1777 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29 (250).
23. Устав Московской области от 11 декабря 1996 г. № 55/96-ОЗ // Подмосковные известия. 1996. 18 декабря.
24. Устав Ненецкого автономного округа: принят Собранием депутатов Ненецкого автономного округа 11 сентября 1995 г. // Нярьяна Вындер. 1995. 26 сентября.
25. Устав Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. № 219-З // Нижегородские новости. 2006. 18 января.
26. Устав Новосибирской области от 18 апреля 2005 г. № 282-ОЗ // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2005. № 16.
27. Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК // Собрание законодательства Пермского края. 2007. № 5. I часть.
28. Устав Ростовской области: областной закон Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 19-ЗС // Наше время. 1996. 06 июня.
29. Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД // Волжская коммуна. 2006. 20 декабря.
30. Устав Санкт-Петербурга: принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 г. // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 2.
31. Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 г. № 105-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. 2011. № 12. Ст. 1914.
32. Устав Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6 // Тюменские известия. 1995. 15 июля.
33. Устав Чукотского автономного округа от 28 ноября 1997 г. № 26-ОЗ // Ведомости. 1997. 19 декабря.
34. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. URL: <https://www.gks.ru/compendium/document/13282?print=1> (дата обращения: 01.10.2019 г.)
35. Abgeordnetenhaus von Berlin. URL: <https://www.parlament-berlin.de/de/Startseite> (дата обращения 01.10.2019).
36. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de> (дата обращения 01.10.2019).
37. Bayerische Landesamt für Statistik. URL: <https://www.statistikdaten.bayern.de> (дата обращения 01.10.2019).
38. Bayerischer Landtag. URL: <https://www.bayern.landtag.de/> (дата обращения 01.10.2019).
39. Bremische Bürgerschaft. URL: bremische-buergerschaft.de (дата обращения 01.10.2019).
40. Hamburgische Bürgerschaft. URL: hamburgische-buergerschaft.de (дата обращения 01.10.2019).
41. Hessischer Landtag. URL: hessischer-landtag.de (дата обращения 01.10.2019).
42. Landesamt für Statistik Niedersachsen. URL: <https://www.statistik.niedersachsen.de> (дата обращения 01.10.2019).
43. Landesdatenbank Nordrhein-Westfalen. URL: <https://www.landesdatenbank.nrw.de> (дата обращения 01.10.2019).
44. Landtag Brandenburg. URL: www.landtag.brandenburg.de (дата обращения 01.10.2019).
45. Landtag des Saarlandes. URL: <https://www.landtag-saar.de> (дата обращения 01.10.2019).
46. Landtag Mecklenburg-Vorpommern. URL: landtag-mv.de (дата обращения 01.10.2019).
47. Landtag Nordrhein-Westfalen. URL: www.landtag.nrw.de (дата обращения 01.10.2019).
48. Landtag Rheinland-Pfalz. URL: <https://www.landtag.rlp.de> (дата обращения 01.10.2019).
49. Landtag von Baden-Württemberg. URL: <https://www.landtag-bw.de/home.html> (дата обращения 01.10.2019).
50. Landtag von Sachsen-Anhalt. URL: <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/> (дата обращения 01.10.2019).

-
51. Niedersächsischer Landtag. URL: <https://www.landtag-niedersachsen.de> (дата обращения 01.10.2019).
 52. Sächsischer Landtag. URL: www.landtag.sachsen.de (дата обращения 01.10.2019).
 53. Schleswig-Holsteinische Landtag. URL: <http://www.landtag.ltsh.de/> (дата обращения 01.10.2019).
 54. Statistik in Kürze. URL: <https://www.saarland.de/9348.htm> (дата обращения 01.10.2019).
 55. Statistik. URL: <https://www.statistik.sachsen.de> (дата обращения 01.10.2019).
 56. Statistik.Hessen. URL: <https://statistik.hessen.de> (дата обращения 01.10.2019).
 57. Statistische Amt Mecklenburg-Vorpommern. URL: <https://www.laiv-mv.de/Statistik/> (дата обращения 01.10.2019).
 58. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein. URL: <https://www.statistik-nord.de> (дата обращения 01.10.2019).
 59. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. URL: <https://www.statistik-bw.de> (дата обращения: 01.10.2019 г.).
 60. Statistisches Landesamt Bremen. URL: <https://www.statistik.bremen.de> (дата обращения 01.10.2019).
 61. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz. URL: <http://www.statistik.rlp.de> (дата обращения 01.10.2019).
 62. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt. URL: <https://statistik.sachsen-anhalt.de> (дата обращения 01.10.2019).
 63. Thüringer Landesamt für Statistik. URL: <https://statistik.thueringen.de> (дата обращения 01.10.2019).
 64. Thüringer Landtag. URL: www.thueringer-landtag.de (дата обращения 01.10.2019).