

**ОСОБЕННОСТИ СТАТУСА ДЕПУТАТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА
ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(на примере Ленинградской области)**

*Работа представлена кафедрой конституционного права
Санкт-Петербургского университета МВД России.*

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор И. А. Соболев

В статье рассматриваются особенности статуса депутата представительного органа власти субъекта Российской Федерации. Анализируются достоинства и недостатки существующих правовых механизмов ответственности за надлежащее выполнение депутатом своих функций и соблюдение норм профессионального поведения.

The article considers the status features of a deputy in a representative regulatory body of a subdivision of the Russian Federation. The author analyses merits and demerits of the existing legal mechanism of liability for appropriate performing of the deputy's duty and adherence to the professional conduct norms.

Понятие «статус депутата» можно определить как правовое положение депутатов представительных органов государственной власти, определяемое совокупностью правовых норм, которые регулируют общественные отношения, связанные с политико-правовой природой депутатского мандата, его возникновением, прекращением и сроком действия, полномочиями депутатов, гарантиями их деятельности, а также подотчетностью, подконтрольностью и ответственностью депутатов¹.

Как обоснованно отмечает В. А. Лебедев, при характеристике выборного орга-

на субъекта Российской Федерации Конституция РФ не разделяет термины «законодательный» и «представительный». Она определяет их, не разграничивая содержательной стороны и функциональной направленности в деятельности рассматриваемого органа².

Применительно к Ленинградской области структура законодательных (представительных) органов власти установлена Законом Ленинградской области от 27.10.94 № 6-ОЗ «Устав Ленинградской области». Статус депутата законодательного органа власти в Ленинградской облас-

ти регулируется как законодательством федерального уровня, так и законами самого субъекта. Статус депутата законодательного собрания Ленинградской области установлен Областным законом 27.12.1994 № 12-ОЗ (далее – Закон).

Закон определяет права, обязанности и ответственность депутата Законодательного собрания Ленинградской области (далее – ЗАКС ЛО), предусматривает основные правовые и социальные гарантии при осуществлении им депутатской деятельности.

Депутаты ЗАКС ЛО осуществляют свою работу либо на постоянной основе, либо на непостоянной основе. Мандат депутата ЗАКСА ЛО не является императивным, так называемый свободный мандат. Досрочное прекращение полномочий предусмотрено только в случаях:

- 1) письменного заявления депутата о сложении своих полномочий;
- 2) утраты депутатом гражданства Российской Федерации;
- 3) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении депутата;
- 4) признания гражданина, являющегося депутатом, недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- 5) объявления гражданина, являющегося депутатом, умершим или безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу;
- 6) смерти депутата;
- 7) роспуска Законодательного собрания.

Закон пытается компенсировать невозможность влияния избирателей на депутата, свойственную свободному мандату, путем введения обязанности депутата информировать избирателей о своей деятельности. Но такая обязанность предусмотрена только в отношении избирателей округа, от которого был избран депутат. Подобное решение Закона выглядит довольно непродуманно: с одной стороны, свободный мандат не позволит избирателям до-

срочно прекратить полномочия депутата, с другой стороны, депутат с таким мандатом является представителем не только избирателей своего округа. Представляется целесообразным в таком случае распространить обязательные формы информирования о деятельности депутата не только на избирателей его округа, а на всех избирателей Ленинградской области.

Закон обязывает депутата, во-первых, поддерживать связь с избирателями своего округа. Депутат собрания обязан обеспечивать информационную открытость своей деятельности, обязан информировать своих избирателей о результатах своей работы во время встречи с ними, а также через средства массовой информации. При этом необходимое материально-техническое обеспечение для проведения информирования населения и его информирование производится за счет органа местного самоуправления в избирательном округе депутата.

Во-вторых, принимать меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов своих избирателей путем рассмотрения поступивших от избирателей предложений и жалоб. Депутат собрания ведет прием граждан, при необходимости вносит предложения в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения граждан. Депутат обязан проводить мероприятия в пределах своих полномочий для правильного и своевременного решения вопросов и жалоб избирателей.

Обязанности депутата, как члена Законодательного собрания установлены исходя из форм деятельности депутата собрания: участие в заседаниях Законодательного собрания; участие в выполнении поручений Законодательного собрания; участие в работе постоянных и временных комиссий Законодательного собрания; участие в слушаниях, проводимых Законодательным собранием, его комиссиями, Правительством Ленинградской области; участие в заседаниях и совещаниях органов государ-

ственной власти Ленинградской области, внесение предложений и рекомендаций; соблюдение правил депутатской этики и норм общественной морали.

Объем предоставленных прав депутата ЗАКС ЛО содержит в себе перечень всех необходимых инструментов для реализации возложенных на него обязанностей, как перед избирателями, так и перед тем государственным органом, членом которого он является. В частности, депутат имеет право:

- на депутатское обращение (орган или должностное лицо, к которому направлено депутатское обращение, должен дать ответ на него в устной (на заседании собрания) или письменной форме не позднее 10 дней со дня получения обращения или в иной установленный собранием срок);

- законодательной инициативы;

- на безотлагательный прием должностными лицами органов государственной власти Ленинградской области.

Вполне логично предположить, что любой форме права противостоит обязанность, а обязанности – ответственность за ее нарушение. К сожалению, нормы Закона, связанные с ответственностью депутата, построены нечетко, что, в общем-то, характерно для законодательства России в вопросах конституционно-правовой ответственности депутатов представительных (законодательных) органов власти на всех уровнях. Нельзя не признать, в связи с этим, вполне обоснованное мнение С. А. Авакьяна о том, что «связь ответственности с императивным мандатом и отказ от императивного мандата в пользу свободного мандата сыграли шутку с самой ответственностью. Вместе с категорией свободного мандата пришли, к сожалению, почти полная безответственность депутата, преувеличение роли его сознания в обеспечении должной деятельности и поведения»³.

Депутат собрания обязан:

- 1) Участвовать в заседаниях Законодательного собрания, реализуя предоставленные ему права в соответствии с Регла-

ментом Законодательного собрания Ленинградской области.

Ответственности депутата за нарушение такой обязанности Законом не установлено, хотя в ряде субъектов России за подобные нарушения предусмотрено лишение депутатского мандата.

Эта мера, в отличие от отзыва, состоит в том, что депутат досрочно лишается своего мандата самим законодательным (представительным) органом, а не избирательной комиссией⁴.

В частности, в статье 5 часть 2 Закона Хабаровского края «О статусе депутата Законодательной думы Хабаровского края» прямо записано, что полномочия депутата прекращаются досрочно постановлением Думы⁵.

Согласно ст. 132 Регламента Государственного Совета Удмуртской Республики, в случае отсутствия депутата без уважительной причины на заседаниях Государственного Совета или его органов ему не возмещаются расходы, связанные с депутатской деятельностью, за месяц, в котором было зафиксировано его отсутствие на заседаниях. Решение по этому поводу принимает Государственный Совет большинством от установленного числа депутатов. В случае систематического отсутствия депутата по неуважительным причинам на заседаниях Государственного Совета и его органов при условии, что к нему дважды применялись санкции, указанные в ст. 132, Государственный Совет большинством не менее двух третей от установленного числа депутатов вправе принять решение о лишении его депутатских полномочий. Проекты постановления по данному вопросу представляет председатель мандатной комиссии⁶.

Несомненно, такая мера ответственности выглядит очень эффективно, в то же время остается открытым вопрос о ее законности, так как общие принципы избирательного права граждан предполагают возможность отзыва нерадивого депутата лишь его избирателями.

2) Соблюдать правила депутатской этики, утверждаемые Законодательным собранием Ленинградской области, основанные на морально-этических нормах, принятых в демократическом обществе.

К сожалению, ЗАКС Ленинградской области с момента принятия закона так и не смог принять какого-либо документа, регламентирующего вопросы деятельности депутатов с этической стороны, что ставит под сомнение возможность привлечения депутата к ответственности по указанному основанию.

В то же время Закон устанавливает, что формой ответственности депутата за неэтичное поведение является извещение избирателей его округа через средства массовой информации о несоблюдении депутатом собрания правил депутатской этики и грубых нарушениях норм общественной морали.

Российское законодательство содержит примеры нормативных актов, четко регламентирующих понятия этики поведения депутатов представительных органов власти. Так, в соответствии со статьей 9 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации», ответственность за нарушение этических норм устанавливается регламентами палат. Конкретизируя эту отсылочную норму федерального закона, статья 45 Регламента Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации запрещает нарушать правила депутатской этики – употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству депутатов Государственной думы и других лиц, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям⁷.

В этой связи необходимо обратить внимание на то, что несоблюдение норм влечет не лишение мандата, а применение конституционно-правовых санкций. С нашей точки зрения, это вполне целесообразно, так как, оказывая несомненное дисциплинирующее воздействие на депутата, нарушив-

шего какие-либо морально-этические требования, в то же время сохраняет для него возможность продолжать заниматься своей прямой профессиональной деятельностью. Таким образом, моральный ущерб, нанесенный депутатом, может отчасти компенсироваться его практической работой в органе законодательной (представительной) власти.

3) Депутат собрания в установленном законодательством порядке представляет в налоговые органы Российской Федерации декларацию о доходах.

Подобная обязанность продиктована необходимостью контроля за доходами депутатов и возможностью контроля за соразмерностью проводимых ими расходов. В то же время порядок ответственности за не предоставление таких данных представляется затрудненным в силу ряда причин. Депутаты ЗАКС ЛО осуществляют свою работу либо на постоянной основе, либо на непостоянной основе. Возможность установить статус депутата, осуществляющего свою работу на постоянной основе, для органов ФНС РФ не представляет особой сложности, так как информация о таком лице поступает непосредственно из канцелярии собрания. А вот депутаты, осуществляющие работу на непостоянной основе, которые, надо сказать, составляют большинство в собрании? Депутат собрания осуществляет депутатские полномочия с освобождением от выполнения производственных или служебных обязанностей по основному месту работы с сохранением среднего заработка (зарботной платы). Выплата среднего заработка (зарботной платы) по основному месту работы депутата осуществляется работодателем с последующей компенсацией из средств областного бюджета. В соответствии со ст. 19 НК РФ именно работодатель по основному месту работы будет производить удержание налогов с суммы дохода депутата. Депутату собрания ежемесячно со дня избрания возмещаются расходы, связанные с осуществлением депутатской деятельности, в размере 5000 рублей.

Обязанностей по контролю за доходами депутатов, кроме как в порядке гл. 14

НК РФ, на органы ФНС не возложено (например обязательный ежегодный контроль), так же как такой контроль не предусмотрен и со стороны избирателей и самого Законодательного собрания. Таким образом, может возникнуть соблазн не возмещать довольно небольшую сумму денежных средств из областного бюджета и таким простым путем избежать дополнительного внимания со стороны налоговых органов, при этом статус депутата не пострадает.

На наш взгляд, чрезвычайно важными аспектами статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Ленинградской области, но наименее разработанными с точки зрения отражения в источниках права являются правовые механизмы ответственности

за надлежащее выполнение своих функций и адекватное соблюдение норм профессионального поведения. Именно с ними тесно увязана реализация тех прав и обязанностей, которые вытекают из самого института правового статуса представителя депутатского корпуса. В связи с этим проблема создания эффективных и действенных механизмов ответственности каждого депутата, как перед избравшим его населением, так и перед коллегами по законодательному (представительному) органу региональной власти, приобретает в современных условиях особую актуальность и значимость для общего процесса повышения правовой культуры властных структур во всех субъектах Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М., 2001. С. 587.

² *Лебедев В. А.* Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М., 2000. С. 112.

³ *Авакьян С. А.* Федеральное Собрание – парламент России. М, 1999. С. 389.

⁴ *Виноградов В. А.* Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. С. 212.

⁵ О статусе депутата Законодательной думы Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 27 ноября 1996 г. № 86 (с изм. от 26 марта, 20 октября 1997 г., 29 июля, 30 июля, 30 сентября 1998 г., 31 марта, 28 апреля 1999 г., 1 марта, 31 мая, 26 сентября 2000 г., 26 января, 25 июля 2001 г., 30 января 2002 г.) // Сборник нормативных актов Хабаровской/ краевой думы. 1996. № 17.

⁶ *Гранкин И. В.* Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации. М., 1998. С. 67.

⁷ *Виноградов В. А.* Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. С. 211.