УДК 342.5
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-83-87

Региональная конституционализация и законодательное обеспечение статуса депутатов в субъекте Российской Федерации

Т. Б. Миленина

*Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Рассматриваются проблемы конституционализации законотворческой деятельности субъектов РФ с позиции закрепления элементов статуса депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ и депутата, члена выборного органа местного самоуправления. Анализируется соотношение федерального и регионального законодательного регулирования по указанному вопросу, а также судебная практика Конституционного суда РФ. Показаны различные подходы к нормативному закреплению отдельных элементов статуса региональных и муниципальных депутатов.

Ключевые слова

Конституция, конституционализация, субъект Российской Федерации, депутат, статус депутата, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, законотворческая деятельность

Для цитирования

Миленина Т. Б. Региональная конституционализация и законодательное обеспечение статуса депутатов в субъекте Российской Федерации // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 83–87. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-83-87

Regional Constitutionalization and Legislative Support of the Status of Deputies in the Subject of the Russian Federation

T. B. Milenina

*Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article deals with the problems of constitutionalization of legislative activity of the subjects of the Russian Federation from the standpoint of securing elements of the status of a deputy of a legislative (representative) body of a subject of the Russian Federation and a deputy, a member of an elected local government body. The correlation of the federal and regional legislative regulation on this issue is analyzed, as well as the judicial practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. Different approaches to the normative consolidation of individual elements of the status of regional and municipal deputies are shown.

Keywords

Constitution, constitutionalization, subject of the Russian Federation, deputy, deputy status, legislative (representative) body of state power of the subject of the Russian Federation, legislative activity

For citation

Milenina T. B. Regional Constitutionalization and Legislative Support of the Status of Deputies in the Subject of the Russian Federation. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 83–87. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-83-87

Современные процессы развития российского федерализма характеризуются новыми тенденциями совершенствования системы законодательства на всех уровнях ее развития, включая федеральный и региональный уровни. Уникальная роль в обеспечении надлежащего качества, непротиворечивости действующей системы законодательства, в гарантировании недопустимости каких-либо проявлений государственно правового сепаратизма в системе федеративной государственности принадлежит Конституции РФ и основанному на ней режиму конституционной законности.

Юридические свойства Конституции проявляются в одинаковой мере как в правоприменительной, так и правотворческой деятельности. В этом плане, являясь базой действующего законодательства, Конституция одновременно обладает правотворческим потенциалом, является не только ориентиром, но и генератором нормативных правовых актов, предопределяет как их форму, так и содержание, устанавливает принципы разграничения нормотворческих полномочий по вертикали (федеральный, региональный, муниципальный уровни правотворчества) и по горизонтали, т. е. по сферам общественных отношений, регулируемым различными отраслями законодательства. При всей лаконичности регулирования в Конституции РФ вопросов, относящихся к статусу субъектов Федерации, очевидно, что всем своим содержанием Конституция оказывает активное правотворческое влияние на регионального законодателя. Конституции и уставы субъектов РФ, иные региональные законы должны соответствовать Конституции РФ в вопросах, касающихся принципов конституционного строя России, прав человека и гражданина. В других случаях субъекты РФ могут самостоятельно определять свои не противоречащие Конституции конституционно-уставные устои, регулировать в рамках своих полномочий отдельные сферы отношений, обеспечивая правовое наполнение федеральных норм. Региональное законодательство строится в соответствии с конституционным принципом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектами.

Основополагающим требованием в осуществлении регионального законотворчества является провозглашение приоритета Конституции РФ, обеспечение соответствия конституций (уставов), иных законодательных актов субъектов РФ требованиям Конституции России и федеральных законов. Согласно ч. 5 ст. 76 Конституции РФ¹ в случае противоречий между РФ и ее субъектами по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов действуют нормы федерального законодательства. В Постановлении от 18.07.2012 № 19-П² «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» Конституционный суд РФ отметил, что в сфере совместного ведения законодатель субъекта РФ вправе развивать и конкретизировать регулирование, установленное федеральным законом, а также вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения, в случаях их неурегулирования в федеральном законе. В этом плане Конституция РФ выполняет двуединую функцию: с одной стороны, она представляет собой нормативную основу правового регулирования общественных отношений во всех сферах человеческой жизнедеятельности и на всех уровнях ее проявления (Российская Федерация в целом, ее субъекты, местное самоуправление); с другой стороны, закрепляя основные принципы разграничения предметов ведения и полномочий в области законотворчества между Федерацией и ее субъектами, Конституция предопределяет федеративную природу и самой по себе правовой системы, равно как и всей структуры организации федеральной и региональной государственной власти в России.

Природа правового статуса депутатов различных уровней (Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и представительного органа муниципального образо-

¹ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Рос. газета. 2012. 3 авг.

вания) неоднократно становилась предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В результате было сформировано более 20 правовых позиций в знаковых решениях по данной тематике, среди которых можно выделить постановления Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П и от 29 октября 2010 г. № 19-П³, Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2017 г. № 1735-О⁴ и др.

Несомненно, особенности юридической регламентации правового статуса депутатов различных уровней (и ее детализация) вытекают из степени властных полномочий, которыми наделен тот ли иной депутатский корпус и территории, на которую они распространяют свое действие (вся Российская Федерация, отдельный ее субъект или конкретное муниципальное образование). Этим, по всей видимости, и объясняется, что статус депутата Государственной Думы четко определен ст. 97 и 98 Конституции РФ (например, ч. 3 ст. 97 Конституции напрямую регулирует осуществление ими полномочий на постоянной профессиональной основе), а регламентация статуса депутата законодательного (представительного) органа субъекта Федерации на конституционном уровне отсутствует.

Из ст. 72 (п. «н» ч. 1) и 76 Конституции РФ следует, что правовая регламентация статуса депутата регионального парламента относится к общим принципам организации системы органов государственной власти субъектов Федерации. На основе этого А. Н. Борисов делает вывод, что правовой статус регионального депутата устанавливается федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации в соответствии с конституционными началами реализации законодательной функции в сфере совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов [1. С. 138].

Конституция РФ закрепила основу рамочного федерального регулирования статуса регионального депутата: «законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам» (ч. 5 ст. 76), принятым по предметам совместного ведения. Рассматриваемый закон не закрепляет общих для федерального парламента и органов народного представительства в субъектах Федерации принципов организации депутатского корпуса.

Законодатель Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵ (ч. 4 ст. 10, ст. 12, ч. 3 ст. 13) задал рамочное регулирование элементов правового статуса депутата регионального парламента (включая запреты и ограничения, связанные с депутатской деятельностью, депутатскую неприкосновенность, срок его полномочий, порядок подготовки и проведения выборов).

Вместе с тем в науке существует и иная точка зрения. Так, И. В. Ирхин полагает, что указанный закон, не определив понятия «статус депутата», тем самым предоставил каждому субъекту Федерации возможность самостоятельно осуществлять правовое регулирование данного вопроса. «При этом региональные законодатели нацелено стремятся наполнить конструкцию народного представителя специфицирующими элементами», что, в свою очередь, накладывает на субъекты Федерации повышенные требования к качеству регионального законодательства [2. С. 74–78].

Как правило, статус регионального депутата регулируется конституциями или уставами субъектов, региональными законами, регламентами законодательных (представительных) органов, отдельными постановлениями и распоряжениями регионального законодательного (представительного) органа. Например, в Свердловской области действуют и Закон от 20 февраля 2006 г. № 5-ОЗ (в ред. 2018 г.) «О статусе и депутатской деятельности депутатов Законодательного собрания Свердловской области»⁶, и ряд постановлений Законо-

³ СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 6027.

⁴ Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 06.10.2018).

⁵ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁶ Областная газета. 2006. № 50–51.

дательного собрания. Об особой подвижности законодательства свидетельствуют вызванные общественным запросом изменения, направленные на улучшение качества закона. Так, в указанный выше закон изменения вносились 26 раз.

Определение и законодательное закрепление правового статуса депутата органа местного самоуправления всегда ставило перед государством сложные задачи. В этой связи представляется исключительно важным, чтобы данная проблема была решена на законодательном уровне, так как недостаточная разработанность федерального законодательства в части правового закрепления статуса депутата органа местного самоуправления, ведет к пробелам в соответствующем законодательстве субъектов Российской Федерации.

Регулирование статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления осуществлено ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ⁷ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В частности, в названной статье предусмотрено, что указанные лица обеспечиваются условиями для беспрепятственного осуществления ими своих полномочий. Установлен порядок определения срока их полномочий, минимальный и максимальный сроки полномочий, устанавливается, с какого момента полномочия начинаются и когда прекращаются, предусматривается количество депутатов, которые вправе осуществлять полномочия на постоянной основе. Кроме того, устанавливаются элементы статуса, регламентирование которых возможно только федеральным законодательством. К ним относятся установление запретов на занятие определенной деятельностью и на замещение определенных должностей, основания досрочного прекращения полномочий, гарантии при привлечении к уголовной или административной ответственности.

Таким образом, значительная часть отношений, связанных со статусом депутата, нашла свое разрешение в Федеральном законе № 131-ФЗ. К полномочиям субъектов РФ отнесено установление иных гарантий осуществления полномочий депутата (ч. 5.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Дальнейшее регулирование данного вопроса осуществляется уставами муниципальных образований, которые должны приниматься в соответствии с законами субъектов РФ. Таким образом, федеральный закон предусматривает совершенно определенный перечень правовых актов, которыми осуществляется регламентирование всех сторон деятельности депутатов.

Если в субъекте РФ отсутствует закон о гарантиях осуществления полномочий депутата, данный вопрос может быть регламентирован уставом муниципального образования с соблюдением положений Федерального закона № 131-ФЗ. При этом не следует устанавливать гарантии произвольно, без взаимосвязи с характером реализуемых указанными лицами полномочий. В уставе муниципального образования в качестве гарантий осуществления полномочий депутата правомерно определить формы депутатской деятельности, установить право на безотлагательный прием депутатов должностными лицами местного самоуправления, руководителями муниципальных предприятий и учреждений, а также право на депутатский запрос указанным лицам и порядок его рассмотрения, определить основания наступления ответственности депутата перед населением, установить основания для отзыва депутата; для депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, установить размер и условия выплаты денежного содержания; для депутатов, осуществляющих часть полномочий на непостоянной основе, установить порядок компенсации расходов, связанных с осуществлением полномочий. В случае принятия закона субъекта РФ о гарантиях депутата необходимо привести в соответствие уставы муниципальных образований, если уставы будут содержать нормы, противоречащие закону субъекта РФ.

Общие принципы организации местного самоуправления относятся к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Исходя из данной нормы, Федеральный закон № 131-ФЗ определил круг вопросов, который относится к полномочиям субъектов РФ и который они

⁷ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

регламентируют с учетом исторических и иных местных традиций. Установление гарантий осуществления полномочий депутата является одним из таких вопросов, поэтому совершенно обоснованно, что каждый субъект РФ решает эти вопросы по-своему, с учетом своей региональной специфики.

Список литературы / References

1. **Борисов А. Н.** Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). М.: Деловой двор, 2010. 138 с.
Borisov, A. N. Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii» (postateynyy) [Comment on the Federal law of October 6, 1999 No. 184-FZ "About the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of the government of territorial subjects of the Russian Federation" (itemized)]. Moscow, Delovoy dvor Publ., 2010, 138 p. (in Russ.)
2. **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. 74–78.
Irkhin, I. V. Zakonodatel'nyye podkhody k opredeleniyu pravovogo statusa deputata zakonodatel'nogo (predstavitel'nogo) organa sub'yekta RF (komparativistskoye issledovaniye na osnove otdel'nykh teoreticheskikh sostavlyayushchikh ofitsial'noy definitsii deputata Zakonodatel'nogo sobraniya Krasnodarskogo kraya) [Legislative approaches to definition of legal status of the deputy of legislative (representative) body of the territorial subject of the Russian Federation (comparative research on the basis of separate theoretical components of an official definition of the deputy of Legislative assembly of Krasnodar Krai)]. *Society and Law*, 2009, No. 4, p. 74–78. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
14.02.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Миленина Татьяна Борисовна, магистрант, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 630090, Россия)

Tatyana B. Milenina, Graduate student, Novosibirsk National Research State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

milenina.tatyana2014@yandex.ru