

*Д. В. Малкин*

## **ПОЛНОМОЧИЯ ДЕПУТАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Работа представлена кафедрой государственного и международного права  
Северо-Западной академии государственной службы.  
Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор В. В. Пылин*

**В статье рассмотрен институт полномочий депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, а также положение полномочий депутата в системе элементов компетенции депутата. Автором на основе исследования федерального и регионального законодательства выполнен анализ моментов начала и окончания срока полномочий депутата.**

**The article considers the authority institute of a deputy of a legislative (representative) body in a subdivision of the Russian Federation and position of a deputy's power in the system of competence elements. The author analyses the moments of beginning and termination of a deputy's power on the basis of study of the federal and regional legislation.**

Юридическая литература по государственоведению и парламентаризму полна разнообразных формулировок, обозначающих деятельность тех или иных органов и должностных лиц: «функции», «компетенция», «полномочия». Представляется, что

эти термины употребляются как элементы одной известной конструкции, согласно которой компетенция есть юридическое выражение функций, а ее структура складывается из предметов ведения и полномочий<sup>1</sup>. Так, М. В. Баглай, говоря о компе-

тенции парламента, дал этому понятию следующее определение: «Компетенция парламента – это объем полномочий, через которые раскрываются основные функции данного органа государственной власти»<sup>2</sup>. С другой стороны, очевидно и то, что понятия «полномочия» и «компетенция» все-таки не являются тождественными.

В науке управления, а также в административном, государственном, уголовном и некоторых других отраслях права полномочие рассматривается как составная часть компетенции органа, должностного лица, лица, выполняющего управленческие функции в организации, а также некоторых иных лиц, реализующих функции, предусмотренные для них законодательством (полномочия органа, должностное полномочие, служебное полномочие). Таким образом, сначала необходимо определиться с положением, которое занимает институт полномочий депутата в системе его компетенции.

С этой точки зрения большой интерес представляет мнение Ю. А. Тихомирова, который раскрыл природу и элементы компетенции в своей книге «Теория компетенции», являющейся наиболее капитальным современным трудом по данной проблеме<sup>3</sup>.

Ю. А. Тихомиров в самом общем виде определяет компетенцию как возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел. Будучи сложным явлением, компетенция, по его мнению, состоит из элементов двоякого рода. К собственно компетенционным элементам Ю. А. Тихомиров относит: а) нормативно установленные цели как способ длительной нормативной ориентации субъектов права и устойчивую деятельность по достижению этих целей, б) предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, в) властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий. Сопутствующим элементом является ответственность за их неисполнение или, другими словами, гарантии исполнения компетенции. Без

этих гарантий компетенция теряет публично-правовую обеспеченность с помощью разных средств.

С учетом данного общего определения понятия «компетенция» можно опередить понятие и структуру компетенции депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации. Компетенция депутата – возложенный на депутата избирателями объем властных полномочий, через которые раскрываются основные его функции по реализации функций парламента, определенный нормативно установленными целями, ограниченный предметами ведения и обеспеченный гарантиями его исполнения.

Из определения видно, что компетенция депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации состоит из трех элементов: 1) полномочия депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, направленные на реализацию основных функций парламента; 2) нормативно установленные цели депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации; 3) предметы ведения депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации. Кроме того, сопутствующим элементом компетенции депутата законодательного (представительного) органа являются гарантии реализации депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации своей компетенции.

Таким образом, компетенция депутата представляет собой не столько объем полномочий, сколько является более сложной многоэлементной структурой. Однако очевидным также является и то, что данные элементы не равнозначны по своему объему и содержанию. Представляется, что именно полномочия являются основным элементом компетенции депутата. Недаром большинство авторов при рассмотрении понятия компетенции органа власти или

должностного лица неизменно определяют это понятие прежде всего как совокупность полномочий соответствующего органа или должностного лица<sup>4</sup>.

Теперь, определившись с основными моментами положения полномочий депутата в системе его компетенции, можно перейти к рассмотрению правовой сути полномочий депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Как правило, под полномочием понимают право (и одновременно обязанность) соответствующего субъекта действовать в определенной ситуации способом, предусмотренным законом или иным правовым актом<sup>5</sup>. В этом смысле не являются исключением и полномочия депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которые представляют собой прежде всего совокупность его прав и обязанностей.

Вместе с тем если рассматривать властные полномочия депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации необходимо в первую очередь четко представлять, что полномочия – это не только наличие прав как охраняемая законом возможность поступать каким-либо образом, как свобода усмотрения в их использовании<sup>6</sup>. Властные полномочия депутата – это и обязанность осуществлять эти права. Всякая публичная сфера предполагает соединение прав и обязанностей в формулу «полномочия» как правообязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах.

Более того, полномочие любого должностного лица, и депутата в том числе, предполагает его надлежащее использование, соответствующее принципу законности. Поэтому по уголовному законодательству Российской Федерации использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или

иной личной заинтересованности, является преступление против государственной службы и службы в органах местного самоуправления<sup>7</sup>.

Теперь необходимо определиться с моментом «начала» полномочий депутата. Как справедливо указал А. А. Безуглов, «полномочия депутата начинаются с дня его избрания»<sup>8</sup>. На практике этот тезис, как правило, находит свое отражение в нормативных актах о статусе депутатов. Так, по аналогии с федеральным законодательством о статусе депутатов Федерального Собрания<sup>9</sup>, в большинстве субъектов Федерации существует норма, в соответствии с которой срок полномочий регионального депутата начинается со дня его избрания.

Однако существуют и исключения. Так, в Карелии срок полномочий депутата начинается со дня принятия решения соответствующей избирательной комиссией об установлении результатов выборов<sup>10</sup>. В данном случае, очевидно, была произведена попытка устранить неточность законодательного регулирования статуса депутата о которой, в частности, упоминал В. Д. Карпович. Речь идет о том, что и в день избрания, и в течение ряда последующих дней до объявления результатов выборов даже само избранное лицо не знает о своем избрании и, соответственно, фактически приступить к исполнению своих обязанностей после избрания не может. Однако рассматриваемая норма законодательства Республики Карелии не решает эту проблему, так как, в соответствии с федеральным законодательством о выборах<sup>11</sup>, результатами выборов может являться как признание их состоявшимися, так и несостоявшимися. То есть установление итогов растянуто во времени и не всегда является определением победившего кандидата (списка кандидатов).

В Санкт-Петербурге, в свою очередь, установлено, что полномочия возникают со дня первого заседания Законодательного собрания нового созыва<sup>12</sup>. В данном случае, очевидно, имела место попытка упраз-

днить заложенную еще в Конституции России коллизию, характерную для срока полномочий депутатов Государственной Думы Российской Федерации. Исходя из анализа ч. 4 ст. 99 Конституции, можно сделать вывод, что в период между днем выборов и днем первого заседания новоизбранной Думы действуют полномочия депутатов обоих созывов<sup>13</sup>. Данная коллизия возникает в случае, если полномочия депутата прекращаются со дня первого заседания вновь избранного парламента<sup>14</sup>. Кроме того, в законодательстве Санкт-Петербурга существует коллизия относительно момента возникновения полномочий. С одной стороны, в Уставе Санкт-Петербурга говорится, что полномочия депутата возникают со дня принятия Санкт-Петербургской избирательной комиссией решения об общих результатах выборов<sup>15</sup>. С другой стороны, в законе о статусе депутата указано, что полномочия депутата Законодательного собрания Санкт-Петербурга очередного созыва возникают со дня первого заседания Законодательного собрания этого созыва<sup>16</sup>. Таким образом, хотя оба нормативных акта не отменены, очевидно, действуют нормы Устава как акта, имеющего большую юридическую силу, т. е. и в Санкт-Петербурге применяется общероссийская практика относительно возникновения мандата со дня избрания депутата.

Следует также остановиться на вопросе о моменте прекращения полномочий. По аналогии со статусом федеральных депутатов<sup>17</sup> в большинстве субъектов Федерации срок полномочий депутата прекращается со дня начала работы регионального парламента нового созыва. Данное положение обеспечивает непрерывность действия законодательной власти, в том числе и в период передачи полномочий от одного состава следующему<sup>18</sup>. Хотя и здесь встречаются исключения.

В Калининградской области полномочия депутатов прекращаются с момента подтверждения полномочий не менее двух третей от установленного числа депутатов

нового созыва<sup>19</sup>. Однако такой подход представляется неправильным, так как между избранием правомочного состава законодательного органа и его первым заседанием может пройти значительное время, что, в свою очередь, нарушает принцип непрерывности полномочий законодательного органа.

В Санкт-Петербурге действуют две альтернативные нормы. Во-первых, в соответствии с законом о статусе депутата Санкт-Петербурга, полномочия последнего прекращаются в день первого заседания Законодательного собрания нового созыва<sup>20</sup>. Как указал Уставный суд Санкт-Петербурга, данная позиция является общепризнанной, что подтверждается аналогичной нормой ч. 4 ст. 99 Конституции России, кроме того, такой подход обеспечивает принцип непрерывности полномочий законодательного органа<sup>21</sup>. Во-вторых, в соответствии с Уставом Санкт-Петербурга, полномочия депутата прекращаются со дня возникновения полномочий у избранного по соответствующему избирательному округу депутата Законодательного собрания нового созыва, что является альтернативным взглядом на данный вопрос<sup>22</sup>. При этом Уставный суд Санкт-Петербурга<sup>23</sup> указал, что реализация данного положения не допускает существования одновременно двух и более органов государственной власти, а также гарантирует соблюдение принципа сменяемости выборных органов и периодичности выборов.

Полномочия депутата могут быть также прекращены досрочно. Общими основаниями для всех парламентариев являются: 1) утрата гражданства РФ или приобретение иностранного гражданства; 2) вступление в законную силу обвинительного приговора; 3) признание недееспособным на основании решения суда; 4) признание судом безвестно отсутствующим или умершим; 5) смерть; 6) призыв парламентария на военную службу с его согласия<sup>24</sup>.

С учетом изложенного можно смело утверждать, что полномочия депутата за-

конодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации начинаются с момента избрания и прекращаются в момент начала работы законодательного (представительного) органа нового созыва, причем в силу имеющихся разногласий относительно данного вопроса в законодательстве субъектов Российской Федерации указанную формулу необходимо закрепить на уровне федерального законодательства, регулирующего общие принципы деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации.

Говоря об объеме полномочий депутата, мы неизменно сталкиваемся с необходимостью их классификации для более полного исследования и раскрытия всех аспектов каждого полномочия в отдельности. Однако в литературе не существует единого подхода к классификации полномочий депутата. Так, И. В. Гранкин говорит о трех группах полномочий, в которые входят, соответственно, следующие права депутатов: 1) права, реализация которых обусловлена деятельностью депутата непосредственно в парламенте; 2) права депутатов участвовать в деятельности правительств и других органов государственной власти и местного самоуправления; 3) права депутатов осуществлять контроль за исполнением законов и других решений парламента<sup>25</sup>. В. Е. Чиркин подразделяет полномочия депутатов по возможности их реализации на две группы: индивидуальные и коллективные<sup>26</sup>. А. И. Лукьянов утверждал, что полномочия депутата лежат в областях: 1) участия в выявлении, выражении и формировании воли избирателей; 2) участия в принятии решения парламентом; 3) участия в выполнении решения парламентом<sup>27</sup>. По мнению В. И. Васильева, полномочия региональных депутатов, как и в советские годы, подразделяются на две группы: 1) деятельность депутата на сессии парламента; 2) деятельность депутата в органах парламента и в избирательном округе<sup>28</sup>.

Однако любая из указанных классификаций не учитывает того, что депутат является членом коллективного органа – парламента и что через полномочия депутата, как составную часть его компетенции, реализуются основные функции парламента.

Как указывал коллектив авторов во главе с В. И. Васильевым, в обобщенном виде функции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в конечном счете сводятся к четырем группам: 1) представительная; 2) законодательная; 3) контрольная; 4) организационная (кадровая)<sup>29</sup>.

Таким образом, с учетом данной классификации основных функций регионального парламента правильнее разделить полномочия депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на четыре группы в зависимости от того, на реализацию каких функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации они направлены: 1) полномочия депутата по осуществлению представительной функции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; 2) полномочия депутата по осуществлению законодательной функции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; 3) полномочия депутата по осуществлению контрольной функции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; 4) полномочия депутата по осуществлению организационной (кадровой) функции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем остается открытым вопрос о том, есть ли полномочия у депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, не связанные с осу-

ществом функций парламента? Существует мнение, характерное для советского понимания роли депутата в системе государственной власти, в соответствии с которым депутат является самостоятельным должностным лицом, и, соответственно, в его компетенцию могут входить полномочия, не связанные с реализацией функций парламента. В настоящее время нет однозначного подхода к вопросу, является ли депутат должностным лицом<sup>30</sup> и может ли он обладать полномочиями, не связанными с реализацией функций парламента. Однако этот вопрос поднимался на самом высоком уровне. Так, президент Российской Федерации в своем открытом письме<sup>31</sup>, посвященном принятию первой редакции Федерального закона о статусе депутатов Федерального Собрания в 1994 г., указывал, что депутат в данном законе рассматривался как самостоятельное должностное лицо, а не как законодатель. Данный подход, по мнению президента, был неправильным, и, соответственно, все полномочия, не связанные с законодательным процессом, из закона необходимо было исключить. Указанное мнение представляется отчасти верным. Действительно, принцип разделения властей не позволяет депутату прини-

мать активное участие в деятельности органов, относящихся к другим ветвям власти, как это было в советский период, когда исполнительные комитеты являлись органами Советов народных депутатов и формировались из депутатов<sup>32</sup>. С другой стороны, у парламента кроме законодательной, очевидно, есть еще и другие функции, а реализация этих функций требует от депутатов деятельности, не связанной с законодательным процессом. В любом случае есть основания утверждать, что депутат может рассматриваться как самостоятельное должностное лицо, однако его деятельность в этом качестве все-таки должна быть направлена на реализацию основных функций парламента, и прежде всего функции представления воли и защиты интересов избирателей, а данные полномочия должны входить в одну из вышеуказанных групп.

Таким образом, подводя итог, можно сделать вывод, что полномочия депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации представляют собой права и обязанности депутата по реализации основных функций парламента, т. е. являются важным элементом не только его компетенции, но и деятельности парламента в целом.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> *Кутафин О.Е., Шеремет К. Ф.* Компетенция местных Советов. М., 1982. С. 36.

<sup>2</sup> *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа ИНФРА; М-НОРМА, 1997. С. 472.

<sup>3</sup> *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. М., 2001. С. 53–67.

<sup>4</sup> *Баглай М. В.* Указ. соч. С.472.; *Лазарев Б. М.* Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. С. 26–33; *Румянцев О. Г., Додонов В. Н.* Юридический энциклопедический словарь. М., 1996. С. 137.

<sup>5</sup> *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия. М., 1998. С. 331.

<sup>6</sup> Новый юридический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. М.: Институт новой экономики, 2006. С. 592.

<sup>7</sup> *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Указ. соч. С. 331.

<sup>8</sup> Советское строительство: Учебник / Под ред. А. А. Безуглова. М.: Юрид. лит., 1985. С. 249.

<sup>9</sup> Часть 2 ст. 3 Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

<sup>10</sup> Статья 3 закона Республики Карелия от 25 июля 2002 г. № 612-ЗРК «О статусе депутата Законодательного Собрания Республики Карелия».

<sup>11</sup> Статья 70 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

<sup>12</sup> Статья 3 закона Санкт-Петербурга от 8 февраля 1995 г. № 13-3 «О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

<sup>13</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации /Под общ. ред. В. Д. Карповича М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.

<sup>14</sup> Данный подход к моменту окончания полномочий депутата является обще признанным, о чем будет сказано ниже.

<sup>15</sup> Пункт 12 статьи 25 Устава Санкт-Петербурга.

<sup>16</sup> Статья 3 Санкт-Петербурга от 8 февраля 1995 г. № 13-3 «О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

<sup>17</sup> Часть 4 ст. 99 Конституции Российской Федерации; ч. 2 ст. 3 Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

<sup>18</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации /Отв. ред. В. В. Лазарев. 2-е изд., доп. и пераб. М.: Спарк. 2001. С. 493.

<sup>19</sup> Статья 2 Закона Калининградской области от 18 сентября 1995 г. № 21 «О статусе депутата Калининградской областной Думы».

<sup>20</sup> Статья 3 Санкт-Петербурга от 8 февраля 1995 г. № 13-3 «О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга».

<sup>21</sup> Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 29 октября 2002 г. № 047-П «По делу о толковании положений пункта 6 статьи 25 Устава Санкт-Петербурга».

<sup>22</sup> Пункт 12 ст. 25 Устава Санкт-Петербурга.

<sup>23</sup> Пункт 4.5 мотивировочной части Постановления Уставного суда Санкт-Петербурга от 15 июня 2001 г. № 015-П «По делу о толковании статьи 24, пункта 3 статьи 25, пункта 12 статьи 26 и пунктов 1 и 3 статьи 30 Устава Санкт-Петербурга».

<sup>24</sup> Чиркин В. Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд. М.: Юрист, 2003. С. 321.

<sup>25</sup> Гранкин И. В. Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации. М., 1998. С. 56–57.

<sup>26</sup> Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 323–324.

<sup>27</sup> Советское строительство. С. 254.

<sup>28</sup> Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М., 2001. С. 248–249.

<sup>29</sup> Там же. С. 68.

<sup>30</sup> В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» депутат Государственной Думы Российской Федерации не замещает государственную должность, а в соответствии с п. 4 ст. 1 Закона Ленинградской области от 16 декабря 2005 г. № 117-оз «О государственных должностях Ленинградской области» к лицам, замещающим государственные должности Ленинградской области, относятся депутаты Законодательного собрания Ленинградской области.

<sup>31</sup> См.: Российская газета. 1994. 12 мая. № 88 (945)

<sup>32</sup> Советское строительство. С. 401.