Оглавление

Введение…….2

Глава1. Законодательство Российской Федерации о статусе помощника выборного должностного лица (депутата, сенатора)……5

1.1. Права, обязанности и ответственность помощника выборного должностного лица (депутата, сенатора)……5

1.2. Требования к кандидату, ограничения деятельности, основания освобождения от должности помощника выборного должностного лица (депутата, сенатора)……..12

Глава2. Характеристика деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан…… 21

2.1. Полномочия и направления деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан……21

2.2. Результаты деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан: проблемы и пути их решения……..33

Заключение……46

Список использованной литературы……..50

Введение

Актуальность исследования. Вопросы деятельности законодательных органов, как федеральных, как и региональных представляют важное исследовательское значение в структуре общих вопросов организации и осуществления государственной власти в Российской Федерации. Нормативно-правовой статус самих законодательных органов, их структуры, а также основных участников законотворческого процесса, содержание их деятельности, гарантий и ограничений, связанных с ней – представляют важный теоретический интерес при попытке осмыслить вопросы общей организации законотворчества в стране, и как правило, обширно освещаются научным сообществом.

Однако, зачастую остается в тени институт помощников выборных лиц, как правило, понимающийся как вопрос второстепенный и менее важный. По этой причине, вопросы статуса, полномочий, нормативно-правовых оснований деятельности помощников депутатов и сенаторов не получают достаточной проработки в научном сообществе. Несмотря на это помощники выборных лиц играют немаловажную роль в общем законотворческом процессе, что актуализирует данную проблему и делает её злободневной.

Объектом исследования является помощники выборного лица, её *предметом* – статус и полномочия помощников выборных лиц. *Цель* исследования – исследование статуса и реализации полномочий помощников выборных лиц федерального и регионального уровней на примере республики Дагестан.

Данная исследовательская цель достигается путем решения следующих *задач*:

- изучить законодательство Российской Федерации о статусе, правах, обязанностях и ответственности, ограничении деятельности, оснований освобождения от должности помощника выборного должностного лица (депутата, сенатора);

- рассмотреть особенности законодательной базы, полномочий и направлений деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан;

- провести анализ деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан;

- выявить проблемы и предложить пути их решения по совершенствованию деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан.

Теоретико-методологической основой исследования стали труды И. П. Окулича[1], А. П. Любимова[2], Н. С. Кузьминой[3], а также нормативно-правовые акты, регулирующие проблему прав, обязанностей, гарантий и статуса помощников выборных лиц федеральных и региональных органов законодательной власти.

Теоретическая значимость работы заключается в систематизации нормативно-правовых источников в области регулирования деятельности помощников выборных лиц и анализа их деятельности, в том числе и на региональном уровне на примере Республики Дагестан, раскрытия их роли с содержательной, а также нормативно-правовой точек зрения.

---

[1] Окулич, И. П. Роль помощников депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Челябинского государственного университета. – 2002. – С. 71 – 76.

[2] Любимов, А. П. Роль помощника депутата в работе с обращениями граждан // Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. - № 4, 2005. – С. 2 – 4.

[3] Кузьмина, Н. С. Отдельные вопросы регулирования труда помощников депутатов// Аллея науки. - № 9, Т. 3, 2017. – С. 559 – 566.

Практическая значимость работы заключается в анализе деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан, выявлении их проблем и выработки предложений по их решению, что может быть использовано в практике организации деятельности помощников выборных лиц как в Республике Дагестан, так и в других субъектах Российской Федерации.

Глава 1. Законодательство Российской Федерации о статусе помощника выборного должностного лица (депутата, сенатора)

1.1. Права, обязанности и ответственность помощника выборного должностного лица (депутата, сенатора)

Нормативно-правовые основы деятельности помощника выборного должностного лица в Российской Федерации регулируются на федеральном уровне Федеральным законом от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации»[4], Федеральным законом от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»[5].

Наряду с этим, Государственной Думой Российской Федерации были сформулированы практические рекомендации в области организации деятельности помощника депутата Государственной Думы[6], которые регулируют широкий круг вопросов в области деятельности помощника депутата: его правовой статус, работу на территории, обращениями граждан, информационных и телекоммуникационных возможностей, предоставляемых для его работы и так далее. Отметим, что законодательство в области разъяснения нормативно-правового статуса помощника выборного должностного лица проходило разные этапы становления посредством регулярных редакций Федерального закона от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата

[4] ФЗ от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

[5] ФЗ от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/

[6] Практические рекомендации по организаци деятельности помощника депутата Государственной Думы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://duma.gov.ru/media/files/QYTp6Ngnkjh9Td9T6MDfAuw2XFWEMx2t.pdf

Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации»[7], включая новые вопросы регулирования их деятельности.

Согласно статье 37 Федерального закона от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации»[8] выборные лица (депутаты, сенаторы) имеют право иметь помощников по работе в Государственной думе и по работе на территории, определенной ему для работы. Таким образом, помощники депутата по работе в регионе или по работе Государственной Думе или Совете Федерации оказываются трудоустроенными в разных местах и имеют разный функционал, а также содержание деятельности.

Количество помощников выборных лиц (депутатов и сенаторов) регламентировано. Законодательство Российской Федерации определяет, что выборное лицо – представитель от субъекта Российской Федерации может иметь до 7 помощников, работающих по срочному трудовому договору или контракту, однако из этого числа только двое имеют статус помощников по работе в Совете Федерации или Государственной Думе.

Более того отдельное нормирование имеют помощники, работающие на общественных началах – их может быть до 40 человек у одного выборного лица. Таким образом, можно выделить 3 категории помощников выборных лиц, каждая из которых имеет свою специфику:

1. Помощники выборных лиц по работе в Государственной Думе или Совете Федерации, осуществляющие деятельность на основании трудового договора или контракта (до двух помощников на одно выборное лицо). Рабочее место данной категории помощников

[7] ФЗ от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

[8] ФЗ от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

предоставляется в здании Совета Федерации или здании Государственной Думы.

2. Помощники выборных лиц по работе в субъекте Российской Федерации, осуществляющие деятельность на основании трудового договора или контракта (до семи помощников на одно выборное лицо). Рабочее место данной категории помощников предоставляется в надлежаще оборудованном помещении в здании законодательного или исполнительного органа государственной власти субъекта, а также, по согласованию с выборным лицом – в здании органа местного самоуправления.
3. Помощники выборного лица, осуществляющие свою деятельность н общественных началах (до 40 помощников на одно выборное лицо). Организация рабочих мест данной категории помощников не регламентируется.

Необходимо отметить, что помощники выборных лиц, работающие на общественных началах, не имеет права получать за свою работу вознаграждение из фонда оплаты труда помощников депутата. Однако выборные лица вправе стимулировать работу своих помощников, работающих на общественных началах, только за счёт личных средств. Поскольку с таким помощником выборного лица не заключается ни срочный служебный контракт, ни срочный трудовой договор, ни иной соответствующий договор, он добровольно принимает на себя обязанности помощника депутата[9].

Права и обязанности помощника выборного должностного лица определяется Федеральным законом от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации»[10].

[9] Практические рекомендации по организации деятельности помощника депутата Государственной Думы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://duma.gov.ru/media/files/QYTp6Ngnkjh9Td9T6MDfAuw2XFWEMx2t.pdf

[10] ФЗ от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

Согласно статье 39 данного нормативно-правового акта к обязанностям помощника выборного лица относятся следующие:

а) ведение записи на прием к сенатору Российской Федерации, депутату Государственной Думы и проведение предварительного приема;

б) подготовка аналитических, информационных, справочных и других материалов, необходимых сенатору Российской Федерации, депутату Государственной Думы для осуществления ими своих полномочий;

в) получение по поручению сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы в органах государственной власти, избирательных комиссиях и комиссиях референдума, органах местного самоуправления, организациях, общественных объединениях документов, в том числе получение вне очереди проездных документов, а также информационных и справочных материалов, необходимых сенатору Российской Федерации, депутату Государственной Думы для осуществления ими своих полномочий;

г) организация встреч сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы с избирателями;

д) ведение делопроизводства;

е) выполнение иных поручений сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, предусмотренных срочным служебным контрактом или срочным трудовым договором[11].

Говоря об обязанностях помощников депутатов, которые раскрывают лишь целевые задачи их деятельности, важно отметить назначение института помощников, то есть ключевые цели, которые они должны в своей деятельности достигать.

Так, И. П. Окулич, говоря про основные цели существования пула помощников выборных лиц утверждает, что их назначение сводится к повышению профессионализма выборных лиц, основанное на восполнение

[11] ФЗ от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

«пробелов»: «человек не может быть одинаково компетентным со всех сферах жизнедеятельности, а законами регулируются практически все сферы общественных отношений, следовательно, возможны различные упущения и недостатки со стороны депутатов. На наш взгляд для того, чтобы устранить эти «пробелы» и нужны депутатам помощники, эксперты и консультанты, то есть специалисты в конкретной узкой сфере отношений. Поэтому помощники, будучи высококлассными специалистами - каждый в своей области - в совокупности «делают» депутатов профессиональными законодателями»[12].

Таким образом, важным назначением пула помощников выборных лиц – это специальная помощь депутату в консультировании по широкому кругу вопросов, вытекающих из профессиональной деятельности выборного лица. Действительно, выборные лица несмотря на то, что они призваны решать важные социально-экономические и политические задачи в области внутренней и внешней политики, как правило выступают экспертами в своей узкой профессиональной области, и могут быть не знакомы с проблематикой вопросов, с которыми они сталкиваются: юридической, финансовой, экономической, демографической, геополитической и иной.

Компенсация естественной некомпетентности выборных лиц в частных вопросах посредством своих помощников – важная необходимость, обусловившая появление помощников, которая в том числе должна учитываться в подборе их кандидатур на должность.

Другое важное назначение пула помощников - освобождение выборных лиц от рутинной работы, связанной с секретарскими, бумажными вопросами, организационно-административными вопросами, что позволяет сосредоточиться на более важных вещах в рамках своей деятельности.

К правам помощника выборного лица относятся:

а) пользование копировально-множительной и вычислительной техникой, имеющейся в распоряжении органов государственной власти,

[12] Окулич, И. П. Роль помощников депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Челябинского государственного университета. – 2002. – С. 71 – 76.

органов местного самоуправления и организаций, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

б) получение адресованных сенатору Российской Федерации, депутату Государственной Думы почтовых и телеграфных отправлений;

в) бесплатный проезд в поездах и автобусах междугородных сообщений: для помощника сенатора Российской Федерации - представителя от субъекта Российской Федерации - в пределах соответствующего субъекта Российской Федерации, для помощника депутата Государственной Думы - в пределах территории, определенной депутату Государственной Думы. Проезд в поездах и автобусах междугородных сообщений в случае, если продажа билетов производится с указанием номера места, осуществляется по бесплатному билету, получаемому по предъявлении удостоверения помощника сенатора Российской Федерации - представителя от субъекта Российской Федерации, депутата Государственной Думы в билетных кассах железнодорожных вокзалов, автовокзалов, автостанций, транспортно-экспедиционных агентств или непосредственно при посадке в поезд или автобус;

г) пользование залами для официальных лиц и делегаций аэропортов и аэровокзалов, железнодорожных вокзалов и станций, морских вокзалов (портов) и речных вокзалов в случае выезда в служебные командировки вместе с сенатором Российской Федерации, депутатом Государственной Думы (за исключением помощников, работающих на общественных началах);

д) по поручению сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы беспрепятственный проход в здания органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций[13].

Наряду с озвученными выше правами помощников, необходимо отметить ряд социальных гарантий, которые предоставляются помощникам выборных лиц (депутатов, сенаторов).

[13] ФЗ от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

К таким гарантиям относятся медицинское страхование (как самого помощника, так и членов его семьи), пенсионное обеспечение за выслугу лет (при этом при выходе на пенсию помощника выборного лица за выслугу лет медицинское страхование сохраняется за ним), гарантия трудоустройства (предполагается гарантия возвращение помощника к прежней работе после истечения срока трудового договора или контракта), предоставление оплачиваемого отпуска. Своеобразной гарантией является также незамедлительное информирование выборного лица в случае ареста, задержания, привлечения к уголовной или административной ответственности помощника, такая мера позволяет незамедлительно вмешиваться выборному лицу в ход развития ситуации при сомнении в законности этих действий по отношению к помощнику.

Отдельным видом прав и гарантий помощников выборных лиц является порядок и размер оплаты их труда. Статья 40 Федерального закона от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации»[14] регулирует подход к определению размера оплаты труда помощников выборных лиц: фонд оплаты труда всего пула помощников выборного лица составляет 3,34 его ежемесячного денежного вознаграждения, при этом в рамках этих границ выборное лицо распределяет денежные средства фонда между своими помощниками по своему усмотрению.

Регулирование отпуска помощникам выборных лиц определяется Федеральным законом от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»[15], согласно которому продолжительность основного оплачиваемого отпуска помощника выборного лица, как государственного гражданского служащего составляет 30 календарных дней. Дополнительные отпуска, в соответствии с тем же нормативно-правовым актом, связаны с

[14] ФЗ от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

[15] ФЗ от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/

выслугой лет, и составляет один дополнительный день за каждый отработанный полный год, но не более 10 дней.

1.2. Требования к кандидату, ограничения деятельности, основания освобождения от должности помощника выборного должностного лица (депутата, сенатора)

Затрагивая вопросы о нормативно-правовом регулировании деятельности помощников выборных лиц, необходимо отметить порядок их приема на работу и увольнения, требования к кандидатам, а также вопросы оснований освобождения от должности. Основные положения, регламентирующие данные вопросы представлены в статье 38 Федерального закона от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации»[16].

Наряду с этим, поскольку данный федеральный закон относит помощников выборных лиц к категории государственных гражданских служащих, эти вопросы регулируются в том числе Федеральным законом N 79-ФЗ от 27.07.2004 (последняя редакция) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[17].

Порядок приема на работу. Заключение трудового контракта или трудового договора помощника выборного лица имеет срочный характер и определяется сроком полномочий выборного лица, если другое не оговорено дополнительно. Заключение трудового договора или контракта не касается

[16] ФЗ от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

[17] ФЗ от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/

помощников, действующих на общественных началах, а значит касается только помощников, действующих

Прием на работу помощника выборного лица, действующего в Государственной Думе или Совете Федерации, осуществляется распоряжением руководителя соответствующей палаты (Государственной Думы или Совета Федерации), а действующего в субъекте Российской Федерации – распоряжением руководителя соответствующего исполнительного органа.

Помощники выборных лиц, действующие на основании трудового договора или контракта, являются государственными гражданскими служащими, а те из них, которые учувствуют в работе Государственной Думы или Совета Федерации имеют статуса федерального государственного служащего.

Наряду с этим федеральным законом предусматривается особый вид перехода к исполнениям обязанностей помощника выборного лица для особых категорий должностных лиц, а именно лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, работники органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, таможенных органов, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения Российской Федерации для работы в качестве помощника по трудовому договору (контракту) *прикомандировываются* на основании представления сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы к соответствующему исполнительному органу государственной власти[18].

[18] ФЗ от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

Таким образом, мы видим разные подходу к трудоустройству граждан на должность помощника выборного лица.

Требования к кандидату на должность помощника выборного лица и ограничения деятельности.

Говоря о требованиях, предъявляемых к помощнику депутата или сенатора, помимо очевидной способности выполнять обязанности, определенные законом, выдвигается требование *быть гражданином Российской Федерации.* Поскольку деятельность как самого выборного лица, так и его помощников имеет прямое отношение к политической жизни страны, данное требование является логичным и целесообразным.

Наряду с этим, гражданин не может быть помощником двух и более депутатов, а значит требованием, предъявляемых к кандидату в помощники выборного лица – отсутствие действующего трудового договора или контракта на замещение функций помощника депутата.

Более того, в дополнение к перечисленным требованиям национальный стандарт Российской Федерации, регламентирующий деятельность помощников депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации[19] определяет список ограничений, не дающих возможности гражданину стать помощником выборного лица, или являющихся поводом к прекращению исполнению ими своих должностных обязанностей:

- признание его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

- осуждение его к наказанию, исключающему возможность исполнения обязанностей помощника депутата, по приговору суда, вступившему в

---

19 Национальный стандарт Российской Федерации «Деятельность помощников депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/1200156827

законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

- отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение обязанностей помощника депутата связано с использованием таких сведений;

- близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с депутатом;

- выход из гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства другого государства;

- наличие гражданства другого государства (других государств)[20].

Отдельно стоит отметить регламентацию требований в отношении помощников выборных лиц, действующих на общественных началах. Законодательство Российской Федерации не регулирует этот вопрос. Возможно, это связано с тем, что отношения выборного лица и его помощника не закреплены трудовым договором.

Однако, все же отношения между выборным лицом и его помощником, действующего на общественных началах, зафиксированы особым документом, который выдается помощнику (вне зависимости от его категории) – удостоверение помощника выборного лица, которое является главным документом, подтверждающим его статус.

Наряду с трудовым договором или трудовым контрактом, удостоверение помощника является важным инструментом конституирования отношений между выборным лицом и его помощником. В связи с этим, процедура выдачи удостоверения строго регламентирована.

---

20 Национальный стандарт Российской Федерации «Деятельность помощников депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/1200156827

Согласно практическим рекомендациям по организации деятельности помощника депутата Государственной думы, удостоверение помощника депутата Государственной Думы по работе в Государственной Думе, работающего по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору, оформляется на основании распоряжения Руководителя Аппарата Государственной Думы о назначении на должность федеральной государственной гражданской службы (приёме на работу) помощника депутата Государственной Думы.

Удостоверение помощника депутата Государственной Думы по работе на соответствующей территории, работающего по срочному трудовому договору, оформляется на основании заверенной в установленном порядке копии распоряжения (приказа) руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о приёме на работу помощника депутата Государственной Думы.

В свою очередь, удостоверение помощника депутата Государственной Думы, работающего на общественных началах, оформляется на основании представления депутата Государственной Думы на имя Руководителя Аппарата Государственной Думы, к которому прилагаются заявление помощника депутата Государственной Думы на имя депутата Государственной Думы, анкета, заверенная по месту работы (службы), и копия его паспорта[21].

В удостоверении указывается на каких основаниях действует помощник (общественные начала или трудовой договор/контракт) и к какой категории помощников от относится (на территории субъекта или непосредственно в Государственной Думе или Совете Федерации), фамилия, имя и отчества, как самого помощника, так и выборного лица, помощником которого он является.

[21] Практические рекомендации по организации деятельности помощника депутата Государственной Думы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://duma.gov.ru/media/files/QYTp6Ngnkjh9Td9T6MDfAuw2XFWEMx2t.pdf

Наличие такого важного документа как удостоверение позволяет утверждать, что отношения всех категорий помощников и выборного лица имеют документационное подтверждение, а значит отсутствие договора или контракта не является поводом для несоблюдения действующего законодательства о помощниках выборного лица, в том числе по части требований, предъявляемых к кандидату в помощники выборного лица – невозможны.

Таким образом, требования, предъявляемые к помощнику депутата, действующего на общественных началах, и требования, предъявляемые к помощнику депутата, действующего на основании трудового договора или контракта – равнозначны.

Основания для освобождения от должности помощника выборного лица.

Основная причина освобождения помощника выборного лица от должности является истечения срока его трудового договора или контракта. Таким образом, срочный трудовой договор предполагает автоматическое освобождение от обязанностей помощника по истечению его срока. Однако законом предусмотрены случаи досрочного (то есть до истечения срока трудового договора или контракта) увольнения помощника выборного лица. К таким случаям пункт 10 статьи 38 Федерального закона от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации»[22] относит:

- представление сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы;

[22] ФЗ от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

- досрочное прекращение полномочий сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы независимо от срока действия заключенного срочного служебного контракта или срочного трудового договора;

- собственное желание помощника сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы.

Наряду с этим вопросы увольнения помощников выборных лиц регулируются в том числе и определенными гарантиями. Так, например, по истечении срока полномочий помощника предоставляется прежняя работа (должность), в случае если помощник работал ранее в органах государственной власти или же органах местного самоуправления.

Обратим внимание, что поскольку категория помощник выборных лиц, действующих на общественных началах, не предусматривает оформленных отношений между выборным лицом и его помощником, то никаких специальных регламентов, представленных в нормативно-правовых актах, в их отношении не приводится. Однако стоит отметить, что в практических рекомендациях по организации деятельности помощника депутата Государственной Думы[23] отмечается, что помощник депутата, привлекаемый на общественных началах «добровольно принимает на себя обязанности помощника депутата Государственной Думы, предусмотренные статьей 39 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», и вправе отказаться от исполнения этих обязанностей в любой момент»[24].

Таким образом, помощники выборных лиц, действующие на общественных началах, выполняют взятые на себя обязанности по личному желанию, по собственному же усмотрению прекращают выполнение

[23] Практические рекомендации по организации деятельности помощника депутата Государственной Думы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://duma.gov.ru/media/files/QYTp6Ngnkjh9Td9T6MDfAuw2XFWEMx2t.pdf

[24] Практические рекомендации по организации деятельности помощника депутата Государственной Думы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://duma.gov.ru/media/files/QYTp6Ngnkjh9Td9T6MDfAuw2XFWEMx2t.pdf

обязанностей, однако имеют возможность получать доход, за осуществляемую ими деятельность из личных средств выборного лица.

В результате в рамках исследования законодательства Российской Федерации о статусе помощника выборного должностного лица (депутата, сенатора) были сформулированы следующие выводы:

- основы нормативного регулирования деятельности помощников выборных лиц (депутатов, сенаторов) представлены в федеральном законе от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации»[25], а также, так как, согласно данному федеральному закону, помощники выборных лиц являются государственными служащими – федеральным законом от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»[26];

- помощники выборных лиц могут действовать на основании трудового договора или контракта, срок которого не может превышать срок полномочий выборного лица, а также на общественных началах, при этом помощники, действующие на общественных началах, не имеют оплаты за свой труд, кроме случаев личной инициативы выборного лица, осуществляющего им выплаты из личных средств;

- конституирование отношений между выборным лицом и его помощником подтверждается выдачей ему удостоверения, которое выдается всем категориям помощников;

- законодательством регламентируется порог количества помощников на одного депутата (различное в зависимости от категории помощников), лимит фонда оплаты их труда (для помощников, действующих на основании

[25] ФЗ от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

[26] ФЗ от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/

трудового договора или контракта), место их работы, требования, предъявляемые к ним, а также гарантии, предоставляемые им.

Глава2. Характеристика деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан

2.1. Полномочия и направления деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан

Регулирование деятельности помощников выборных лиц на региональном уровне имеет свое отличие от общефедеральных требований. Так в Республике Дагестан основными нормативно-правовыми актами, регламентирующими положение помощников депутатов Народного Собрания, является Положение «О помощниках депутатов Народного Собрания Республики Дагестан», введенное постановлением Народного Собрания Республики Дагестан 30.11.1995 года[27] и Закон Республики Дагестан от 13 июля 1995 года №1 «О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан»[28].

Согласно Закону Республики Дагестан от 13 июля 1995 года №1 «О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан»[29] депутат Народного Собрания Республики Дагестан «может иметь до пяти помощников для содействия в осуществлении депутатских полномочий в Народном Собрании и в избирательном округе. Депутат Народного Собрания самостоятельно определяет число своих помощников, подбирает их и распределяет обязанности между ними. Депутат Народного Собрания несет ответственность за действия своих помощников и вправе в любое время заменить их. Помощник депутата выполняет работу на общественных началах»[30].

---

[27] Положение «О помощниках депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» от 30.11.1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/473106141

[28] Закон Республики Дагестан от 13 июля 1995 года №1 « О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/802037539

[29] Закон Республики Дагестан от 13 июля 1995 года №1 «О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/802037539

[30] Закон Республики Дагестан от 13 июля 1995 года №1 «О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/802037539

Таким образом, в отличие от помощников выборных лиц федерального уровня на уровне субъектов Российской Федерации не предусмотрено трудоустройство помощников и заключение с ними трудовых договоров или контрактов.

Одной из главных функций помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан является их *взаимодействие* с широким кругом лиц, в частности:

- с избирателями;

- органами государственного и муниципального управления;

- общественными организациями и другими общественными структурами;

- населением, проживающим на территории избирательного округа;

- различными предприятиями и учреждениями, взаимодействие с которыми необходимо депутату в рамках реализации своих полномочий.

Наряду с этим, как отмечалось выше, деятельность помощников депутатов связана с необходимостью систематической экспертной помощи депутату в узких вопросах, касающихся исполнения им своих обязанностей, поэтому важная составляющая работы помощников – *научно-консультативная.* Эта функция направлена на повышение компетентности депутатов, осведомленности в тонкостях решаемых вопросов, для выработки наиболее эффективных решений.

Другая функция, которую реализуют помощники депутатов Народного Собрания Республики Дагестан – *организационно-техническая*. Она связана с освобождением депутата от ряда рутинных дел и функций путем делегирования данной работы на помощников.

Несмотря на то, что Положение «О помощниках депутатов Народного Собрания Республики Дагестан», введенное постановлением Народного

Собрания Республики Дагестан 30.11.1995 года[31] не регламентирует вопросы рабочего места помощников, указывается, что для их работы должны быть созданы нормальные условия. Наряду с этим, документационная фиксация отношений между помощником и депутатом также осуществляется выдачей удостоверения.

Так же положение не дает разъяснений в отношении принципа распределения обязанностей, которые должны выполнять помощники: депутат самостоятельно по согласованию с помощником определяет круг задач и перечень обязанностей, которые осуществляет конкретный помощник.

К общим обязанностям помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан относятся:

-организация приема депутатом населения в избирательном округе и контроль за выполнением мер, принимаемых по обращениям населения;

-организация встреч депутата с избирателями в трудовых коллективах и жителями избирательного округа;

-предварительная работа по рассмотрению писем и обращений избирателей и должностных лиц;

-ведение делопроизводства;

-информационно-аналитическая и методическая помощь депутату в подготовке проектов документов, вносимых на рассмотрение Народного Собрания Республики Дагестан и его органов;

-информирование депутата Народного Собрания Республики Дагестан об исполнении на территории округа законов Республики Дагестан и постановлений Народного Собрания Республики Дагестан;

-учет и анализ постановлений и распоряжений органов местного самоуправления на территории избирательного округа;

[31] Положение «О помощниках депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» от 30.11.1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/473106141

-информирование депутата об изменениях, событиях, происходящих на территории его избирательного округа;

-выполнение иных поручений, связанных с осуществлением депутатской деятельности[32].

Отметим, что сравнение обязанностей помощников выборных лиц федерального уровня и помощников депутатов регионального уровня (на примере Республики Дагестан) имеют некоторые отличия.

Так, например, появились специальные обязанности, к которым относится информирование депутата об изменениях, событиях, происходящих на территории его избирательного округа, а также анализ постановлений и распоряжений органов местного самоуправления на территории избирательного округа. Здесь добавляются обязанности, которые связана с реализацией полномочий депутата на региональном уровне.

Вероятно, это связано с тем, что на федеральном уровне обязанности помощника прописаны для разных категорий помощников, как действующих при соответствующих палатах парламента, так и работающих в субъектах. В связи с этим, обязанности данных категорий помощников различны, а нормативное их регулирование сформулировано в общем – для каждой категории. Помощники депутата парламентов регионального уровня же занимаются одинаковым кругом обязанностей, поэтому регламентация их обязанностей может носить более предметный характер.

Рассмотрим теперь права помощника депутата Народного Собрания Республики Дагестан, определенных положением:

В целях выполнения своих должностных обязанностей помощник имеет право:

[32] Положение «О помощниках депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» от 30.11.1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/473106141

-проводить предварительный прием населения и представителей организаций и вести запись на прием к депутату Народного Собрания Республики Дагестан;

-присутствовать по поручению депутата на заседаниях органов местного самоуправления на территории округа;

-представлять подготовленные депутатом Народного Собрания Республики Дагестан предложения, обращения, заявления и иные документы на заседаниях и совещаниях государственных, общественных и иных органов по его поручению;

-получать по поручению депутата в государственных и общественных органах, органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях документы, а также информационные и справочные материалы, необходимые депутату для осуществления депутатской деятельности;

-получать адресованные депутату почтовые и телеграфные отправления;

-давать по поручению депутата объявления и другую информацию в средства массовой информации;

-по письменной заявке депутата получать копии правовых актов, имеющихся в распоряжении органов государственной власти, местного самоуправления, расположенных на территории избирательного округа депутата[33].

Как мы видим, основные права помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан вытекают из его обязанностей, являются ресурсными инструментами реализации помощниками их обязанностей полноразмерно.

Отметим, что в положении нет сведений о гарантиях, предоставляемых помощнику, однако отмечается, как в случае и с помощниками выборных лиц федерального уровня, что в случае привлечения помощника к

[33] Положение «О помощниках депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» от 30.11.1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/473106141

административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, или уголовной ответственности, а также при его аресте или задержании на территории Республики Дагестан депутат Народного Собрания Республики Дагестан уведомляется об этом в течение 24 часов.

Обратимся к рассмотрению состава Народного Собрания Республики Дагестан. Всего в парламенте состоят 90 депутатов, избранных из различных районов. Отметим, что квотирование депутатов по районам неравномерное (Таблица 2.1 – Распределение количества депутатов Народного Собрания Республики Дагестан по районам).

Таблица 2.1 – Распределение количества депутатов Народного Собрания Республики Дагестан по районам

Название района	Количество депутатов
Общереспубликанский округ	17
Агульский район	1
Акушинский район	1
Ахвахский район	1
Ахтынский район	1
Бабаюртовский район	1
Бежтинский участок	1
Ботлихский район	1
Буйнакск	1
Буйнакский район	1
Гергебильский район	1
Гумбетовский район	1
Гунибский район	2
Дагестанские Огни	1
Дахадаевский район	1

Дербент	2
Дербентский район	2
Докузпаринский район	1
Избербаш	2
Казбековский район	1
Кайтагский район	2
Карабудахкентский район	1
Каспийск	1
Каякентский район	1
Кизилюрт	1
Кизилюртовский район	2
Кизляр	1
Кизлярский район	1
Кулинский район	1
Кумторкалинский район	1
Курахский район	1
Лакский район	1
Левашинский район	1
Магарамкентский район	2
Махачкала	10
Новолакский район	1
Ногайский район	1
Рутульский район	1
Сергокалинский район	1
Сулейман-Стальский район	1
Табасаранский район	1
Тарумовский район	1
Тляратинский район	1
Унцукульский район	1
Хасавюрт	3

Хасавюртовский район	4
Хивский район	1
Хунзахский район	1
Цумадинский район	1
Цунтинский район	1
Чародинский район	1
Шамильский район	1
Южно-Сухокумск	1
Всего	90

Источник: составлено на основании данных официального сайта Народного Собрания Республики Дагестан[34].

Отметим, что наиболее многочисленно представленными в Народном Собрании районами являются город Махачкала, город Хасавюрт и Хасавюртский район, также в общей структуре выделяются Гунибский район, город Дербент, Дербентский район, Кайтагский район, Кизилюртовский район и Магарамкентский район.

Отметим, что в структуре Народного Собрания Республики Дагестан выделяется также партийная принадлежность. Обратимся к рассмотрению структуры Народного Собрания Республики Дагестан с точки зрения партийного представительства (Таблица 2.2 - Структура Народного Собрания Республики Дагестан с точки зрения партийного представительства депутатов).

Таблица 2.2 - Структура Народного Собрания Республики Дагестан с точки зрения партийного представительства депутатов.

Партия	Представительство в парламенте

[34] Официальный сайт Народного Собрания Республики Дагестан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://nsrd.ru/struktura/deputaty-po-okrugam/420/

Единая Россия	69
Справедливая Россия	11
КПРФ	10

Источник: составлено на основании данных официального сайта Народного Собрания Республики Дагестан[35].

Обращаясь к структуре и составу Народного Собрания Республики Дагестан, отметим, что необходимая информация о депутатах – контактные данные, данные об образовании, месте проживания, принадлежность к району, - представлена на официальном сайте Народного Собрания[36], однако официальной информации о помощниках депутатов – их количество, контактные данные, причастность к конкретному депутату – отсутствует.

Отметим, что вопросы о роли и статусе депутатов Народного Собрания Республики Дагестан, оценке эффективности их длительности в системе социально-экономического развития региона и отдельных его проблем стали предметом научных изысканий ряда авторов – Ш. Баймурзаева[3738], З. Н. Омарова[39], Х. М. Шабанов, С. М. Габиева, Т. Г. Алибеков[40], которые отчасти затрагивают вопросы о роли помощников депутатов.

Так, например, отмечается ряд специфических функций, которые могут выполнять помощники депутатов, вытекающие из национальной окраски

[35] Официальный сайт Народного Собрания Республики Дагестан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://nsrd.ru/struktura/deputaty-po-okrugam/420/

[36] Официальный сайт Народного Собрания Республики Дагестан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://nsrd.ru/struktura/deputaty-po-okrugam/420/

[37] Баймурзаев, Ш. Место и роль народного собрания во властной системе Республики Дагестан // Дагестанский филиал Университета Российской академии образования. - № 10 (280), 2015. – С. 42-49.

[38] Баймурзаев, Ш. Б. Место и роль народного собрания во властной системе Республики Дагестан // Власть. - № 6, 2015. – С. 89-93.

[39] Омарова, З. Н. Депутат народного собрания республики Дагестан: проблемы статуса и организации работы // диссертация на соискание кандидата юридических наук. – Москва, 2010. – 179 с.

[40] Шабанов, Х. М., Габиева, С. М., Алибеков, Т. Г. Взаимодействие народного собрания республики Дагестан с иными органами государственной власти // Юридический вестник дагестанского государственного университета. - № 2, Том 14, 2015. – С. 49-52.

региона: согласно 11 статье Конституции Республики Дагестан[41] заседания Народного Собрания проходят на русском языке, однако ряд депутатов могут не владеть русским языком.

Наряду с этим указывается, что, если депутат не владеет русским языком, он имеет право пользоваться услугами переводчика или помощника, способных перевести его мысли и предложения на русский язык.

При анализе деятельности депутатов Народного Собрания Республики Дагестан З. Н. Омарова указывает на комплексный характер их работы, активный характер в реализации своих депутатских функций: «В Народном Собрании Республики Дагестан используются практически все традиционные формы деятельности, связанные с реализацией депутатами своего права на активное участие в заседаниях парламента. Это права на выступление, на выступление, на вопросы, справки. Есть право депутатского запроса – оно регулярно используется депутатами, а наряду с ним – право парламентского запроса, реализуемое Народным Собранием в целом»[42].

Данное положение раскрывает активный характер использования депутатским корпусом своих полномочий, что в том числе характеризует и активность деятельности их помощников – как необходимый ресурс плодотворной работы депутата.

Ш. Баймурзаева в свою очередь при оценке роли парламента в осуществлении реальной власти в республике утверждает, что у Народного Собрания не получилось стать полноценным политическим институтом: «Анализ реальных возможностей осуществления названных полномочий позволяет сделать вывод, что в Республике Дагестан в силу целого комплекса факторов сильный, дееспособный и профессиональный парламент не состоялся. С точки зрения реального осуществления этих и других связанных

[41] Конституция Республики Дагестан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://constitution.garant.ru/region/cons_dagest/

[42] Омарова, З. Н. Депутат народного собрания республики Дагестан: проблемы статуса и организации работы // диссертация на соискание кандидата юридических наук. – Москва, 2010. – С. 29.

с ними полномочий и функций определяющее значение имеет тот факт, что вопреки установленному Конституцией Республики Дагестан разделению власти на три ветви реальная власть в области принятия решений по ключевым вопросам сосредоточена в руках главы республики. Можно утверждать, что по ряду ключевых критериев парламент Республики Дагестан фактически трудно оценивать как реальный и эффективный противовес президенту и исполнительной власти. Многолетний опыт парламентской деятельности свидетельствует о том, что Народное собрание практически единогласно голосует за любого кандидата на пост главы республики, предложенного федеральным центром. В этом плане показателен следующий факт. М.А. Алиев вскоре после занятия поста президента республики в 2006 г. поставил перед парламентом вопрос об отставке Магомедсалама Магомедова, сына бывшего главы Дагестана Магомедали Магомедова, с поста председателя Народного собрания. Депутаты единогласно проголосовали в поддержку предложения Алиева»[43].

Данное положение, с одной стороны, характеризует положение Народного Собрания и его депутатов скорее номинально-действующим. Отсутствие реальной вовлеченности в политическую жизнь региона депутатами характеризует их деятельность как недостаточную, в том числе в рамках реализации представительских функций регионов и их интересов.

Таким образом в рамках рассмотрения полномочия и направления деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан были выявлены 3 основные направления деятельности помощников депутатов, анализу которых будет посвящен следующий параграф работы:

- *деятельность по взаимодействию,* главным образом проявляющая себя во взаимодействии с населением;

[43] Баймурзаев, Ш. Б. Место и роль народного собрания во властной системе Республики Дагестан // Власть. - № 6, 2015. – С. 89-93.

- *научно-консультативная:* направлена на повышение компетентности депутатов, осведомленности в тонкостях решаемых вопросов, для выработки наиболее эффективных решений;

- *организационно-техническая*: она связана с освобождением депутата от ряда рутинных дел и функций путем делегирования данной работы на помощников.

Для оценки деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан обращение к анализу реализации научно-консультативной и организационно-технической функций оказывается затруднительным, так как реализация данных функций связана с непосредственным взаимодействием с депутатом, и для корректной их оценки нет ни объективных критериев, ни достаточных сведений.

Однако оценить эффективность реализации функции по взаимодействию с населением помощников, удобства этого взаимодействия и его эффективности возможно через анализ инструментов данного взаимодействия и сбора эмпирических данных.

2.2. Результаты деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан: проблемы и пути их решения

Как отмечалось выше доступным для анализа объектом исследования в области оценки результатов деятельности помощников депутатом Народного Собрания Республики Дагестан является их *взаимодействие с населением.*

Обратимся к исследованию формы взаимодействия помощников депутатов с населением. По форме взаимодействия мы можем выделить три вида взаимодействия:

1. *Взаимодействие по информированию*. Предполагают наличие односторонней связи со стороны депутатов и его помощников. Они реализуют их потребность в формировании их позитивного имиджа, контроле электоральных настроений, общественного сознания и политического поведения граждан.

Информационная работа удовлетворяет информационные потребности населения, связанные с необходимостью формировать личные оценочные суждения в отношении их гражданской позиции и гражданского долга, осуществлять контроль за действиями органов власти, контролировать управление городской средой.

Несмотря на простоту реализации задач информирования населения посредством сервисов электронного участия, в условиях демократического общества информация играет одну из ключевых ролей в управлении общественными отношениями. Это формирует важный принцип публичности власти и публичности её деятельности.

Как утверждал М. Кастельс: «с бурным развитием Internet-технологий, телевидения, иных электронных масс-медиа складывается массовая культура, основанная на медиатизации, компьютеризации, виртуализации, интеллектуализации. Формируется «сетевое общество» («network society»), где публичная власть «переопределена, но не исчезла, как и социальная борьба»[44].

Исходя из этого положения мы можем утверждать, что массовая культура, основанная на медиатизации, затрагивает важнейшие основы

[44] Кастельс М. Власть коммуникации /Перевод с английского Н.М.Тылевич; предисловие к изданию 2013 года А.А. Архиповой; под научной редакцией А.И.Черных. 2-е издание, дополненное. -М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2017. – С. 276.

системы общественных отношений, трансформируя принципы их изменений, в которых интернет активность играет одну из ключевых ролей: «Существовавшая прежде социально-экономическая, политическая, идеологическая и пр. конфронтация собственников средств производства и наемных работников сменяется оппозицией Internet-имущих и Internet-неимущих»[45].

Мы сегодня наблюдаем, какое преимущество с точки зрения информированности граждан предоставляет интернет. Информация, содержащаяся в интернет-ресурсах, предоставляется по целевому принципу: например, если гражданин подписан на определенное сообщество в социальных сетях – то он уже выражает интерес к определённому предмету информирования, а значит данный контент будет доведен целевым образом в необходимых деталях и с достаточными подробностями, которое может показаться избыточным другому человеку. Она намного более полна и менее цензурирована, нежели в печатных и телевизионных СМИ, подается более оперативно.

Еще Фрэнсис Бэкон говорил в 16 веке: «знание – сила, знание – власть, мы можем столько, сколько мы знаем», а сейчас в условиях постиндустриального общества, делающего информацию ключевой производительной и социальной силой – сервисы информирования становятся одним из наиболее мощных инструментов воздействия на массовое сознание.

Народное Собрание Республики Дагестан представлено в цифровой среде официальным сайтом[46], содержащим информационный контент по широкому кругу вопросов: контакты учреждения, его миссия, кадровый состав, нормативная база, планы деятельности и отчеты, сведения о депутатах, алгоритмы обращений при различных жизненных ситуациях – это крупный информационный электронный ресурс по делам парламента.

---

[45] Там же, С. 288.

[46] Официальный сайт Народного Собрания Республики Дагестан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://nsrd.ru/struktura/deputaty-po-okrugam/420/

Наряду с этим у Народного Собрания есть официальное сообщества в социальной сети «Вконтакте»[47] с общей численностью подписчиков 213. В данном сообществе представлен ряд справочной информации в удобном кратком формате, повышающий гражданскую грамотность по различным вопросам в области политики социальной защиты населения, есть новостная лента, присутствуют сервисы принятия решений. Лента сообщений сообщества «живая», в ней появляются новые сообщения каждый день.

В мессенджерах Народное Собрание Республики Дагестан представлено официальным телеграм-каналом[48] с общим числом подписчиков 1460.

Такая представленность сервисов информирования в электронной среде Народного Собрания представляется полноразмерной и достаточно развитой. Отмечается высокий уровень работы по информированию населения, доступности информации о депутатах и их помощников в цифровой среде, что повышает лояльность населения и степень доверия.

2. Взаимодействие с населением в форме сотрудничества. Данная форма взаимодействия представлена в виде сервисов общественного консультирования, слушания, отлаженных каналов обратной связи. Самый распространенный вид сервисов сотрудничества – электронные приемные. Сегодня инструмент общественных приемных существует в структуре сайтов многих органов государственной власти и муниципального управления. Опциональность сервисов позволяет составить электронное обращение, отследить результат обращения, описать историю проблемы и историю запросов. Такие сервисы служат электронным аналогом обычных очных общественных приемных, которые предполагают личный визит или письменное обращение, однако существенно оптимизируют затраты времени гражданина.

---

[47] Страница сообщества Народного Собрания Республики Дагестан в социальной сети «Вконтакте» Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://vk.com/public213123168

[48] Официальный телеграм-канал Народного Собрания Республики Дагестан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://t.me/parlamentrd

Наряду с сервисами информирования являются важнейшими инструментами реализации демократических принципов, реализуют потребность гражданина быть услышанным, и получить содействие в удовлетворении его потребностей и нужд. Исходя их того положения, что деятельность органов власти направлена главным образом на соблюдение общественных интересов, властные структуры должны быть информированы о потребностях и нуждах населения чтобы эффективно избирать направления деятельности. В связи с этим наличие каналов обратной связи со стороны населения являются важнейшим инструментом соблюдения общественных интересов.

В системе цифровых сервисов Народного Собрания сервисы сотрудничества (обратной связи) представлены следующими опциями:

- электронное обращение на официальной сайте департамента[49];

- обращение в сообщество департамента в социальной сети «Вконтакте»[50].

3. Взаимодействие с населением помощников депутатов посредством совместного принятия решений. Данная форма оказывается наименее развитыми в системе сервисов электронного участия. Именно эти сервисы воплощают принцип народовластия, поощряют гражданскую активность, вовлекают общество в реальный процесс управления, а значит и требуют необходимого уровня развития. На сегодняшний день такие сервисы главным образом реализуются посредством голосования по вопросам, связанным с различными областными конкурсами по направлениям деятельности социальной работы. Необходимо отметить, что вопросы, выносимые на голосование в современных условиях довольно-таки поверхностные и не связаны непосредственно с реальным текущим управлением, и скорее носят

[49] Официальный сайт Народного Собрания Республики Дагестан [Электронный ресурс]. – Режим доступа:https:// https://nsrd.ru/organizatsiya/feedback/new/

[50] Страница сообщества Народного Собрания Республики Дагестан в социальной сети «Вконтакте» Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://vk.com/public213123168

номинальный характер. Однако сама концепция инструментов голосования важна и необходима и сегодня электронные сервисы позволяют технически реализовывать принцип народовластия.

4. *Взаимодействие государственных служащих с населением посредством очно через личные обращения.*

Официальный сайт парламента предоставляет информацию о рабочих контактах его сотрудников, предоставлена информация о контактах, рабочем времени, месте расположения рабочего места депутатов, рабочее время и контакты приемной.

Рассмотрев основные формы взаимодействия депутатов и их помощников с населением, обратимся к эмпирическому исследованию этого взаимодействия.

Для оценки удовлетворённости населения результатами их взаимодействия с депутатами и их помощниками был проведен опрос населения, в котором поучаствовало 100 человека.

Респонденты ответили на следующие вопросы:

1. Достигли ли Вы искомой цели при обращении к депутату или его помощнику? (данные представлены на рисунке 2.1).

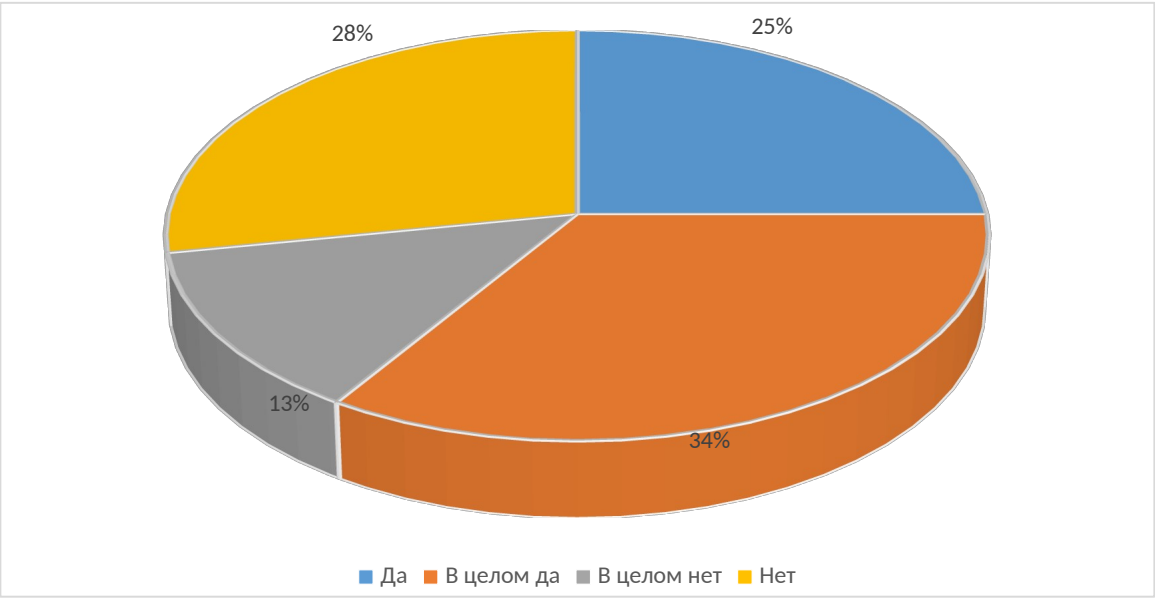


Рисунок 2.1 – Эффективность взаимодействия граждан и помощников депутатов по достижению искомой цели

Отметим, что больше половины респондентов достигли цели обращения, а значит в целом это взаимодействие оценивается эффективной

Следующий вопрос в опросе:

2. Каким способом Вы обращались к депутатам Народного Собрания или их помощникам? (данные ответов представлены в Таблице 2.3).

Таблица 2.3 – Распределение ответов на вопрос: «Каким способом Вы обращались к депутатам Народного Собрания или их помощникам?» в рамках опроса граждан?

Причина	**Количество ответов**
Личное обращение	67
Обращение по телефону	9
Электронное обращение через официальный сайт	16
Социальные сети/мессенджеры	9

Отметим преобладание личного обращения при взаимодействии с депутатами и их помощниками. Данная ситуация идет в разрез с целями развития, которые обозначены в национальной программе «Цифровая экономика», направленной на развитие активности цифровых государственных и муниципальных услуг.

Следующий вопрос в опросе:

3. Что составило неприятное впечатление от взаимодействия помощниками депутатов или депутатами Народного Собрания Республики Дагестан непосредственно?

(данные ответов представлены в Таблице 2.4).

Таблица 2.4 – Распределение ответов на вопрос: «Что составило неприятное впечатление от взаимодействия помощниками депутатов или депутатами Народного Собрания Республики Дагестан непосредственно?»

Причина	Количество ответов
Долгая очередь	55
Малая опциональность цифровых сервисов	29
Непрозрачность решений	16

Отметим, что среди причин неудовлетворенности главные причины связаны с личным обращением в ведомство, определяющие перегрузку помощников депутатов на местах. Также – отметилось недостаточная развитость цифровых сервисов, именно – недостаточная развитость опций.

С учетом приоритетов, обозначенных государством через реализацию национальной программы «Цифровая экономика» и данных опросов – определяется недостаточность развитость цифровых сервисов, которые с одной стороны, разгрузят депутатов и их помощников при взаимодействии с гражданами в формате личных встреч, с другой стороны – связана с приоритетами в области новых форм взаимодействия государственных служащих с населением. Рассмотрим это подробнее.

Запрос и активность населения в развитии сервисов электронного участия в выражении гражданской позиции и управления социальной политикой демократизирует всю информационную среду и инструменты реализации властных полномочий. Функционирование порталов государственных услуг, таких сервисов как «электронное голосование», чат-ботов на официальных страницах социальных сетей и многих других инструментов, стимулирующих активизацию гражданской позиции, затрагивает более глубокий политический

процесс – актуализацию инструментов демократии, перенос идей народовластия в актуальное для современного общества цифровое пространство.

Возможно, низкий уровень гражданской активности, отмечаемый в последние десятилетия, был связан с архаичностью методов выражения «гласа народа», и в таком случае модернизация средств и способов коммуникации власти и общества, проводимая в соответствии с новой культурой медиа и новой экосистемой информационного пространства позволит демократизировать общество.

Разработкой этого вопроса занимался С. Коулман. Анализируя трансформацию информационного пространства и способов коммуникации между людьми, новыми стилями поведения и мышления в связи с новыми способами получения и обмена информации, Коулман приходит к выводу о том, что граждане научились взаимодействовать друг с другом в новом пространстве – с помощью и посредством интерактивных опций интернета, в то время как национальные правительства неспособны в полной мере использовать данный ресурс в деле укрепления демократии. Граждане же, объединяясь и консолидируясь посредством новых способов интеграции в информационных средах интернета находят способы влияния и воздействия на власть и политику властей[51].

Важность развития сервисов принятия решений в деле взаимодействия депутатского корпуса с населением – важнейший ресурс формирования новой политической парадигмы.

В системе цифровых сервисов Народного Собрания Республики Дагестан сервисы принятия решений не представлены.

[51] Стивен Коулман. "Может ли Интернет укрепить демократию"? / Пер. Ю.А. Кабанов, Ю.Г. Мисников, А.Н. Рябушко. - СПб.: Алетейя, 2018.

Сводная информация о сервисах представлена в Таблице 2.5 «Структура цифровых сервисов взаимодействия с населением Департамента семьи, социальной и демографической политики Брянской области».

Таблица 2.5 Структура цифровых сервисов взаимодействия с населением помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан

Вид сервисов	Количество	Процент от общего количества
Сервисы информирования	4	66,6 %
Сервисы сотрудничества	2	33,3 %
Всего	6	

Таким образом, в ходе анализа результатов деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан, в частности в области их *взаимодействия с населением* были выявлены следующие проблемы:

1. Недостаточная опциональность и развитость электронных сервисов взаимодействия помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан с населением.
2. Отсутствие сервисов принятия решений как ключевого инструмента обратной связи с населением.

В связи с выявлением данных проблем обозначены основные *направления совершенствования деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан.*

В современной отечественной науке проблема эффективности коммуникации власти и граждан через систему цифровых сервисов решается через оценку производительности онлайн-платформ (и инструментов) с точки зрения транзакций, функциональности и дизайна, а также доверия конечных

пользователей. На наш взгляд такая оценка оказывается очень фрагментарной и описывает преимущественно техническую/внешнюю сторону данной коммуникации, а не её содержательный характер.

Чтобы предметно говорить об эффективности той или иной системы отношений, необходимо исходить из того, какие цели она призвана решать и какие функции выполнять, соответствие результатов искомой цели и функциям свидетельствует об эффективности данной системы, а значит именно они должны быть рассмотрены в качестве критериев её оценки.

Рассмотрим цель коммуникации власти и граждан через систему цифровых сервисов. Вообще коммуникация власти и граждан происходит по поводу гражданства, которая является в свою очередь договором между человеком и государством на взаимовыгодных условиях – человек платит налоги и пошлины в бюджет государства, за это оно предоставляет ему общие формы общественного устройства, общие правила поведения людей, закрепленные законодательно, и вообще регулирует жизнедеятельность людей в соответствии с общественными интересами и потребностями. Так что целью любой коммуникации власти и общества в глобальном плане является достижение общественного благополучия и достижение общественно полезных целей, а также укреплению государственных институтов, регулирующих отношения между государством и обществом и содействующим их укреплению. В условиях демократического общества такими институтами выступают те, которые приводят к демократизации общественной жизни.

В условиях трансформации социальной среды и информационного пространства, выработки новых стилей общественного взаимодействия и получения информации, появления у людей новых привычек и новых форм коммуникации, стали все чаще подниматься вопросы о необходимости изучения влияния интернета на политику и демократию. Ученые стоявшие у основ разработки этой проблемы стояли на позиции необходимости

выработки форм и методов коммуникации власти и общества в новых реалиях информационного взаимодействия.

В связи с этим коммуникация власти и общества отчасти переместилась в интернет-среду, преобразилась сама её форма, а стремление к достижению общественного благополучия стало реализовываться цифровыми инструментами.

Таким образом, определим *целью* коммуникации помощников депутатов Народного Собрания с населением в области трансляции основных социальных проблем на местах – в различных районах республики, достижение общественно полезных целей, развития социальной политики региона посредством инструментов демократизации политической сферы – вовлечением в управление регионом граждан через систему цифровых сервисов и электронного участия.

В связи с этим представляется необходимым налаживание каналов обратной связи, с целью реализации потребности граждан «быть услышанными», донести информацию о нуждах и потребностям представителям законодательной ветви власти, а также вовлечение населения в реальное управление регионом, способствующее гражданской активности и демократизации общественных отношений.

Решению данной проблемы могут способствовать следующие мероприятия:

- вынесение на голосование более широкого круга вопросов, позволяющим совместно принимать решения населением и депутатским корпусом по различным направлениям деятельности, включения в законодательную инициативу позиции населения на основании реальных и злободневных проблем;

- распространение сервисов принятия решений на официальный сайт Народного Собрания – разработка интерактивных сервисов голосования на

сайте, и задействование под голосования двух цифровых площадок, официального сайта собрания и официального сообщества в социальной сети «Вконтакте».

Перечисленные мероприятия могут устранить выявленные недостатки, повысить эффективность взаимодействия помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан с населением, вовлечь население в активное управление регионов, повысить уровень демократизации общественной жизни в регионе. Эффективная обратная связь от населения и полноценная информационная политика парламента – ключевые факторы повышения эффективности взаимодействия помощников депутатов с населением и качественного изменения этого взаимодействия в сторону демократизации, что существенным образом повысит эффективность и результативность их деятельности.

Наряду с этим, активное использование сервисов обратной связи с населением позволит развернуть функционирование парламента от номинального существования в сторону реальной законотворческой инициативы в пользу достижения общественно-полезных целей и общественного благополучия.

Таким образом, в ходе выработки рекомендаций по совершенствованию работы помощников депутатов в области их взаимодействия с населением и в русле приоритетных направлений развития системы государственного и муниципального управления в рамках приоритетного национального проекта «Цифровая экономика» были сформулированы основные принципы развития:

- вынесение на голосование более широкого круга вопросов, позволяющим совместно принимать решения населением и депутатским корпусом по различным направлениям деятельности, включения в законодательную инициативу позиции населения на основании реальных и злободневных проблем;

- распространение сервисов принятия решений на официальный сайт Народного Собрания – разработка интерактивных сервисов голосования на сайте, и задействование под голосования двух цифровых площадок, официального сайта собрания и официального сообщества в социальной сети «Вконтакте».

Заключение

Исследование института помощников выборных лиц представляется важной научной задачей обладающей теоретической и практической ценностью.

Цель работы заключалась в исследовании статуса и реализации полномочий помощников выборных лиц федерального и регионального уровней на примере республики Дагестан.

Данная исследовательская цель достигалась путем решения следующих *задач*:

- изучить законодательство Российской Федерации о статусе, правах, обязанностях и ответственности, ограничении деятельности, оснований освобождения от должности помощника выборного должностного лица (депутата, сенатора);

- рассмотреть особенности законодательной базы, полномочий и направлений деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан;

- провести анализ деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан;

- выявить проблемы и предложить пути их решения по совершенствованию деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан.

В результате исследования были сформулированы следующие выводы.

В рамках решения первой задачи - исследования законодательства Российской Федерации о статусе помощника выборного должностного лица федерального уровня (депутата, сенатора), было отмечено:

- основы нормативного регулирования деятельности помощников выборных лиц (депутатов, сенаторов) представлены в федеральном законе от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации»[52], а также, так как, согласно данному федеральному закону, помощники выборных лиц являются государственными служащими – федеральным законом от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»[53];

[52] ФЗ от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

[53] ФЗ от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/

- помощники выборных лиц могут действовать на основании трудового договора или контракта, срок которого не может превышать срок полномочий выборного лица, а также на общественных началах, при этом помощники, действующие на общественных началах, не имеют оплаты за свой труд, кроме случаев личной инициативы выборного лица, осуществляющего им выплаты из личных средств;

- конституирование отношений между выборным лицом и его помощником подтверждается выдачей ему удостоверения, которое выдается всем категориям помощников;

- законодательством регламентируется порог количества помощников на одного депутата (различное в зависимости от категории помощников), лимит фонда оплаты их труда (для помощников, действующих на основании трудового договора или контракта), место их работы, требования, предъявляемые к ним, а также гарантии, предоставляемые им.

рассмотреть особенности законодательной базы, полномочий и направлений деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан;

В рамках решения второй задачи рассмотрения особенности законодательной базы, полномочий и направлений деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан было отмечено:

- в отличие от помощников выборных лиц федерального уровня на уровне субъектов Российской Федерации не предусмотрено трудоустройство помощников и заключение с ними трудовых договоров или контрактов, все они действуют на общественных началах;

- не регламентирует вопросы рабочего места помощников, указывается, что для их работы должны быть созданы нормальные условия. Наряду с этим,

документационная фиксация отношений между помощником и депутатом также осуществляется выдачей удостоверения;

- были выявлены 3 основные направления деятельности помощников депутатов, анализу которых будет посвящен следующий параграф работы: *деятельность по взаимодействию*, главным образом проявляющая себя во взаимодействии с населением; *научно-консультативная:* направлена на повышение компетентности депутатов, осведомленности в тонкостях решаемых вопросов, для выработки наиболее эффективных решений; *организационно-техническая*: она связана с освобождением депутата от ряда рутинных дел и функций путем делегирования данной работы на помощников.

В рамках решения третьей задачи - анализа деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан были выявлены следующие проблемы:

1. Недостаточная опциональность и развитость электронных сервисов взаимодействия помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан с населением.
2. Отсутствие сервисов принятия решений как ключевого инструмента обратной связи с населением.

В рамках решения четвертой задачи - предложение путей решения проблем по совершенствованию деятельности помощников депутатов Народного Собрания Республики Дагестан, были сформулированы следующие предложения:

- вынесение на голосование более широкого круга вопросов, позволяющим совместно принимать решения населением и депутатским корпусом по различным направлениям деятельности, включения в

законодательную инициативу позиции населения на основании реальных и злободневных проблем;

- распространение сервисов принятия решений на официальный сайт Народного Собрания – разработка интерактивных сервисов голосования на сайте, и задействование под голосования двух цифровых площадок, официального сайта собрания и официального сообщества в социальной сети «Вконтакте».

Список используемых источников и литературы

1. ФЗ от 08.05.1994 года № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Дума Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/
2. ФЗ от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/
3. ФЗ от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/

4. Конституция Республики Дагестан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://constitution.garant.ru/region/cons_dagest/

5. Положение «О помощниках депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» от 30.11.1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/473106141

6. Закон Республики Дагестан от 13 июля 1995 года №1 « О статусе депутата Народного Собрания Республики Дагестан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/802037539

7. Практические рекомендации по организации деятельности помощника депутата Государственной Думы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://duma.gov.ru/media/files/QYTp6Ngnkjh9Td9T6MDfAuw2XFWEMx2t.pdf

8. Национальный стандарт Российской Федерации «Деятельность помощников депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/1200156827

9. Баймурзаева, Ш. Место и роль народного собрания во властной системе Республики Дагестан // Дагестанский филиал Университета Российской академии образования. - № 10 (280), 2015. – С. 42-49.

10. Баймурзаева, Ш. Б. Место и роль народного собрания во властной системе Республики Дагестан // Власть. - № 6, 2015. – С. 89-93.

11. Кастельс М. Власть коммуникации /Перевод с английского Н.М.Тылевич; предисловие к изданию 2013 года А.А. Архиповой; под научной редакцией А.И.Черных. 2-е издание, дополненное. -М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2017. – С. 276.

12. Коулман С. "Может ли Интернет укрепить демократию"? / Пер. Ю.А. Кабанов, Ю.Г. Мисников, А.Н. Рябушко. - СПб.: Алетейя, 2018.

13. Любимов, А. П. Роль помощника депутата в работе с обращениями граждан // Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. - № 4, 2005. – С. 2 – 4.

14. Окулич, И. П. Роль помощников депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Челябинского государственного университета. – 2002. – С. 71 – 76.

15. Омарова, З. Н. Депутат народного собрания республики Дагестан: проблемы статуса и организации работы // диссертация на соискание кандидата юридических наук. – Москва, 2010. – 179 с.

16. Кузьмина, Н. С. Отдельные вопросы регулирования труда помощников депутатов// Аллея науки. - № 9, Т. 3, 2017. – С. 559 – 566.

17. Шабанов, Х. М., Габиева, С. М., Алибеков, Т. Г. Взаимодействие народного собрания республики Дагестан с иными органами государственной власти // Юридический вестник дагестанского государственного университета. - № 2, Том 14, 2015. – С. 49-52.

18. Официальный сайт Народного Собрания Республики Дагестан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://nsrd.ru/struktura/deputaty-po-okrugam/420/

19. Страница сообщества Народного Собрания Республики Дагестан в социальной сети «Вконтакте» Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://vk.com/public213123168

20. Официальный телеграм-канал Народного Собрания Республики Дагестан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://t.me/parlamentrd

21. Официальный сайт Народного Собрания Республики Дагестан [Электронный ресурс]. – Режим доступа:https:// https://nsrd.ru/organizatsiya/feedback/new/

22. Страница сообщества Народного Собрания Республики Дагестан в социальной сети «Вконтакте» Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://vk.com/public213123168