

М. Ю. Попов

ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И СУЩНОСТЬ ПРАВОВОГО СТАТУСА ДЕПУТАТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье даются понятие и сущность правового статуса депутата представительного органа власти. Рассматривая основные черты правового положения депутатов всех уровней представительной власти, исследуя элементы их правового статуса, автор приходит к выводу о наличии серьезных недостатков в правовом статусе депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации, которые существенным образом деформируют саму сущность поста народного избранника.

Ключевые слова: депутат, правовой статус, права, обязанности, ответственность, неприкосновенность, Государственная дума, Законодательное собрание, представительный орган.

М. Y. Popov

NOTION, CONTENT, AND SUBJECT MATTER OF A LEGAL STATUS OF A DEPUTY OF A REPRESENTATIVE BODY OF POWER IN THE RUSSIAN FEDERATION

In the article the notion and subject matter of a legal status of a deputy of a representative body of power are given. Considering basic features of a legal position of deputies of all levels of representative power and examining elements of their legal status, the author comes to a conclusion that there are some serious drawbacks in a legal status of the State Duma's deputies and the Council of Federation's members which can essentially deform the sum and substance of the people's deputy's position.

Keywords: deputy, legal status, rights, obligations, responsibility, immunity, the State Duma, legislative assembly, representative body.

Конституция Российской Федерации [1] в ст. 3 устанавливает, что носителем и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Он осуществляет свою власть непосредственно и через органы государственной власти, а также посредством органов местного самоуправления. Таким образом, в нашей стране законодательно закреплены две формы народовластия: прямая и представительная. Прямое народовластие имеет множество форм реализации и является предметом отдельного исследования. Настоящая статья посвящена выяснению правового положения депутатов как выразителей интересов народа в

представительных органах государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Насколько закрепленный законодательно статус депутатов всех уровней власти отвечает их сущности народных избранников как народных представителей? «Современный этап жизни нашего общества предполагает необходимость во многом по-новому взглянуть на то, чьим посланцем в действительности является российский депутат и чьи интересы он представляет, а также на то, как шла и идет сегодня реализация основополагающего конституционного принципа народного представительства» [2].

Корпус российских депутатов неоднороден. Вследствие того, что государственно-территориальная природа России имеет федеративный характер, а местное самоуправление не является частью системы государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), мы имеем в своей стране три уровня представительной власти (федеральной, субъектов федерации, муниципальной, которая, в свою очередь, не является, собственно, государственной властью), где депутаты имеют свои особенности в правовом статусе. К тому же следует отметить то обстоятельство, что правовую основу статуса депутатов указанных видов представительных органов составляют, помимо прямых, специальных законов о правах и гарантиях деятельности депутатов законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о выборах, о политических партиях, об общественных организациях, а также ряд постановлений Конституционного и Верховного судов России и высших судебных органов субъектов Российской Федерации о разрешении коллизий в реализации вышеуказанных источников. Тем не менее все виды указанных выше депутатов обладают общими для них элементами правового статуса.

Депутат реализует свои представительные и законодательные полномочия посредством мандата, как совокупности организационно-правовых мер, нацеленных на обеспечение его функций народного избранника. Науке и практике конституционного права известны два вида депутатского мандата: свободный и императивный [3; 4]. В Российской Федерации оба они нашли свое правовое закрепление в представительных органах всех уровней власти.

Свободный депутатский мандат — это такое правовое положение депутата, в условиях которого он, будучи избранным, не несет прямой юридической ответственности перед избирателями. Такое положение депутата в нашей стране и в мире в целом характерно, преимущественно, для депутатов, избранных по правилам пропорциональной избирательной

системы (хотя для всех так называемых «старых» демократий вид избирательной системы не имеет значения — там повсеместно депутаты имеют свободный мандат)¹. Свободный депутатский мандат имеют сегодня в России депутаты Государственной думы Федерального собрания РФ.

Императивный депутатский мандат — это правовое положение депутата, в условиях которого он обязан исполнять свои предвыборные обещания (институт депутатского наказа), а в случае их неисполнения может быть отозван своими избирателями². Таким видом мандата в современных условиях наделены депутаты почти всех законодательных собраний субъектов Российской Федерации, депутаты представительных органов местного самоуправления³. Отчасти иллюзия наличия императивного мандата возникает при взгляде на правовое положение члена Совета Федерации российского парламента. Но при этом следует отметить то обстоятельство, что члены Совета Федерации не являются, собственно, депутатами. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 95 п. 2) и Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации» (ст. 1) [5] члены Совета Федерации являются представителями от субъекта Российской Федерации. К тому же принцип их делегирования в Совет Федерации дуалистичен вследствие того обстоятельства, что от каждого субъекта один из двух представителей назначается главой субъекта федерации, а другой — избирается Законодательным собранием субъекта. При этом его полномочия могут быть прекращены досрочно на том основании, что орган, его назначивший или избравший, в свою очередь, сам досрочно прекратил свои полномочия, а вновь избранный (законодательное собрание) или назначенный президентом орган (глава субъекта), избрали или назначили иных лиц. Следует отметить, что Конституция РФ и федеральное законодательство не предусмотрели такого основания для досрочного прекращения

полномочий члена Совета Федерации, как «ненадлежащее исполнение своих полномочий как представителя субъекта федерации». Между тем наличие именно такого основания отзыва могло бы существенным образом дисциплинировать члена Совета Федерации и подвинуть его на более активную гражданскую позицию по представлению интересов своего субъекта федерации и федерации в целом. Таким образом, члены Совета Федерации по своему правовому положению не являются депутатами, хотя многие элементы их правового статуса совпадают, поскольку в своей основе их правовой статус имеет разную политико-правовую природу.

В российской науке существует несколько подходов к определению правового статуса депутата представительного органа в Российской Федерации. Он может определяться как совокупность «прав, обязанностей и ответственности» [6, с. 541], как совокупность «прав, обязанностей, гарантий, прав и обязанностей в избирательном округе, ответственности» [7, с. 71] или «правовое положение как совокупность предусмотренных законодательством прав и обязанностей» [8, с. 426; 9].

Анализ существующего в России законодательства о правовом статусе депутата представительного органа власти позволяет сделать вывод, что он представляет собой взятые в совокупности: права, обязанности, гарантии депутатской деятельности и ответственность депутата. Именно эта совокупность элементов правового статуса определяет сегодня суть депутатского мандата и существенно отличает его от иных участников конституционно-правовых отношений.

Права депутатов именно как народных избранников на всех уровнях представительных органов власти наиболее комплексно отражены в формах их деятельности и определяются как:

— право на участие в заседаниях представительного органа;

— право на участие в работе комитетов и комиссий представительного органа; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых представительным органом; в работе парламентских комиссий, создаваемых представительным органом в порядке, установленном законом, а также рабочих групп, создаваемых указанными комиссиями;

— право на участие в выполнении поручений представительного органа;

— право на участие в парламентских слушаниях;

— право на внесение законопроектов в представительный орган;

— право на внесение парламентского запроса (депутатского запроса);

— право на обращение с вопросами к членам исполнительной власти на заседании представительного органа;

— право на обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Формой деятельности депутата представительного органа также является работа с избирателями или участие в работе соответствующей фракции, членом которой он является.

Обязанности депутата являются органичным продолжением его прав как народного избранника и выступают основой мотивации его действий. Они выражены преимущественно в форме запретов. Депутатам запрещается:

— быть одновременно депутатом иного представительного органа государственной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, замещать иную государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации;

— находиться на государственной или муниципальной службе;

— заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации;

— состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации;

— входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

— получать в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством Российской Федерации или субъекта Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Подарки, полученные депутатом Государственной думы в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и другими официальными мероприятиями, признаются государственной собственностью и передаются депутатом по акту соответственно в свой представительный орган, за исключением случаев, предусмотренных законодательством;

— выезжать в связи с осуществлением соответствующих полномочий за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с

законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

— использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

— разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом или законом субъекта федерации к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением соответствующих полномочий;

— вмешиваться в оперативно-разыскную, уголовно-процессуальную деятельность, работу органов дознания, следователей и судебную деятельность.

В случае, если владение депутатом приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Гарантии депутатской деятельности — это комплекс законодательных мер, который позволяет депутатам эффективно осуществлять свои полномочия. Их можно условно разделить:

- на организационные гарантии ;
- материальные гарантии ;
- финансовые гарантии;
- юридические гарантии.

Организационные гарантии депутатской

деятельности — это комплекс организационных мер, нацеленных на обеспечение депутатской деятельности. Он представляет собой совокупность:

- осуществления депутатом своих полномочий на постоянной основе (в субъектах федерации и муниципальных образованиях допускается вариант осуществления депутатской деятельности не на постоянной основе) [10];

- обязанности должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления обеспечивать депутату условия для осуществления им своих полномочий, установленных законодательством;

- обеспечения депутата удостоверением и нагрудным знаком, которые, в свою очередь, являются документами, дающими право беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать воинские части, организации независимо от форм собственности, полностью или частично финансируемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, либо имеющие льготы по уплате налогов и обязательных платежей, либо имеющие в качестве учредителей органы государственной власти и органы местного самоуправления (указанными удостоверениями и нагрудными знаками они пользуются в течение срока своих полномочий);

- ежемесячного предоставления депутату соответствующих дней для работы с избирателями в порядке, определяемом регламентом представительного органа;

- наличия у депутата права на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, лицами начальствующего состава Вооруженных сил Российской

Федерации, других войск и воинских формирований;

- наличия права обращения депутата по вопросам, связанным с его деятельностью, в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации (должностные лица указанных органов, объединений и организаций безотлагательно, а при необходимости получения дополнительных материалов — не позднее 30 дней со дня получения обращения дают ответ на это обращение и предоставляют запрашиваемые документы или сведения (при этом сведения, составляющие государственную тайну, предоставляются в порядке, установленном федеральным законом о государственной тайне);

- наличия у депутата права выступать по вопросам своей деятельности в государственных или муниципальных средствах массовой информации в порядке, предусмотренном законом о порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации;

- наличия у депутата права отказа от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с осуществлением им своих полномочий;

- вменение администрации государственных и муниципальных гостиниц обязанности в течение одного часа предоставлять депутату отдельный номер с телефоном (право на внеочередное поселение в гостинице распространяется на лицо, сопровождающее депутата).

В дополнение к существующим на территории России организационным гарантиям депутатской деятельности члену Совета Федерации, депутату Государственной думы на весь срок полномочий выдается дипломатический паспорт.

К материальным гарантиям депутатской

деятельности следует отнести, например, то обстоятельство, что депутаты Государственной думы приравняются к федеральному министру; Председатель палаты, заместители Председателя палаты — к Председателю Правительства Российской Федерации, заместителю Председателя Правительства Российской Федерации, соответственно, со всеми присущими этому положению льготами и привилегиями (спецтранспорт, спецпоезд и т. д.). Аналогичными льготами и привилегиями обладают руководители и их заместители законодательных собраний субъектов РФ. Следует отметить, что качество и количество материальных гарантий депутатской деятельности находятся в прямой зависимости от уровня представительного органа, частью которого является депутат (федерального, субъекта федерации, муниципального), но никак не от уровня социально-экономического состояния региона или страны в целом. К этого вида гарантиям следует отнести:

- жилищно-бытовое обеспечение депутатов, не имеющих жилой площади в месте постоянной работы представительного органа;

- зачисление времени осуществления полномочий депутата представительного органа в стаж государственной гражданской службы или муниципальной службы и в общий трудовой стаж;

- восстановление в прежней должности, по прежнему месту работы или службы по истечении срока депутатских полномочий;

- медицинское, санаторно-курортное обслуживание члена Совета Федерации, депутата Государственной думы и членов их семей;

- обязательное государственное страхование депутата на случай причинения вреда его здоровью и имуществу;

- обязательное государственное социальное страхование депутата на случай заболевания или потери трудоспособности в период исполнения своих полномочий;

- депутату для осуществления своих депутатских полномочий на территории, определяемой в соответствии с законом, орган исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования обязан предоставлять транспортные средства, отдельное охраняемое помещение, оборудованное мебелью, средствами связи (для депутатов Государственной думы в том числе правительственной) и необходимой оргтехникой, включая персональные компьютеры, подключенные к общей сети соответствующих органов государственной власти, принтеры, копировально-множительную технику, и обеспечивать иные условия для осуществления им своих полномочий;

- к материальным гарантиям следует также отнести и обеспечение депутатов штатом помощников.

Финансовые гарантии составляют:

- ежемесячное денежное вознаграждение, денежные поощрения и иные выплаты;

- командировочные, представительские суммы;

- пенсионное обеспечение, в том числе пенсионное обеспечение членов их семей в случае смерти депутата.

Юридические гарантии депутатской деятельности сегодня представляют наибольший интерес для СМИ и науки не только конституционного, но и иных отраслей права [11]. Особенно острая полемика не утихает по поводу юридической неприкосновенности депутатов как первоосновы всех юридических гарантий.

При этом объем неприкосновенности и порядок привлечения к ответственности находятся в зависимости от уровня представительного органа, частью которого является депутат.

Член Совета Федерации, депутат Государственной думы без согласия соответствующей палаты Федерального собрания Российской Федерации не могут быть:

— привлечены к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

— задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;

— подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Так, в Волгоградской областной думе депутат в течение всего срока его полномочий также обладает депутатской неприкосновенностью. Но привлечение к уголовной ответственности возможно. В случае привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-разыскных мероприятий в отношении депутата применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами [10]. Аналогичное правило действует и в отношении депутатов муниципальных представительных органов.

Как видим, депутаты Государственной думы обладают наивысшей формой неприкосновенности (исключая Президента).

Неприкосновенность депутата распространяется на занимаемые им жилое и служебное помещения, его багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

В случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной думы, орган дознания или следователь в

трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору Российской Федерации. Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, начато в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор Российской Федерации в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату Федерального собрания Российской Федерации представление о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной думы неприкосновенности. После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального собрания Российской Федерации [13].

Во всех случаях, т. е. на всех уровнях представительной власти, депутат не может быть привлечен к административной или уголовной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда со стороны депутата были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом. Но даже и в этом случае рассмотрения дела в порядке частного обвинения в отношении депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации у потерпевшей стороны в ходе судебного разбирательства неизбежно возникнут коллизии [12].

Ответственность депутата как особого субъекта конституционно-правовых отношений имеет свои отличительные черты. Наряду с общеправовой (т. е. гражданско-правовой, уголовно-правовой, административно-правовой, и т. д.) депутат может нести конституционно-правовую ответственность.

Конституционно-правовая (уставная — если речь идет о депутате Законодательного собрания субъекта федерации или представительного органа местного самоуправления) ответственность депутата нашла свое выражение в до-срочном прекращении полномочий.

Депутат Государственной думы может досрочно прекратить свои полномочия в порядке конституционной ответственности в случаях:

- утраты депутатом Государственной думы гражданства Российской Федерации либо обретения гражданства иностранного государства;

- вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося депутатом Государственной думы;

- выхода по личному заявлению из состава фракции, в которой он состоит.

Решение о прекращении полномочий депутатов в этом случае оформляется посредством принятия постановления Государственной думы.

Депутаты законодательных собраний субъектов Российской Федерации и депутаты представительных органов местного самоуправления несут конституционную ответственность на тех же основаниях, что и депутаты Государственной думы, за исключением случаев перехода в другую фракцию. Но в отличие от депутатов Государственной думы они могут быть отозваны своими избирателями [10; 14]. Это по ряду признаков также следует отнести к виду конституционной (уставной) ответственности.

Подводя некоторый итог, следует сказать, что нынешнее правовое положение депутатов

представительных органов в Российской Федерации неоднородно. Правовой статус депутатов Государственной думы, депутатов законодательных собраний субъектов Российской Федерации и депутатов представительных органов муниципальных образований существенно образом разнится в своем содержании и, следовательно, в сущности. Не неся ответственности перед избирателями, не имея с ними реальной связи, депутаты Государственной думы неизбежно будут все более и более уходить в вымышленную реальность и выражение не народных, а корпоративных или ведомственных интересов. Данное утверждение не является голословным, поскольку в истории ряда зарубежных стран это уже было. Если не провести изменение существующих сегодня выборов в Государственную думу (вернув ее в прежнее состояние) и содержания правового статуса депутатов нижней палаты (с уменьшением привилегий, особенно в части иммунитета и материального обеспечения, а также повышения ответственности перед избирателями) и членов верхней палаты, то в сложившихся условиях неизбежно загнивание политической системы со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Примечания

¹ Свободный депутатский мандат имела и та половина депутатов Государственной думы РФ, что в недавнем прошлом избиралась по одномандатным округам в условиях мажоритарной избирательной системы.

² В прошлую, советскую, эпоху депутаты всех уровней имели императивный депутатский мандат.

³ В свете озвученных Президентом РФ в очередном послании в ноябре 2009 г. (Рос. газ. 2009. 13 нояб.) предложений очень вероятен тот вариант нового правового положения депутата законодательного собрания субъекта Российской Федерации, что императивный мандат исчезнет повсеместно или существенно сузит зону своего применения.

Список библиографических ссылок

1. Конституция Российской Федерации (в ред. законов РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ). Новосибирск, 2009.
2. Литвиненко И. В. Чей посланец депутат и кого он представляет в нынешней России // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 34.
3. Данилов И. С. Мандат народного представителя (понятия и виды) // Закон и право. 2001. № 3. С. 27.
4. Васькова Л. Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007.
5. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ (в ред. от 21 июля 2007 г., с изм. от 14 февраля 2009) // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.
6. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 1999.
7. Севастьянов Н. В. Конституционное право России. Схемы, таблицы. Ростов н/Д, 1998.
8. Тихомиров Л. В. , Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1998.
9. Ирхин И. В. Законодательные подходы к определению правового статуса депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ (компаративистское исследование на основе отдельных теоретических составляющих официальной дефиниции депутата Законодательного собрания Краснодарского края) // Общество и право. 2009. № 4. С. 17.
10. О статусе депутата Волгоградской областной думы: закон Волгоградской области от 8 ноября 1994 г. № 12-ОД. Ст. 18, 21 (в ред. от 8 июля 2008 г.) // Волгоградская правда. 1994. 17 нояб.
11. Дикарев И. С. Частное обвинение и процессуальные иммунитеты: проблемы совместимости // Журнал рос. права. 2009. № 5. С. 56.
12. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации: федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ // Рос. газ. 1999. 8 июля.
13. Об отзыве депутата Волгоградской областной думы: закон Волгоградской области от 3 июля 2000 г. № 425-ОД (в ред. от 7 декабря 2009 г.) // Волгоградская правда. 2000. 18 июля.
14. Устав городского округа — город Камышин Волгоградской области: решение Камышинской городской думы Волгоградской области от 28 июня 2005 г. № 56 // Диалог. 2005. 8 июля.