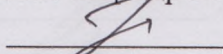


Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права
Направленность подготовки 40.04.01 - Юриспруденция
Направленность (профиль) образовательной программы- Теория и история го-
сударства и права, история правовых учений»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

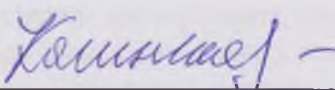
Зав. кафедрой

 А.В. Умрихин
« 25 » июня 2018г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ


на тему: Становление и развитие законодательства Российской Федерации о статусе депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации (1992 г.- по наст. время): историко- правовой аспект

Исполнитель
студент группы 621-ом


(подпись, дата)

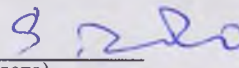
В. В. Калинская

Руководитель
канд. ист. наук,
доцент

25.06.2018 
(подпись, дата)

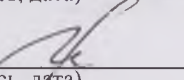
С.В. Чердаков

Руководитель научного
содержания программы
магистратуры
профессор,
доктор филос. наук

25.06.2018 
(подпись, дата)

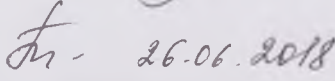
А. П. Герасименко

Нормоконтроль

25.06.18 
(подпись, дата)

О.В. Громова

Рецензент
канд. юр. наук

 26.06.2018
(подпись, дата)

Т.Ю. Ныркова

Благовещенск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

А.В. Умрихин

« 10 » 10 2016 г.

ЗАДАНИЕ

К магистерской диссертации студента группы 621 - ом Калининской Виолетты Владимировны

1. Тема магистерской диссертации: Становление и развитие законодательства Российской Федерации о статусе депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации (1992 г.- по наст. время): историко- правовой аспект (утверждено приказом от 09.04.2018 № 772-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 29.05.2018 г.

3. Исходные данные к магистерской диссертации: Конституция РФ, историко-правовые документы, специальная юридическая литература, правоприменительные акты.

4. Содержание магистерской диссертации (перечень подлежащих разработке вопросов): провести всесторонний анализ историко-правового аспекта становления и развития законодательства Российской Федерации о статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (с 1992 г.- по настоящее время).

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет.

6. Консультанты по магистерской диссертации (с указанием относящихся к теме разделов): нет.

7. Дата выдачи задания: 10.10.2016 г.

Руководитель магистерской диссертации: Чердаков Сергей Владимирович, канд. юрид. наук, доцент.

Задание принял к исполнению: 10.10.2016 г.

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 73с., 67 источников.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ, ДЕПУТАТ,
СТАТУС ДЕПУТАТА, ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ)
ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ, КОНСТИТУЦИЯ
РФ, ПОЛНОМОЧИЯ

Вопросы организации и осуществления деятельности законодательных(представительных) органов субъектов РФ по своей сути вытекают из конституционно-правовой тематики. Поскольку народовластие является одной из основополагающих основ конституционного строя, то существенным фактором создания правового государства в РФ является развитие демократии. Указанный тезис получил свое закрепление в ст. 3 Конституции РФ .Исходя из положений данной нормы, на настоящем этапе развития российского общества объяснимо возрастает количество граждан, привлекаемых к управлению, как общественными, так и государственными делами. Кроме того, возрастает политическая активность и инициатива российских граждан, а также повышается роль институтов демократии.

Статья 10 Конституции РФ гласит: «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную...».

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ, отнесенные к первой группе органов государственной власти, признаются обязательным элементом общей системы государственных органов в субъектах РФ, устанавливающим общеобязательные правила в форме законов, тем самым обеспечивая осуществление своих властных полномочий. Более того, являясь по своей сути коллегиальными органами, формирование которого, происходит избранием строго определенного количества депутатов населением, они также

выполняют функции представительных учреждений, что позволяет им выступать от имени граждан субъекта РФ, а также воплощать волю народа в принимаемых законах.

Реализацию функций законодательных (представительных) органов, занимающих ведущую роль в системе государственных органов субъектов РФ, осуществляют депутаты. Согласно ст. 2 ФЗ от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» депутат, это «лицо, избранное избирателями соответствующего избирательного округа в представительный орган государственной власти или в представительный орган муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

В условиях демократии применительно к России, которая по форме государственного устройства является федеративным государством, все более актуальной становится проблема законодательного регулирования на уровнях федеральных и региональных правовых норм гарантий осуществления депутатской деятельности, взаимоотношений депутата с избирателями и других аспектов депутатского статуса. Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью разрешения важнейших задач демократического преобразования страны, в том числе: обеспечение почетного места законодательных (представительных) органов субъектов РФ в системе государственной власти, воссоздание авторитета народного представительства, а также поддержание значимого статуса лиц, осуществляющих функции законодательных (представительных) органов субъектов РФ – депутатов.

Цель исследования - провести всесторонний анализ историко-правового аспекта становления и развития законодательства РФ о статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (с 1992 по настоящее время).

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации полномочий правового статуса депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Методы исследования - формально-юридический, сравнительно-правовой, метод правового прогнозирования, классификация, анализ.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
1 Теоретико-правовые и историко-правовые основы статуса депутата	11
1.1 Статус депутата законодательного органа субъекта РФ как объект изучения юридических наук	11
1.2 Вопросы становления и развития законодательства о статусе депутата	16
2 История законодательства о статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации	28
2.1 Определение и регламентация правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в период с 1992-1999 годы	28
2.2 Определение и регламентация правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в 2000-х годах	33
2.3 Перспективы развития правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ на современном этапе	50
Заключение	61
Библиографический список	66

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

РД – Республика Дагестан;

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика;

РФ – Российская Федерация;

СССР – Союз Советских Социалистических Республик;

ФЗ – федеральный закон.

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы организации и осуществления деятельности законодательных(представительных) органов субъектов РФ по своей сути вытекают из конституционно-правовой тематики. Поскольку народовластие является одной из основополагающих основ конституционного строя, то существенным фактором создания правового государства в РФ является развитие демократии. Указанный тезис получил свое закрепление в ст. 3 Конституции РФ¹. Исходя из положений данной нормы, на настоящем этапе развития российского общества объяснимо возрастает количество граждан, привлекаемых к управлению, как общественными, так и государственными делами. Кроме того, возрастает политическая активность и инициатива российских граждан, а также повышается роль институтов демократии.

Статья 10 Конституции РФ гласит: «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную...».

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ, отнесенные к первой группе органов государственной власти, признаются обязательным элементом общей системы государственных органов в субъектах РФ, устанавливающим общеобязательные правила в форме законов, тем самым обеспечивая осуществление своих властных полномочий. Более того, являясь по своей сути коллегиальными органами, формирование которого, происходит избранием строго определенного количества депутатов населением, они также выполняют функции представительных учреждений, что позволяет им выступать от имени граждан субъекта РФ, а также воплощать волю народа в принимаемых законах.

Реализацию функций законодательных (представительных) органов, занимающих ведущую роль в системе государственных органов субъектов

¹Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 15. Ст. 3.

РФ, осуществляют депутаты. Согласно ст. 2 ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» депутат, это «лицо, избранное избирателями соответствующего избирательного округа в представительный орган государственной власти или в представительный орган муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».²

В условиях демократии применительно к России, которая по форме государственного устройства является федеративным государством, все более актуальной становится проблема законодательного регулирования на уровнях федеральных и региональных правовых норм гарантий осуществления депутатской деятельности, взаимоотношений депутата с избирателями и других аспектов депутатского статуса.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью разрешения важнейших задач демократического преобразования страны, в том числе: обеспечение почетного места законодательных (представительных) органов субъектов РФ в системе государственной власти, воссоздание авторитета народного представительства, а также поддержание значимого статуса лиц, осуществляющих функции законодательных (представительных) органов субъектов РФ – депутатов.

Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации полномочий правового статуса депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие статус депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ, материалы судебной практики, а также научные труды и публикации по исследуемому вопросу.

Цели работы состоят в проведении всестороннего анализа историко-правового аспекта становления и развития законодательства РФ о статусе

² Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс» - дата обращения: 26.04.2018

депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (с 1992 г . - по настоящее время).

Сформулированные цели предопределили основные задачи исследования:

- определить понятие «статус депутата законодательного органа субъекта РФ» как объекта изучения юридических наук;
- рассмотреть вопросы становления и развития законодательства о статусе депутата;
- определить правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в период с 1992-1999 годы, изучить его правовую регламентацию в ретроспективе;
- определить правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в 2000-х годах, изучить нормативно-правовую регламентацию на современном этапе;
- определить перспективы развития правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ на современном этапе.

Методологической основой исследования послужили общенаучные методы познания: формально-логический, историко-аналитический, диалектический, структурно-функциональный. Среди специально-научных методов использовались: сравнительно-правовой, формально-юридический, метод прогнозирования применительно к перспективам развития законодательства в сфере статуса депутата, классификации государственно-правовых явлений.

1 ТЕОРЕТИКО - ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА ДЕПУТАТА

1.1 Статус депутата законодательного органа субъекта РФ как объект изучения юридических наук

В соответствии со статьей 3 Конституции РФ, принятой всенародным голосованием 12.12.1993 года носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. В силу части 2 указанной статьи народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Одной из форм осуществления власти народа является избрание своего представителя - депутата в законодательный орган субъекта РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ депутатом является лицо, избранное избирателями соответствующего избирательного округа в представительный орган государственной власти или в представительный орган муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании

Правовое положение депутата закрепляется законодательством (Конституцией, законами). Статус депутата позволяет не только участвовать в разработке и принятии норм законодательства, но и осуществлять иные функции народного представителя⁴.

Депутат законодательного органа субъекта РФ как объект исследования всегда находилась в центре внимания юридической науки.

³Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]: СПС «Консультант-Плюс» - дата обращения: 26.04.2018

⁴Долгополов, П.С. Депутат [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс- дата обращения: 03.02.2018

Значительный вклад в исследование вопросов, связанных с положением депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, внесли ученые Л. А. Нудненко⁵ и И. П. Окулич, посвятившие этому вопросу целые книги.

Данные книги являются первыми работами, посвященные анализу соответствующего законодательства субъектов РФ, практики его реализации, проблемам дальнейшего совершенствования правового статуса депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ.

Авторы исследовали и определяли понятия: народное представительство, представительная демократия, представительная система, представители, представляемые, представительные органы государственной власти, рассмотрели соотношение перечисленных государственно-правовых категорий.

Значительное внимание в монографиях уделено характеристике политико-правовой природы депутатского мандата, роли депутата в системе народного представительства и гражданском обществе субъектов РФ. Подробно исследованы права и обязанности депутатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ и в избирательном округе; проанализированы гарантии деятельности; а также в свою очередь высказаны предложения о путях совершенствования республиканского (регионального) законодательства по данному кругу отношений.

Значимость данных работ заключается в том, что они могут быть использованы не только учеными, преподавателями, аспирантами и студентами юридических вузов, но также и правоприменителями, то есть работниками органов государственной власти, местного самоуправления и государственного управления.

Правовое регулирование статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта РФ на современном этапе развития России в

⁵Демидов, М.В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности / М.В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 4. - С. 32 - 36

общих чертах характеризуется в работах, посвященных законодательным органам государственной власти субъектов РФ, И. В. Гранкина, В. Лебедева и Д. Л. Суркова.

Следует отметить работы А. В. Иванченко, С. Д. Князева, Е. И. Колюшина, В. И. Лысенко, М. С. Матейкович, А. Е. Постникова, посвященные проблемам выборов в России, в том числе и выборов депутатов законодательных органов власти субъектов РФ.

В науке конституционного права РФ на современном этапе после издания книги Л.А. Нудненко отсутствуют научные работы комплексного характера о правовом статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Такая работа необходима не только по соображениям сугубо научного характера, но и с учетом недостатков современной законодательной базы о представительной демократии на региональном (республиканском) уровне, существующих проблем и внутренних противоречий.

В свою очередь необходимо отметить об объеме работы, проведенном Л.А. Нудненко, ею проведено осмысление ряда проблем, а именно:

- роли депутата законодательного органа государственной власти субъекта РФ в системе народного представительства;
- легитимации полномочий депутата как представителя гражданского общества в законодательном органе государственной власти;
- представительного характера состава законодательного органа государственной власти субъекта РФ;
- структуры правового статуса депутата;
- характеристики политико-правовой природы депутатского мандата;
- разграничения депутатских прав, обязанностей и гарантий депутатской деятельности;
- правового регулирования начала и окончания полномочий депутата, процедуры отзыва депутат.

Кроме того, к настоящему моменту накоплен определенный эмпирический опыт деятельности депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ. Обозначившиеся на основе данного опыта тенденции и противоречия нуждаются в анализе. Углубленный анализ практики деятельности депутатов законодательного органа государственной власти субъектов РФ способствует выявлению соответствующих проблем и выработке предложений по дальнейшему совершенствованию российского законодательства в этой сфере общественных отношений.

Несмотря на то, что Л.А. Нудненко провела исследования этого вопроса, однако изменения законодательства, в свою очередь влекущие существенное изменение статуса и полномочий депутата представительного (законодательного) привели к тому, что проведенное исследование на сегодняшний день является актуальным в части ретроспективы исследованного вопроса и общих положений.

Проведенное исследование показало, что на современном этапе развития юридической науки теоритических исследований в области становления, развития и эволюции статуса депутата представительного (законодательного) органа не достаточно. В основном авторами проводится изучение отдельных вопросов, таких как природа депутатского мандата, конституционно-правовой статус депутата отдельно взятого региона, история развития парламентаризма, однако статус депутата и само понятие «депутат представительного (законодательного) органа субъекта» является сложным и многогранным, требующим скрупулезного и комплексного исследования. Более того, автором данной работы отмечен тот факт, что некоторые авторы в своих сужениях о развитии демократии в постсоветское время, парламентаризме противоречат друг другу.

К примеру, А.П. Жуков⁶ в своей диссертации указывает, что период с 1994 по 1999 характеризуется активными действиями власти на местах по

⁶Жуков А.П. Ответственность органов исполнительной власти в системе разделения властей субъектов Российской Федерации: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02/ А.П. Жуков. - Ростов н/Д, 2008. - С. 48-50

становлению демократических институтов народовластия во всех его проявлениях. Более современные исследования характеризуют период до 2000 годов кризисом демократии на местах (в субъектах), указывая, что этот период оказался сложным и спорным. В ряде работ указывалось, что до 2000-х годов не существовало четкого разделения на представительную и исполнительную ветви власти, следовательно четко не определялся сам статус депутата такого органа, не ясны были его полномочия, ответственность и цель деятельности⁷.

Выражаясь простым языком «лихие 90-е» затронули все сферы общественной жизни, в том числе и ее политические аспекты, в стране царил хаос и неопределенность, в воздухе «вита» дух демократии и разделения полномочий ведения Федерации и субъектов, которые многие стали ложно трактовать «суверенитетом», пытаясь воспользоваться попытками к выходу из состава Федерации.

Потому следует сказать, что научная литература в настоящий момент остро нуждается в комплексном исследовании истории становления понятия «депутат представительного (законодательного) органа субъекта РФ», изучении эволюции указанного понятия, влияния на него исторических и общественных процессов, этапов развития гражданского общества и поднятия общего уровня правосознания и социальной ответственности граждан. Необходимо сформировать объективные и единообразные подходы, а в случае наличия дискуссий и диалектических пониманий, нужно проанализировать и отобразить причины подобной ситуации, рассматривая весь спектр факторов, влияющих на подобное положение вещей.

Многие из перечисленных вопросов, связанных с развитием представительной демократии на региональном (республиканском) уровне, достаточно дискуссионны. Всестороннее, системное, критически-аналитическое осмысление проблем правовой регламентации и практики

⁷Омарова. З.Н., Асваров, Н.А. Тернистый путь становления представительной демократии в Республике Дагестан / З.Н. Омарова, Н.А. Асваров// Конституционное и муниципальное право. - 2011. -№ 8. - С. 41 - 47

реализации статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта РФ позволит:

- сделать теоретические заключения;
- показать недостатки правовой регламентации статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- а также, сформулировать полезные практические выводы и рекомендации.

1.2 Вопросы становления и развития законодательства о статусе депутата

Эволюция законодательства последних лет показывает очевидную тенденцию к расширению свободы усмотрения регионов в выборе способов формирования органов государственной власти субъектов РФ. Об этом же свидетельствует отсутствие в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» единого жесткого способа наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ: если в предыдущей редакции Закона предусматривался один способ - наделение полномочиями законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ под угрозой роспуска данного органа в случае отказа, то теперь региональный законодатель может выбрать из двух способов диспозитивно: избрание народом или представительным органом субъекта РФ.

Рассматривая характер депутатского мандата советского периода с современных позиций, следует согласиться с мнением В.И. Фадеева о том, что мандат народного депутата в СССР и РСФСР, конечно, не являлся свободным, но не был и императивным в том смысле, что депутат являлся лишь поверенным в делах своих избирателей, связанным целиком и полностью в своей деятельности наказами и инструкциями своих избирателей. Советское законодательство, закрепляя различные формы взаимосвязи депутата с

избирателями, его ответственность перед ними, вместе с тем ориентировало депутатов всех уровней прежде всего исходить в своей деятельности из общегосударственных интересов.

В.И. Фадеев полагает, что идея общенародного наказа парламенту в целом могла бы быть использована и в современных российских условиях, и предлагает продумать конкретный механизм реализации этой идеи.⁸ В этой части с ним согласен и автор работы.

Характер современного депутатского мандата в ретроспективном рассмотрении его конституционно-правовой природы, как отмечает М.В. Варлен, можно охарактеризовать как новейший вид - опосредованный политической партией, что отражается в его представительной природе и создает угрозу замены представительства депутатом интересов народа представительством в первую очередь партийных интересов.

В период распада Советского Союза как в России в целом, так и в субъектах Федерации начался и до сих пор продолжается процесс становления и развития институтов парламентаризма, законодательных органов власти, статуса их депутатов.

Следует отметить, что в развитие институтов парламентаризма в ряде субъектов Российской Федерации прошло нелегкими и противоречивыми путями. Вопросы, связанные с формированием законодательного органа субъекта, во многом зависели от социального самочувствия всего населения, безопасность страны.

К примеру, тернистым был путь Парламента Чеченской Республики, Народного Собрания Республики Дагестан, обусловленные военными действиями по борьбе с сепаратистами в 1996-2000 годах или Государственный Совет Татарстана, который наряду с установленными полномочиями в период «парада суверенитетов» 1993 года взял на себя необоснованно широкий круг полномочий.

⁸Варлен М.В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России: автореф. дис....д-ра юрид. наук: 12.02.02/ М.В. Варлен. - М., 2012. - С. 14 – 15

В каждом субъекте РФ стал складываться органы государственной власти на основе нововведений, включенных в ходе конституционных реформ в Конституцию РСФСР 1978 г.

Конституция РФ 1993 г. в качестве основ конституционного строя страны закрепила принципы как федерализма (ст. 1, 4, 5), так и народовластия, реализуемого по каналам непосредственной и представительной демократии (ст. 3). Основной Закон предполагает равноправие субъектов Российской Федерации (ч. 1, 4 ст. 5), наличие во всех субъектах Федерации органов государственной власти (ч. 2 ст. 11), среди которых важное место занимают законодательные (представительные) органы государственной власти (ч. 1 ст. 77).

Вслед за Конституцией РФ была принята первая Конституция Республики Дагестан от 26 июля 1994 г., Конституция Удмуртской Республики от 10.12.1994, до принятия Конституции РФ – Республика Татарстан уже утвердила свою Конституцию 6 ноября 1992, действующую по сей день, но со значительными изменениями. Позже основные законы (Уставы) и Конституции стали приниматься и в остальных субъектах нашей страны.

Депутаты первого созыва приступили к работе в каждом субъекте страны, что можно считать началом нового этапа в развитии представительной демократии и парламентаризма в России. На уровне субъекта был осуществлен важнейший демократический принцип разделения властей. Конституции и Уставы регионов исходили из того, что депутаты должны стать представителями и выразителями интересов и чаяний своих избирателей, воплощая их в законы по кругу вопросов, определенных их полномочиями, которые должны были стать ключевыми регуляторами общественных отношений во всех сферах жизни региона, предопределить характер соответствующих процессов и содержание иных нормативных правовых актов субъекта Федерации.

К примеру, в организации повседневного руководства жизнью Республики Дагестан, согласно изначальной редакции Конституции

Республики, важную роль призваны были играть Государственный Совет Республики Дагестан и Правительство. Если Правительство РД можно считать в какой-то мере традиционным институтом, относящимся к категории исполнительной власти, то положение Государственного Совета было несколько специфично и обуславливалось учетом особенностей многонационального состава населения Дагестана. Конституция Республики Дагестан 1994 г. называла Госсовет в числе государственных органов, осуществляющих государственную власть в Республике (ст. 7).

Но если о Правительстве Республики Дагестан Конституция говорила достаточно определенно как об исполнительно-распорядительном органе государственной власти Республики (ст. 103), то в регулировании статуса Государственного Совета такой четкости не наблюдалось - в Конституции 1994 г. говорилось (ст. 87), что Госсовет возглавляет исполнительную власть и обеспечивает взаимодействие органов государственной власти Республики Дагестан, но его статус конкретно как государственного органа не определялся. Принцип разделения и независимости властей представлялся в данном случае размытым. Формировался Госсовет из представителей 14 основных титульных наций Республики, его состав избирался сроком на четыре года специально созываемым Конституционным Собранием Республики Дагестан.⁹

Необходимость укрепления государственной власти заставила отказаться от подобного – «коллегиального президента» Республики. Настоятельно требовалось введение института президента в Дагестане и тем самым как укрепление персональной ответственности этого лица за положение дел в Республике и более четких отношений с Правительством Республики, так и его встраивание в вертикаль государственной власти в Российской Федерации с усилением ответственности перед Президентом РФ, что несколько осложнялось при коллегиальности состава Государственного Совета.

⁹Алиева, З.А. Система органов государственной власти Республики Дагестан на современном этапе: Учеб. пособие / З.А. Алиева. – Махачкала. - 1999. – С.186-188

Потому, позднее, изменениями, внесенными в ряд нормативных актов указанного субъекта РФ, введена должность президента Республики, а законодательная ветвь отграничена от исполнительной путем четкого разделения возложенных полномочий.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» говорит о том, что депутат законодательного (представительного) органа субъекта РФ может осуществлять свои полномочия на профессиональной постоянной основе. В свою очередь законодательный орган каждого субъекта самостоятельно определяет количество депутатов. Для этих депутатов обязательны требования, содержащиеся в Законе 1999 г. В частности, если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельностью. Депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

Утрата депутатом гражданства Российской Федерации, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, является основанием для досрочного прекращения депутатских полномочий.

Депутат не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений. В случае если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, депутат не может участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо по делу об административном правонарушении.

Согласно ст.13 Закона 1999 г. В случае привлечения депутата законодательного органа субъекта РФ к уголовной или административной ответственности, его задержания , ареста , обыска , совершения иных уголовно-процессуальных или административно- процессуальных действий, проведения оперативно- розыскных мероприятий в отношении депутата, его багажа, личных и служебных транспортных средств , переписки, используемых им транспортных средств , переписки , используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебном помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами.

Парламенты субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» приобрели такие важнейшие полномочия, как:

- внесение изменений и дополнений в Конституцию субъекта, за исключением основных глав, определяющих права и обязанности граждан, а также нахождение субъекта в составе Российской Федерации, внесение в них изменений и дополнений;

- утверждение порядка соглашения изменения границ субъекта (к примеру, Республика Дагестан), решение вопросов ее административно-территориальном устройстве;

- назначение референдума граждан субъекта;

- установление структуры (системы) региональных исполнительных органов государственной власти;

- утверждение бюджета субъекта и отчета о его исполнении, республиканских программ социально-экономического развития региона и отчетов об их выполнении;

- установление в соответствии с федеральным законодательством региональных налогов и сборов, а также порядка их взимания;
- установление порядка управления и распоряжения собственностью субъекта;
- реализация права законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации и прочее.

Все созывы региональных парламентов сталкиваются с вопросами, обусловленными потребностями региона на тот или иной период времени, а также проблемой согласованности действий с федеральными властями.

В настоящий момент, процесс совершенствования правовой базы многих, регламентирующих деятельность представительного органа не завершен, особенно эта проблема проявляется в части формирования и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления.

Многочисленные изменения, внесенные в Федеральный закон 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также в Федеральный закон 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», коснувшиеся порядка выборов депутатов органов законодательной власти субъектов РФ и наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов РФ, принятие в 2003 г. нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а затем постоянное корректирование положений этого акта - ставят новые, масштабные и сложные задачи перед законодательной властью субъектов Российской Федерации.

Естественно, подходы к определению значения законодательного (представительного) органа субъекта Федерации мало чем отличаются от общих взглядов на природу и роль органа представительной и законодательной власти, сложившиеся в науке конституционного права.

Парламент субъекта создается для того, чтобы выразить (представлять) интересы населения региона, всех граждан, проживающих на ее территории, независимо от их социального статуса, политических симпатий, национальной принадлежности, вероисповедания и прочего.

Парламент субъекта предназначен для выполнения основных функций, характерных для данного вида органов государственной власти: помимо представительства народа, он занимается законодательной деятельностью, участвует в установлении начал политики субъекта и ее осуществлении, в управлении государственными делами, формировании ряда государственных органов, реализует задачи парламентского контроля, в определенной мере объединяет деятельность представительных органов местного самоуправления, оказывает им посильное содействие.¹⁰

«Парад суверенитетов» 1993 года определил проблему разграничения полномочий между федеральными и региональными властями. Многие основополагающие законы субъектов стали включать и активно использовать понятие «суверенное право», поскольку споры о наличии или отсутствии государственного суверенитета у субъектов РФ, включая республики, Конституционный Суд РФ однозначно разрешил в том плане, что подобным суверенитетом субъекты не обладают, то во многие Уставы и Конституции регионов внесены изменения, исключающее указанное понятие из круга правомочий субъекта.

Однако положения Уставов и Конституций осталась неизменными в той части, где определялось, что регион- это субъект в составе РФ, выражающий волю и интересы всего многонационального народа, проживающего на его территории. И представительное начало в природе региона, конечно же, прежде всего, следует связывать с наличием органов народного представительства, среди которых на первом месте призван находиться парламент субъекта.

В современной юридической литературе понятия «народное представительство» и «представительная демократия» чаще всего

¹⁰Авакьян С.А. Конституционное право России : учебник / С.А. Авакьян .- М. : ИНФРА-М ,2014.- С 68-70.

рассматриваются как тождественные. Их содержание и объем включают в себя стройную систему как правовых, так и неправовых общественных отношений, возникающих в связи с решением вопросов государственного значения через демократически избранных представителей.

В частности, к числу неправовых отношений относятся подбор кандидатов в депутаты, способы, формы и методы этого подбора - они либо совсем не регулируются правом, либо регулируются лишь в самых общих чертах¹¹.

Как ни странно, но вопрос национального состава титульных республик нашей страны во многом поставил в тупик деятельность законодательных органов субъекта Федерации.

Как известно, самая большая плотность различных народностей, проживающих компактно на одной территории характерна для республик Северного Кавказа. Потому, рассмотрение поиска форм и методов подбора кандидатов на пост депутата будет интересным на примере многонациональной Республики Дагестан.

Народное Собрание Республики Дагестан третьего созыва состояло из 121 депутата. Они были избраны путем прямых, всеобщих и равных выборов при тайном голосовании сроком на четыре года. Примечательно, что порядок голосования, подсчета голосов только намного позднее был урегулирован Законом Республики Дагестан «О выборах в Народное Собрание Республики Дагестан» от 26 ноября 2002 г., одной из особенностей которого было введение многомандатных избирательных округов. Национальный состав Собрания выглядел следующим образом: аварцы - 33, даргинцы - 20, кумыки - 15, лезгины - 15, русские - 10, лакцы - 6, табасаранцы - 4, азербайджанцы - 4, чеченцы - 4, ногайцы - 4, таты - 2, рутульцы - 1, агульцы - 1, цахуры – 1¹².

¹¹Нудненко, Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации / Л.А. Нудненко. - СПб.: Изд-во "Юридический центр «Пресс». - 2004. - С. 20

¹²Магомедов, А.А. Политическое управление и политическое лидерство / А.А. Магомедов. – Махачкала. - 2002. - С. 83.

Согласно этим Законам в марте 2003 г. в Республике впервые прошли выборы в Народное Собрание Республики Дагестан по многомандатным избирательным округам. Эти округа как раз были использованы для обеспечения в зависимости от общей численности той или иной национальности пропорциональных квот в составе Народного Собрания Республики Дагестан.

Суть квотирования сводилась к тому, что если в избирательном округе население многонационально, но численность двух национальностей больше всех остальных (удельный вес понятия «больше» арифметически не уточнялся), то от этого округа депутатский мандат выделяется представителям именно этих национальностей, они и должны конкурировать на выборах. Например, в г. Махачкале и в некоторых других избирательных округах количество таких «национальных» мандатов доходило до пяти единиц от одной народности¹³.

В результате этого выборы по многомандатным избирательным округам проводились на территориях со смешанным национальным составом. Таковыми являются все 10 городов и многие районы Республики. Ранее там создавались так называемые национально-территориальные избирательные округа, когда от соответствующей территории (ставшей избирательным округом) выдвигались представители определенной национальности, один из них избирался депутатом Народного Собрания. Таким образом, шаг вперед был сделан в том плане, что теперь баллотироваться могли представители не одной, а двух наиболее крупных национальных групп на территории избирательного округа.

Можно сказать, что с учетом национально-территориальных особенностей Республики Дагестан названные законы обеспечили определенную демократичную процедуру выдвижения кандидатов в депутаты и систему реализации избирательного права граждан, а также обеспечения представительства в законодательном органе Республики. Подобная система действует в Республике Адыгея, Чечне. В титульных Республиках центральной

¹³Шабанов Х.М. Законодательные (представительные) органы государственной власти республик - субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00. 02/ Х.М. Шабанов. -Махачкала, 2004.- С. 11 – 15

полосы России такой тенденции не наблюдалось, но они имели место в Республиках, где проживают малочисленные народы нашей страны (эвенки, эскимосы, самоеды и прочие).

Многие исследователи спорят о том, что подобный «национальный опыт» титульных Республик Северного Кавказа противоречат Конституции РФ и избирательному законодательству РФ, в той части, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства. Тем не менее, другая часть исследователей считают подобный опыт положительным, который отражает реальное положение дел в республиках, в том числе в вопросах национальной политики основывается на принципе: «Национальностей много - справедливость и законность всеобщая»¹⁴.

Сегодня в Республиках Северного Кавказа указанная система в чистом виде изжила себя, выборы проходят по партийным спискам. Однако при составлении партийных списков учитывается национальность кандидатов в депутаты. Главным аргументом принятия данного решения было то, что на территории Северо-Кавказских Республик трудно «нарезать» равные избирательные округа из-за особенностей рельефа, определяющих разную плотность проживания избирателей, которые бы пропорционально представляли все национальности.

Основная цель законодательства в этой сфере по регламентированию такой «оригинальной» избирательной системы, применявшейся ранее до 2003 года, заключалась в разрешении двух задач: предотвращение межэтнической конфронтации, которая неизбежно могла быть спровоцирована самим ходом предвыборной борьбы кандидатов различной национальности, и обеспечением пропорционального представительства в парламенте основных этнических групп.

¹⁴Омарова. З.Н., Асваров, Н.А. Тернистый путь становления представительной демократии в Республике Дагестан / З.Н. Омарова, Н.А. Асваров// Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 8. - С. 41 - 47

С учетом сложившейся ситуации и настоятельной потребности демократических преобразований законодателем неоднократно вносятся изменения в массив нормативно-правовых актов регионов, регламентирующих порядок формирования представительного органа субъекта для реализации принципа открытой политической конкуренция, минимизации и искоренения закрытых кланово-корпоративных соглашений между группами политических элит субъекта.

Вместе с тем, исторический процесс становления и регламентирования объема полномочий представительного органа субъекта РФ закончился в 1999 году с принятием и вступлением в действие Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и принятых в его исполнение нормативных актов и регламентов субъектов Федерации.

2 ИСТОРИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СТАТУСЕ ДЕПУТАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Определение и регламентация правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в период с 1992-1999 годы

В период распада СССР как в России в целом, так и в субъектах Федерации начался и до сих пор продолжается процесс становления и развития институтов парламентаризма, законодательных органов власти, статуса их депутатов.

Следует отметить, что в развитии институтов парламентаризма в субъектах РФ прошла нелегкий и противоречивый путь.

В зависимости от того, как решался тот или иной вопрос, связанный с формированием выборного органа власти субъекта во многом зависели социальное самочувствие всего населения, а в ряде регионов от этого зависела безопасность, как отдельно взятого субъекта Федерации, так и во многом безопасность и целостность нашей страны. Взять, к примеру, Северо-Кавказские Республики: Чечню, Дагестан или Республику Татарстан.

В каждой республике, в иных субъектах РФ стали складываться органы государственной власти на основе нововведений, включенных в ходе конституционных реформ в Конституцию РСФСР 1978 г.

Конституция РФ 1993 г. в качестве основ конституционного строя страны закрепила принципы как федерализма (ст. 1, 4, 5), так и народовластия, реализуемого по каналам непосредственной и представительной демократии (ст. 3). Основной Закон предполагает равноправие субъектов Российской Федерации (ч. 1, 4 ст. 5), наличие во всех субъектах Федерации органов государственной власти (ч. 2 ст. 11), среди которых важное место занимают законодательные (представительные) органы государственной власти (ч. 1 ст.

77). Вслед за Конституцией РФ стали приниматься первые Конституции Республик, затем Уставы краев и областей Российской Федерации.

Этот период можно считать началом нового этапа в развитии представительной демократии и парламентаризма в субъектах РФ. На уровне регионов (субъектов) был осуществлен важнейший демократический принцип разделения властей.

Конституция исходила из того, что депутаты должны стать представителями и выразителями интересов и чаяний своих избирателей, воплощая их в законы, которые становятся ключевыми регуляторами общественных отношений во всех сферах жизни региона, определяют характер соответствующих процессов, содержание иных нормативных правовых актов.

Если Правительство в какой-то мере традиционным институтом (ранее он являлся Исполкомом), относящимся к категории исполнительной власти, то положение законодательных органов было несколько специфично и могло обуславливаться с учетом различных особенностей и традиций определенной местности. К примеру, в Республике Дагестан такой особенностью стал многонациональный состав населения Республики¹⁵, который определял принципы и систему формирования законодательного органа, однако никак не дискриминировал и не выделял статус одних депутатов от других, избранных по национальному принципу.

Вместе с тем, первые годы после распада СССР обусловили тенденцию, при которой в регулировании статуса депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ четкости и определенности не наблюдалось. В ряде субъектов указывалось, что коллективный законодательный орган возглавляет исполнительную власть и обеспечивает взаимодействие органов государственной власти, но опять же его статус конкретно как государственного органа не определялся.

¹⁵Алиева, З.А. Система органов государственной власти Республики Дагестан на современном этапе: Учеб. пособие / З.А. Алиева. – Махачкала. - 1999. – С.76-78

Таким образом, на практике реального разделения на самостоятельные ветви власти на региональном уровне не происходило. Кроме того, такое существующее положение вещей приводило к дисбалансу, «коллективная глава субъекта РФ» не могла отвечать признакам централизации и подчинения федеральным органам власти.

Следует указать, что кардинальная перестройка политико-правовых отношений в России на рубеже 1990-х гг. наметила новые направления конституционно-правового развития. Принятие Конституции РФ 1993 г., происходившее в условиях острой политической борьбы, противостояния федерального центра и регионов, способствовало созданию необходимых предпосылок и условий для модернизации федеративных отношений.

Наделенные относительной самостоятельностью субъекты Российской Федерации обрели возможность принятия собственных конституций и уставов, обладающих верховенством в отношении регионального законодательства, но находящихся внутри единого конституционно-правового пространства, в границах прямого действия федеральной Конституции.

Диалектическое единство конституционного законодательства России благоприятствовало формированию уникального социально-правового феномена - механизма реализации конституций и уставов субъектов РФ, совместившего в себе характерные признаки реализации Конституции Российской Федерации и вместе с тем отражающего специфику региональных общественных отношений.

На сегодняшний день процедуры фактического осуществления региональных конституций и уставов отличаются многообразием, обусловленным множественностью субъектов РФ, несовпадением характеристик их правового статуса, национальными и культурными особенностями, историческими и правовыми традициями. Наряду с этим в процедурах реализации конституционных (уставных) норм присутствуют и общие закономерности, связанные с провозглашением равноправия субъектов РФ, прямым действием основ конституционного строя, общностью базовых

принципов организации и деятельности региональных органов государственной власти.

Процессы осуществления конституций и уставов субъектов РФ не являются изолированными от влияния внешних факторов. Унификации процедур конституционной (уставной) реализации в регионах способствуют положения федерального законодательства, создающие необходимую правовую базу организации региональных общественных отношений и охватывающие принципиальные вопросы области правового регулирования и правореализации.

Вместе с тем на практике многие направления государственной деятельности субъектов РФ характеризуются избыточным участием федерального центра. Обладая не только рекомендательным характером, но и оказывая значительное императивное воздействие, федеральные законы, посвященные сфере совместного ведения РФ и ее субъектов, превосходят пределы, установленные действующей Конституцией.

Поиск рационального сочетания федеральной интервенции и самостоятельности субъектов РФ осложнен проведением крупномасштабных государственных реформ, требующих преобразования конституционного (уставного) законодательства и сказывающихся на процессах правореализации. На современном этапе государственного развития необходимость осуществления политических преобразований, связанных с последовательным снижением федерального воздействия на организацию региональных правоотношений, повышением независимости государственной власти субъектов, становится очевидной.

Одно из центральных направлений комплексной политической реформы, инициированной В.В. Путиным, связано с переходом к выборам руководителей исполнительной власти субъектов РФ прямым голосованием жителей регионов, очевидно, что указанные изменения не могут не отразиться на содержании региональных основных законов, предусматривающих порядок наделения

полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ, не сказаться на практике разрешения важнейших кадровых вопросов уровня регионов.

Реформирование важнейших сфер государственного управления детерминирует разработку целостной концепции реализации конституционного и уставного законодательства, где центральным участником правореализации выступают региональные органы публичной власти. Существующие исследования проблем реализации Основного Закона РФ, конституционного и отраслевого законодательства и права преимущественно сфокусированы на федеральном уровне правоотношений, многие из них опубликованы еще в советское время и в полной мере не отвечают современным потребностям конституционной и уставной практики. Ключевые вопросы реализации конституций и уставов субъектов РФ органами государственной власти исследованы эпизодически или вообще находятся за пределами исследовательского поля.

Подавляющая часть реализуемых на практике функций и полномочий государственных органов сопряжена с их правотворческой деятельностью. Как верно отметил В.О. Лучин, некоторые конституционные нормы, воздействуя на основные (фактические) общественные отношения опосредованно, одновременно оказывают прямое действие на отношения промежуточного блока, связанные с правотворческим процессом, результатом которого должен быть закон (иной акт), касающийся отношений, обозначенных конституционной нормой. Издание предусмотренного Конституцией закона тоже выступает способом ее непосредственной реализации¹⁶.

Это обстоятельство отмечалось и ранее, еще в советское время. По утверждению И.П. Ильинского, дальнейшая реализация конституционной нормы осуществляется в органическом сочетании с нормой (нормами) обычного закона. По справедливому мнению автора, в данном случае

¹⁶ Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. – 2015. – С. 67

речь идет прежде всего о реализации конституционной нормы, а не только норм обычного закона, принятых в соответствии с Конституцией.¹⁷

Сложившиеся в этот период, впрочем, как и в настоящее время на федеральном уровне взаимоотношения между органами государственной власти стимулируют развитие парламентаризма в субъектах РФ в его российской интерпретации.

Региональный парламентаризм характеризуется следующими особенностями:

- 1) расстановка политических сил такова, что центр власти в субъектах РФ фокусируется на их высших должностных лицах;
- 2) региональный парламентаризм складывается не по воле избирателей, всего населения соответствующих субъектов РФ, а иницируется «сверху» и гарантируется федеральным законодательством.

Таким образом, необходимо сделать вывод, что статус депутата представительного органа субъекта РФ в период с 1993 по 1999 год характеризуется отсутствием точной регламентации своих полномочий, смещением правомочий в сторону осуществления функций исполнительной власти. Разрозненность субъектов, отсутствие правового опыта в период становления нового государства обусловили указанные процессы. Однако необходимо отметить, что именно в этот сложный для страны и общества период заложены основы парламентаризма субъектов РФ, предприняты попытки к разграничению предметов ведения субъекта РФ и Федерации, которые во многом остались неизменны на сегодняшний день.

2.2 Определение и регламентация правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в 2000-х годах

Основополагающим нормативным правовым актом, развивающим и детализирующим действующие положения Конституции РФ о статусе и

¹⁷ Ильинский, И.П. К вопросу о правовой природе и механизме действия советских конституционных норм / И.П. Ильинский // Конституционная система развитого социализма. - М. - 1980. - С. 12

правомочиях депутата законодательного органа субъекта Федерации, является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁸. Именно этот Закон закрепил единые подходы к формированию системы органов государственной власти в регионах и определил, что деятельность органа государственной власти субъекта РФ должна основываться на таких принципах, как: единство системы государственной власти; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица; самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий.

Закон установил обязательную для всех регионов систему органов государственной власти субъекта РФ, которую составляют:

- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта;
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта;
- иные органы государственной власти субъекта Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Положения Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", согласно которым законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности (пункт 8

¹⁸Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 05.02.2018) [Электронный ресурс]: СПС «Консультант-Плюс» - дата обращения: 02.03.2018

статьи 4), а условия осуществления депутатом депутатской деятельности (на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности) устанавливаются конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации (статья 11), признавая самостоятельность законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации в утверждении расходов на обеспечение своей деятельности и предоставляя решение вопроса об условиях занятия депутатской деятельностью региональному законодателю, не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы заявителя. Названные законоположения не лишают депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации возможности осуществлять свои полномочия на профессиональной постоянной основе .

Данный вывод применим и к пункту 1 статьи 6 Закона Алтайского края "О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания", который в соответствии со статьей 11 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" закрепляет возможность исполнения депутатом Алтайского краевого Законодательного Собрания своих обязанностей на постоянной профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности и как таковой также не может рассматриваться как нарушающий конституционные права и свободы заявителя.¹⁹

¹⁹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 октября 2010 г. N 19-П город Санкт-Петербург "По делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 4 и статьи 11 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", пункта 1 статьи 6 Закона Алтайского края "О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания" и абзаца третьего пункта 2 статьи 6 Закона Алтайского края "Об Алтайском краевом Законодательном Собрании" в связи с жалобой гражданина И.Б. Вольфсона" [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Утверждая незыблемость демократической основы суверенной государственности Российской Федерации, объявляя ее демократическим правовым государством с республиканской формой правления, единственным источником власти в котором является многонациональный народ России, Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, реализуемое на основе политического многообразия и многопартийности, признаваемое и гарантируемое согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации исходя из равенства всех перед законом и судом и равноправия.

Определение условий осуществления депутатами законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации своих полномочий, равно как и иные вопросы, относящиеся к общим принципам организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, находятся, как следует из взаимосвязанных положений статей 72 (пункт "н" части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые в силу конституционных начал реализации законодательной функции, обусловленных федеративной природой российской государственности, обладают достаточно широкой дискрецией применительно к данной сфере правового регулирования.

Исходя из этого Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предоставил установление условий осуществления депутатской деятельности (на профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности) и определение числа депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, самим субъектам Российской Федерации (пункт 6 статьи 4 и пункт 1 статьи 11), создав тем самым правовые предпосылки

самостоятельного решения ими этих вопросов - в пределах, предусмотренных федеральным законом, и с учетом всех обстоятельств, в том числе возможностей финансового обеспечения деятельности законодательного (представительного) органа конкретного субъекта Российской Федерации, что согласуется с конституционными гарантиями самостоятельности субъектов Российской Федерации в установлении системы образуемых ими органов государственной власти.

По смыслу названных законоположений, субъекты Российской Федерации вправе предусматривать исполнение депутатами региональных парламентов своих обязанностей не только на профессиональной, но и на непрофессиональной основе и определять, какая часть депутатского корпуса может осуществлять свою деятельность на профессиональной постоянной основе, что в таких случаях предполагает возможность выбора депутатами той или иной формы деятельности в составе законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Это, в свою очередь, означает, что субъект Российской Федерации, закрепляя на уровне своей конституции (устава) и (или) закона в качестве условия осуществления депутатской деятельности возможность исполнения депутатских обязанностей на профессиональной постоянной основе, обязан установить порядок реализации депутатами соответствующего права, отвечающий конституционным требованиям определенности и справедливости и исключающий принятие по данному вопросу произвольных решений, и одновременно гарантировать всем депутатам равные юридические возможности по осуществлению депутатских полномочий.

В то же время в нем не предусматривается в числе обязательных органов государственной власти региона в качестве самостоятельного органа государственной власти должность высшего должностного лица субъекта РФ. В отношении нее законодатель ограничился установлением разрешительной нормы, которая предусматривает, что конституцией (уставом) субъекта

Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ.

Законодательный (представительный) орган государственной власти региона в указанном Законе определен по статусу как постоянно действующий высший и единственный орган законодательной власти субъекта РФ. Его наименование, структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Федерации. При этом число депутатов парламента определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации.

Однако региональный парламент обладает не только представительскими и законодательными функциями. Он также наделен реальными полномочиями по осуществлению контроля за исполнением принятых им законов. В частности, закон устанавливает, что законодательные органы осуществляют наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъектов РФ, исполнением бюджетов субъектов и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью регионов.

Принятая 30 декабря 2008 г. поправка в Конституцию РФ о контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ стала правовой основой для внесения соответствующего изменения и в Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Так, Федеральным законом от 29 марта 2010 г. «О внесении изменений в статьи 5 и 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены следующие изменения²⁰:

²⁰Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 05.02.2018) [Электронный ресурс]: СПС «Консультант-Плюс» - дата обращения: 02.03.2018

1) п. 1 ст. 5 был дополнен подпунктом «б. 2», который определяет, что законодательный орган заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации;

2) п. 7 ст. 18 также был дополнен подпунктом «в. 1», который гласит, что высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

Согласно п «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится к совместному ведению РФ и ее субъектов. Это положение было конкретизировано в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее - Закон N 184-ФЗ). Так, сказано, что депутаты могут работать на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности, что устанавливается Конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 11). В 2003 г. в Закон было включено положение о том, что число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта РФ (ч. 6 ст.4) .

В 2010 г. законодатель дополнил ст. 11 нормой о том, что если Конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ предусмотрено осуществление депутатом депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе, то в этом случае не менее чем одному депутату, избранному на пропорциональной основе в составе отдельного списка кандидатов, должно быть предоставлено право осуществлять депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе (ч.2 ст.11).²¹

В настоящее время во всех регионах законодательные органы заслушивают ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта.

Налицо повсеместное внедрение в практику деятельности законодательных органов субъектов новой формы непосредственного парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Однако практика показывает, что пока еще обсуждение таких отчетов не всегда сопровождается должной оценкой деятельности высшего органа исполнительной власти за отчетный период со стороны депутатского корпуса. Нередки случаи, когда отчет носит характер обычной информации о деятельности высшего исполнительного органа субъекта без каких-либо правовых последствий.

Тем не менее, таким образом, был сделан еще один шаг в сторону реального расширения контрольных полномочий законодательных органов за деятельностью исполнительной власти в регионах. В связи с этим, думается,

²¹Федеральный закон от 4 июня 2010 г. N 118-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с повышением представительства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и установлением требований к условиям осуществления депутатской деятельности" // СЗ РФ. 2010. N 23. Ст. 2800.

было бы вполне оправданным и в правовом отношении более правильным закрепление статуса законодательного органа субъекта РФ в субъектах не только как представительного и законодательного органа государственной власти, но и определить его и в качестве органа, осуществляющего контроль за деятельностью исполнительной власти по соблюдению и исполнению законов.

На сегодняшний день статус парламента региона как законодательного (представительного) и контрольного органа установлен лишь в конституциях республик Саха (Якутия) и Удмуртия. Однако и в ряде других субъектов РФ контрольные полномочия законодательных органов нашли отражение в конституциях (уставах) регионов. К примеру, Конституция Республики Марий Эл устанавливает, что Государственное Собрание Республики Марий Эл осуществляет контрольные полномочия в пределах и формах, установленных Конституцией и законом республики²².

Есть и другие примеры, когда в регионах принимаются специальные законы о контрольных полномочиях парламентов. Так, исходя из конституционного положения контрольные полномочия законодательного органа Республики Башкортостан осуществляются на основании Закона от 1 ноября 2011 г. «О контроле Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан»²³.

В Республике Мордовия действует Закон от 30 октября 2008 г. «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия»,²⁴ который установил основные формы и порядок осуществления Государственным Собранием Республики Мордовия контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Мордовия, а также за соблюдением установленного порядка распоряжения ее собственностью.

²²Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 (ред. от 31.07.2014) // Марийская правда.- № 21- 3.- 07.07.1995.

²³Закон Республики Башкортостан от 01.11.2011 № 457-з «О контроле Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2011. - № 22 (364). - Ст. 1663.

²⁴Закон Республики Мордовия от 30.10.2008 № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» // Ведомости ГС РМ. 2008. - № 9 (92). - Ст. 245.

Таким образом, анализ как федерального, так и регионального законодательства показывает, что, несмотря на отсутствие в большинстве случаев прямого указания законодательных органов субъектов в качестве контрольных органов, но фактически, исходя из их правового положения в системе органов государственной власти субъектов Федерации, они таковыми являются. В связи с этим изложенные выше доводы, на наш взгляд, вполне позволяют сделать вывод о том, что региональная исполнительная власть должна быть подконтрольна законодательной власти в части их деятельности по соблюдению и исполнению законов субъектов. Поэтому, как нам кажется, абсолютно правильным и правомерным является, к примеру, закрепление в Уставе Самарской области положения о том, что губернатор области, который возглавляет высший исполнительный орган государственной власти региона, подотчетен и подконтролен не только Президенту РФ, федеральным органам исполнительной власти, но и Самарской губернской Думе в пределах ее компетенции (ст. 71)²⁵.

Региональными законами в ряде случаев регулируются различные виды парламентского контроля, наиболее часто - за исполнением законов.²⁶

В части субъектов Федерации действуют законы, в которых урегулированы отдельные формы регионального парламентского контроля, в частности процедура депутатского запроса²⁷.

Разумеется, нормы о парламентском контроле содержатся в законах, регламентирующих деятельность регионального парламента. Соответствующее регулирование можно встретить и в законах, регулирующих статус депутата регионального парламента²⁸.

²⁵Устав Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (ред. от 10.10.2012) // Волжская коммуна. - № 237 (25790). - 20.12.2006.

²⁶Закон Чукотского автономного округа от 29 мая 2006 г. № 3 51-ОЗ «О порядке осуществления Думой Чукотского автономного округа контроля за соблюдением и исполнением Законов Чукотского автономного округа» // Ведомости. - 2006.- № 2. - 2 июня.

²⁷Закон города Москвы от 22 ноября 1995 № 24 «О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса» (в ред. от 6 декабря 2006 г.) // Ведомости Московской Думы. - № 2. - 1996.

²⁸Закон Республики Тыва от 13 июля 2005 г. № 982 ВХ-1 «О статусе депутатов Палаты представителей и Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва» (в ред. от 17 января 2011 г.) // Шын. - . № 35 .- 2005.

Таким образом, налицо стремление ряда субъектов РФ к фактическому закреплению, без особых существенных изменений, схемы системы федеральных органов исполнительной власти на региональном уровне.

Регулирование парламентского контроля осуществляется не только законами, но и положениями регламентов законодательных органов, а также их постановлениями, в частности о создании контрольных комиссий и т.д. Самостоятельность в регулировании процедур своей деятельности - одна из гарантий автономности парламента, стабильности его положения в системе государственных органов и институтов политической системы общества, возможности действенного парламентского контроля.

Исходя из представительной природы парламента, необходимо учитывать, что его состав меняется от созыва к созыву, в нем могут состоять более или менее влиятельные политические силы, оппозиционные руководителям органов исполнительной власти. Но именно состав представительных органов в наиболее адекватной степени отражает спектр политических интересов и пристрастий общества на каждом этапе развития российской государственности. Если принять идею о законодательном регулировании парламентских процедур, следует помнить, что в законотворческом процессе участвуют и иные ветви власти, которые могут оказать влияние на содержание парламентских процедур и даже на объем контрольных функций парламента²⁹.

В отдельных субъектах Российской Федерации вступают в силу акты, предметом регулирования которых является механизм осуществления регионального парламентского контроля в целом (например, Сахалинская область, г. Санкт-Петербург).

Примером попытки более общего регулирования регионального парламентского контроля видится Закон Санкт-Петербурга от 29 декабря 2000 г. № 687-81 «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-

²⁹Садовникова, Г.Д. Парламентские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента / Г.Д. Садовникова // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 12. - С. 2 - 6

Петербурга» (ред. от 17 апреля 2008 г.). Контроль за соблюдением регионального законодательства определен более широко, чем в большинстве субъектов РФ. Во-первых, в него включен контроль за соблюдением Устава Санкт-Петербурга, во-вторых, - контроль за приведением в соответствие с законодательством РФ правовых актов Санкт-Петербурга, а также правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга.

В соответствии с Законом сформирована постоянно действующая Контрольная группа Законодательного Собрания из шести депутатов, которая, помимо прочего, проводит слушания по поступившим сведениям о фактах коррупции в органах государственной власти Санкт-Петербурга. Но все же и в данном Законе отражены далеко не все виды и формы регионального парламентского контроля.

В данном ключе развивается и законодательство субъектов Федерации о региональном парламентском контроле, принятое в последние годы (например, Закон Ненецкого автономного округа от 30 октября 2012 г. № 80-ОЗ «О Контрольных полномочиях Собрания депутатов Ненецкого автономного округа».³⁰

Примером современного регулирования регионального парламентского контроля стал Закон Кировской области от 26 февраля 2013 г. № 262-ЗО «О Контрольной деятельности Законодательного Собрания Кировской области».³¹

Данный Закон действительно устанавливает формы и основные направления осуществления Законодательным Собранием Кировской области контрольной деятельности в целом.

Законодательное Собрание непосредственно, а также через комитеты, созданные им, депутатов, в том числе фракции и рабочие группы, созданные в Законодательном Собрании, осуществляет контроль:

³⁰Закон Ненецкого автономного округа от 20.10.2012 № 80- ОЗ «О контрольных полномочиях собрания депутатов Ненецкого автономного округа» (в ред. от 26.05.2014 № 30- ОЗ) //Российская газета. - № 34 (ч. 2). – 2012

³¹Закон Кировской области от 26 февраля 2013 года №262-ЗО "О контрольной деятельности Законодательного Собрания Кировской области"(в ред. от 05.03. 2015)// Российская газета.- № 2 (146). - 2013

1) за соблюдением Устава Кировской области, соблюдением и исполнением законов Кировской области, постановлений Законодательного Собрания и иных нормативных правовых актов;

2) исполнением средств бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

3) выполнением программ социально-экономического развития области;

4) выполнением областной адресной инвестиционной программы;

5) соблюдением установленного порядка распоряжения и управления собственностью области, федеральной и иной собственностью, переданной в управление области.

При этом Законодательное Собрание также осуществляет иные контрольные полномочия в соответствии с федеральными законами и законами области. Закон уделяет внимание вопросам планирования контрольной деятельности, а также каждой форме осуществления регионального парламентского контроля.

Очевидно, что в данном Законе речь идет о регулировании регионального парламентского контроля в целом. Вместе с тем Закон не свободен от общих недостатков регионального законодательства о парламентском контроле. В частности, происходит смешение форм и средств парламентского контроля, к формам контроля относят формы иных направлений деятельности парламента, например работу депутатов с избирателями.

Широкий круг нормативных источников регулирования парламентского контроля в субъектах Федерации, к сожалению, имеет и негативную сторону в виде несогласованности норм. Весьма распространена практика дублирования норм. Это характерно как в отношении копирования норм федеральных законов в региональном законодательстве (один из наиболее ярких примеров - законы субъектов, регулирующие порядок проведения парламентских расследований, принятые после 2005 г.), так и в отношении дублирования одной и той же нормы в различных актах одного субъекта Федерации.

В связи с рассматриваемыми проблемами высказывается мнение о необходимости принятия в каждом субъекте РФ специального законодательного акта о контрольной деятельности парламента. Более того, предлагается кодифицированный акт, который аккумулировал все разбросанные по различным источникам неупорядоченные нормы, регламентирующие парламентский контроль.³²

В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» говорится, что «депутаты избираются гражданами РФ, проживающими на территории субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом».

Депутатом может быть избран гражданин РФ, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ пассивным избирательным правом.

Выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Статус депутата, срок его полномочий, порядок подготовки и проведения выборов регулируются настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Условия осуществления депутатом депутатской деятельности (на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности) устанавливаются конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ.

В течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, судьей, замещать иные государственные должности РФ, иные государственные должности субъекта РФ, должности

³²Зайцева И.В. Формы непосредственного парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного Федерального округа): дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02/ И.В. Зайцева. - Владивосток, 2004. - С. 39-40.

федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом.

И так, на сегодняшний день, круг полномочий и правомочий депутата представительного органа субъекта РФ можно представить следующим образом: депутат, избранный в составе списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, не вправе выйти из фракции, в которой он состоит. Указанный депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран.

Депутат, избранный по одномандатному или многомандатному избирательному округу и входящий во фракцию, или депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии и входящий во фракцию, может быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит.

Депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии, вступивший в политическую партию, которая имеет фракцию в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, входит в данную фракцию и не вправе выйти из нее.

Несоблюдение требований влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий.

В случае если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. 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 Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

Утрата депутатом гражданства РФ, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, является основанием для досрочного прекращения депутатских полномочий.

Депутат не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

В случае если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.

В случае досрочного прекращения депутатских полномочий замещение образовавшегося вакантного депутатского мандата осуществляется в порядке, установленном ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и законом субъекта РФ.

Гарантии депутатской деятельности устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта РФ.

В случае привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутата, его

багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебном помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами.

Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной 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 депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Депутат вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с осуществлением им своих полномочий».

Таким образом, полномочия депутата законодательного органа субъекта РФ на современном этапе развития конституционализма в нашей стране, можно подразделяются на три крупных блока:

- сфера государственно-правового устройства.
- социально-экономическое направление
- финансовое направление.

Полномочия депутата определяются кругом полномочия органа законодательных (представительных) органов субъектов РФ в сфере государственно-правового устройства и включают в себя:

- принятие конституции (устава) региона, внесение в нее поправок;
- законодательное регулирование по вопросам, находящимся в ведении субъекта и совместном ведении с РФ;
- толкование законов;

- контроль соблюдения и исполнения положений конституции (устава), других нормативных актов, бюджета, порядка распоряжения региональной собственностью;
- административное и муниципально-территориальное разделение субъекта;
- законодательную инициативу в ФС РФ;
- установление правил созыва и проведения референдума в регионе, выборов, в том числе и в муниципальные органы;
- утверждение планов управления субъектом, структуры высшего регионального исполнительного института власти;
- одобрение кандидатуры в высшую исполнительную структуру по представлению Президента РФ;
- учреждение госнаград субъекта, установление почетных и специальных званий.

В случае если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. 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 Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

2.3 Перспективы развития правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ на современном этапе

Закрепленные в Конституции РФ принципы народовластия, разделения властей, идеологического и политического многообразия позволяют развивать парламентаризм не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации. Гарантией становления и развития парламентаризма на региональном уровне является признание верховенства Конституции РФ на всей территории России, ибо, как верно отмечает Н.А. Михалева, ни один субъект Федерации не может сформировать систему государственных органов таким образом, чтобы какой-либо из основополагающих принципов конституционного строя был нарушен³³. И в реальной практике государственного строительства всех субъектов РФ органы государственной власти образованы и функционируют на основе вышеназванных конституционных принципов. В связи с этим имеются основания утверждать, что парламентаризм присущ государственному устройству субъектов Федерации. И тот факт, что законодательные (представительные) органы субъектов Федерации (далее - законодательные органы) не характеризуются как парламенты в федеральной Конституции и законодательстве, не может служить аргументом в пользу его отрицания.

Сложившиеся на федеральном уровне взаимоотношения между органами государственной власти стимулируют развитие парламентаризма в субъектах Федерации в его российской интерпретации.

Как и на федеральном уровне, центр власти в субъектах Федерации фокусируется на их высших должностных лицах. Такую расстановку сил следует характеризовать как первую особенность регионального парламентаризма. Второй его особенностью является то, что региональный парламентаризм складывается не по воле избирателей, всего населения соответствующих субъектов Федерации. Его становление и развитие иницируются "сверху" и гарантируются федеральной Конституцией и федеральными законами. В основе деятельности субъектных органов

³³Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. - М.: Спарк, - 2002. - С. 480.

государственной власти лежат конституционные принципы, характерные для парламентских правоотношений. Реализации этих принципов способствуют нормы избирательного права, установившие пропорционально-мажоритарную систему выборов депутатов законодательных органов субъектов Федерации, а также нормы ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁴ (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ). В ст. 1 этого Закона, например, к принципам, на основе которых осуществляется государственная власть в субъектах Федерации, относятся принцип ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную и принцип самостоятельного осуществления государственной власти субъектов Федерации принадлежащих им полномочий.

Развитие парламентаризма в субъектах Федерации в определенной степени гарантируют нормы, определяющие порядок формирования их законодательных органов. Согласно ч. 4 ст. 4 ФЗ № 184-ФЗ, не менее 50% депутатов этих органов должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

Таким образом, закладываются основы создания в региональных законодательных органах партийных фракций. Это допустимо только в законодательных органах парламентского типа. О наличии парламентаризма свидетельствует и организация взаимоотношений избирателей и депутатов законодательных органов субъектов Федерации на основе принципа свободного мандата. Но, на наш взгляд, свободным мандатом обладают только депутаты, избранные по одномандатным округам, ибо депутаты, избранные по партийным спискам, должной свободы действий и самостоятельности не имеют.

³⁴ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 05.02.2018) [Электронный ресурс]: СПС «Консультант-Плюс» - дата обращения: 02.03.2018

Анализ компетенции законодательных органов субъектов Федерации показывает, что они наделены полномочиями, которые свойственны парламентам. К числу таковых относятся полномочия, которые им предоставлены в кадровой сфере, а также при осуществлении контрольной деятельности. Законодательные органы наделяют полномочиями высшее должностное лицо субъекта Федерации, назначают на должность и освобождают от должности других должностных лиц. Им принадлежит право выражать недоверие (доверие) руководителям органов исполнительной власти субъекта Федерации, в назначении которых они принимали участие.

Достаточно сильные правовые позиции у законодательных органов субъектов Федерации в контрольной сфере. Они вправе осуществлять контроль за исполнением законов и бюджетов субъектов Федерации, а также за соблюдением установленного порядка распоряжения региональной собственностью. Такого рода деятельность способствует укреплению основ парламентаризма в субъектах Федерации.

В то же время имеется немало факторов, сдерживающих развитие регионального парламентаризма. Вряд ли способствует его становлению право Президента России распускать законодательный орган субъекта Федерации. Данное право при определенных в законе условиях не корреспондирует с принципами народовластия, федерализма, иными парламентскими принципами. К числу факторов, не позволяющих укорениться в субъектах Федерации основам парламентаризма, следует отнести и порядок отбора кандидатур на должности высших должностных лиц, и порядок наделения их соответствующими полномочиями. Существенно сужает реализацию принципа народовластия, а значит, не способствует развитию парламентаризма повсеместное внедрение в практику пропорциональной избирательной системы.

В парламентской республике больше возможностей для реализации народом, каждым отдельно взятым гражданином прав на участие в управлении делами государства. Значит, парламентаризм следует более активно развивать

как на федеральном, так и на субъектном уровне. Для решения этого вопроса в субъектах Федерации следовало бы внести ряд изменений в ФЗ № 184-ФЗ. В нем целесообразно отразить именно общие принципы организации формирования и деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, а не прямое регулирование практически всех сфер их деятельности, как это сделано сейчас. На наш взгляд, в этом Законе следует расширить приоритеты законодательных органов по отношению к исполнительной власти и высшему должностному лицу субъекта Федерации, создать более широкие условия для участия населения в законодательной деятельности и ее оценке.

Представляется целесообразным установить, что законодательные органы субъектов Федерации являются единственными региональными органами государственной власти, участвующими в законодательном процессе на федеральном уровне. Гарантия обеспечения этого правила видится в установлении порядка, согласно которому высшие исполнительные органы субъектов Федерации свои замечания и предложения на федеральные законопроекты направляют в соответствующие законодательные органы, которые от своего имени направляли бы в Государственную Думу Федерального Собрания консолидированное заключение субъекта Федерации. Следует вернуться к мажоритарной системе избрания депутатов, а также обеспечить приоритет принципа народовластия в случае привлечения законодательного органа субъекта Федерации к ответственности. Для этого необходимо установить порядок, в соответствии с которым высшее должностное лицо субъекта Федерации и Президент России могло бы только инициировать перед избирателями роспуск законодательного органа по обозначенным в ФЗ № 184-ФЗ основаниям. Само же право досрочно распускать его должно принадлежать избирателям. Повышению авторитета законодательных органов субъектов Федерации способствовало бы и предоставление их председателям права промульгации региональных законов. Такая корректировка ФЗ № 184-ФЗ не противоречит, а, наоборот, соответствует

Конституции РФ. Она позволила бы переместить центр власти к коллективному органу, избранному демократическим путем, а следовательно, укрепить парламентаризм на уровне субъектов Федерации. Это, в свою очередь, стимулировало бы его развитие в масштабах всей РФ.

В целом законодательство субъектов РФ о региональном парламентском контроле отличается недостаточной полнотой и системностью. В целях преодоления данных недостатков целесообразным видится принятие в каждом субъекте специального закона о контрольной деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта. В этой связи предлагаем авторскую концепцию соответствующего закона субъекта Федерации.

В специальном законе о контрольной деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации необходимо определить правовую основу контрольной деятельности парламента, а также ее цели, задачи и принципы. Важно концентрированно и максимально подробно отразить контрольные полномочия законодательного органа в виде открытого перечня, определить организацию и обеспечение исполнения его контрольных полномочий, основы порядка их осуществления. Более подробно порядок осуществления каждого контрольного полномочия можно отразить в регламенте законодательного органа. Полагаем целесообразным законодательно закрепить вопрос инициативы осуществления контрольных полномочий законодательного органа, в том числе по обращению определенного числа граждан, проживающих в соответствующем субъекте РФ.

Центральным вопросом законодательного регулирования видится широкое определение форм осуществления регионального парламентского контроля. Помимо общего открытого, но довольно подробного перечня таких форм продуктивно урегулировать и каждую форму в специальной статье регионального закона. Более подробно эти вопросы следует отразить в регламенте законодательного органа, в том числе, например, определив формы ответов на запросы парламента и парламентариев тех структур, чья

деятельность стала объектом парламентского контроля. При этом по некоторым основным формам парламентского контроля возможно принятие специальных законов, в частности по парламентским расследованиям с обязательными отсылками на них в общем законе о парламентском контроле. Также нужны и отсылки к региональному бюджетному законодательству в части осуществления контроля в бюджетно-финансовой сфере. Следует урегулировать и вопрос о средствах осуществления парламентского контроля, т.е. что законодательный орган вправе делать при реализации парламентского контроля, каковы его права и т.д.

В организационном плане важно определить основы деятельности подразделений законодательного органа, его рабочих органов, депутатов и их объединений, прежде всего постоянного специализированного контрольного рабочего органа регионального законодательного органа. Продуктивно и упоминание о контрольно-счетном органе с отсылкой к специальному законодательству. Кроме того, к формам парламентского контроля относят и взаимодействие с некоторыми региональными структурами, прежде всего уполномоченным по правам человека в субъекте РФ, что также следует отразить в законе. Целесообразно включить в него и вопросы межрегионального сотрудничества в сфере парламентского контроля, а также планирования контрольной деятельности.

Ключевым видится закрепление вопросов ответственности за нарушения, выявленные в результате проведения контрольных мероприятий, а также за нарушения требований законодательства о парламентском контроле. В законе необходим и определенный минимум императивных норм, касающихся результатов парламентского контроля. Важным видится урегулирование вопросов обнародования таких результатов, а также их общественного обсуждения.

Таким образом, оптимальной реализацией субъектами РФ права на регламентацию регионального парламентского контроля видится его комплексное регулирование в конституции (уставе), специальном законе,

отдельных нормах иных дательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, в частности в регламентах. Предложенная концепция специального закона субъекта РФ о парламентском контроле обеспечит полноту и системность регулирования в рассматриваемой сфере с учетом предложенного рамочного установления основ регламентации регионального парламентского контроля в ФЗ № 184-ФЗ и ряде иных федеральных законов, в частности в Бюджетном кодексе РФ.

ФЗ № 184-ФЗ содержит целый ряд серьезных положений, гарантирующих свободное и независимое осуществление депутатами своего основного предназначения - представительства интересов населения в законодательном органе субъекта РФ. Тем не менее многие весьма важные элементы статуса депутата отданы федеральным законодателем на усмотрение субъектов РФ. В их числе - институт отзыва депутата, конституционность которого оценивал Конституционный Суд РФ. В Постановлении от 24 декабря 1996 г. по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. № 21-П «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» и Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционный Суд РФ пришел к выводу о соответствии законов субъектов РФ, предусматривающих отзыв депутатов представительных органов субъект законодательных актов и актах, регулирующих внутренний порядок деятельности законооов РФ, Конституции РФ, тем самым признав конституционность института отзыва - одного из элементов императивного мандата. В то же время суд отметил, что облегченная процедура отзыва, которая может приводить к злоупотреблению его использованием, недопустима, в том числе с точки зрения необходимости обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти.

Это указывает на необходимость установления в ФЗ № 184-ФЗ условий, сформулированных Конституционным Судом РФ в указанных постановлениях, при которых возможен отзыв региональных парламентариев, включая установление четких правовых оснований и общих требований к его процедуре, которая должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее равное прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. Это не означает, что во всех субъектах РФ должны быть приняты законы об отзыве, но их принятие будет способствовать созданию условий для закрепления в региональном законодательстве такой важной формы непосредственной демократии, как депутата представительного органа субъекта РФ и повысит его социальную ответственность перед обществом.

Иные характерные для императивного мандата элементы - наказания избирателей и отчеты депутатов - не нашли широкого распространения в законодательстве субъектов Федерации. По мнению Конституционного Суда РФ, мандат депутата не может носить императивный характер, т.е. быть подчиненным воле и оценкам избравших его граждан, их наказаниям и собственным предвыборным обещаниям³⁵. Тем не менее в соответствии с Законом Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 81-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Новосибирской области»³⁶ депутат информирует избирателей о своей деятельности, в том числе о выполнении наказов избирателей, во время встреч с ними, а также через средства массовой информации. Закон Тюменской области от 27 июня 1994 г. № 1 «О статусе депутата Тюменской областной Думы» (ст. 9, п. «е»)³⁷ к формам депутатской

³⁵Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. - 1996. - № 5. - С. 43-46

³⁶ Закон Новосибирской области от 25.12.2006 № 81- ОЗ «О статусе депутата Законодательного органа Новосибирской области» (в ред. от 03 октября 2017 г.) // Парламентские вести.-№ 64.- 2006.

³⁷ Закон Тюменской области от 27.06.1994 № 1 «О статусе депутата Тюменской областной Думы» (в ред. от 20 декабря 2017 г.) // Тюменские известия (документы).-№ 98.-1994.

деятельности относит выполнение наказов и обращений избирателей (непонятно, что может означать выполнение обращений, но такова редакция Закона).

Присутствие элементов императивного мандата в региональном законодательстве, в отличие от федерального, представляется вполне логичным и не нарушающим представительную природу законодательных органов субъектов РФ по следующим причинам:

а) связь депутата с избирателями региона является гораздо более тесной, чем подобная связь федерального парламентария;

б) разброс интересов избирателей региона гораздо меньше выражен, чем разброс интересов избирателей всей страны;

в) депутаты региональных органов народного представительства (особенно избираемые по мажоритарной системе), как правило, известные люди, их конкретная деятельность в субъекте РФ в интересах избирателей или вопреки им более заметна и подконтрольна, поэтому даже в отсутствие закрепленных в законодательстве элементов императивного мандата воля избирателей округа не может не приниматься во внимание депутатом.

Таким образом, необходимо повести итог, что в качестве перспективных мер развития статуса депутата представительного (законодательного) органа субъекта Федерации в целях соблюдения законных прав граждан и государства при осуществлении им своих полномочий, необходимо установление в ФЗ № 184-ФЗ условий, сформулированных Конституционным Судом РФ в указанных постановлениях, при которых возможен отзыв региональных парламентариев, включая установление четких правовых оснований и общих требований к его процедуре, которая должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее равное прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву.

Кроме того, поскольку законодательство субъектов РФ в сфере парламентского контроля на региональном уровне отличается недостаточной

полнотой и системностью, предлагается принятие в каждом субъекте РФ специального закона о контрольной деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Концептуально такой закон субъекта РФ может включать: положения о правовой основе контрольной деятельности, ее целях, задачах и принципах; подробный открытый перечень контрольных полномочий законодательного органа; положения об организации и обеспечении исполнения контрольных полномочий законодательного органа, основах порядка их осуществления, при этом более подробно порядок осуществления каждого контрольного полномочия можно закрепить в регламенте законодательного органа; положения об инициативе осуществления контрольных полномочий законодательного органа, в том числе по обращению определенного числа граждан, проживающих в субъекте РФ; подробный открытый перечень форм осуществления парламентского контроля, причем каждой форме посвятить отдельную статью закона, а в регламенте законодательного органа в связи с формами парламентского контроля более подробно определить формы ответов на запросы законодательного органа и депутатов тех структур, чья деятельность стала объектом парламентского контроля; положения о том, что по некоторым основным формам парламентского контроля требуется принятие специальных законов (например, по парламентским расследованиям); положения о средствах осуществления парламентского контроля, т.е. о том, что законодательный орган вправе делать при реализации парламентского контроля, каковы его права и прочее.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Научная литература в настоящий момент остро нуждается в комплексном исследовании истории становления понятия «депутат представительного (законодательного) органа субъекта РФ», изучении эволюции указанного понятия, влияния на него исторических и общественных процессов, этапов развития гражданского общества и поднятия общего уровня правосознания и социальной ответственности граждан. Необходимо сформировать объективные и единообразные подходы, а в случае наличия дискуссий и диалектических пониманий, нужно проанализировать и отобразить причины подобной ситуации, рассматривая весь спектр факторов, влияющих на подобное положение вещей.

Многие из перечисленных вопросов, связанных с развитием представительной демократии на региональном (республиканском) уровне, достаточно дискуссионные. Всестороннее, системное, критически-аналитическое осмысление проблем правовой регламентации и практики реализации статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта РФ позволит:

- сделать теоретические заключения;
- показать недостатки правовой регламентации статуса депутата законодательного органа государственной власти субъекта РФ;
- сформулировать полезные практические выводы и рекомендации.

С учетом сложившейся ситуации и настоятельной потребности демократических преобразований законодателем неоднократно вносятся изменения в массив нормативно-правовых актов регионов, регламентирующих порядок формирования представительного органа субъекта для реализации принципа открытой политической конкуренция, минимизации и искоренения закрытых кланово-корпоративных соглашений между группами политических элит субъекта.

Вместе с тем, исторический процесс становления и регламентирования объема полномочий представительного органа субъекта РФ закончился в 1999 году с принятием и вступлением в действие Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и принятых в его исполнение нормативных актов и регламентов субъектов Федерации.

Правовой статус депутата представительного органа субъекта РФ в период с 1993 по 1999 год характеризуется отсутствием точной регламентации своих полномочий, смещением правомочий в сторону осуществления функций исполнительной власти. Разрозненность субъектов, отсутствие правового опыта в период становления нового государства обусловили указанные процессы. .

Таким образом, правовой статус и полномочия депутата законодательного органа субъекта РФ на Однако необходимо отметить, что именно в этот сложный для страны и общества период заложены основы парламентаризма субъектов РФ, предприняты попытки к разграничению предметов ведения субъекта РФ и Федерации, которые во многом остались неизменны на сегодняшний день. Современном этапе развития конституционализма в нашей стране, можно подразделяются на три крупных блока:

- Сфера государственно-правового устройства.
- Социально-экономическое направление
- Финансовое направление.

Полномочия депутата определяются кругом полномочия органа законодательных (представительных) органов субъектов РФ в сфере государственно-правового устройства и включают в себя:

- Принятие конституции (устава) региона, внесение в нее поправок.
- Законодательное регулирование по вопросам, находящимся в ведении субъекта и совместном ведении с РФ.
- Толкование законов.

- Контроль соблюдения и исполнения положений конституции (устава), других нормативных актов, бюджета, порядка распоряжения региональной собственностью.

- Административное и муниципально-территориальное разделение субъекта.

- Законодательную инициативу в ФС РФ.

- Установление правил созыва и проведения референдума в регионе, выборов, в том числе и в муниципальные органы.

- Утверждение планов управления субъектом, структуры высшего регионального исполнительного института власти.

- Одобрение кандидатуры в высшую исполнительную структуру по представлению Президента РФ.

- Учреждение гос. наград субъекта, установление почетных и специальных званий.

В случае если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. 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 Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

В качестве перспективных мер развития статуса депутата представительного (законодательного) органа субъекта Федерации в целях соблюдения законных прав граждан и государства при осуществлении им своих полномочий, необходимо установление в Федеральном законе № 184-ФЗ

условий, сформулированных Конституционным Судом РФ в указанных постановлениях, при которых возможен отзыв региональных парламентариев, включая установление четких правовых оснований и общих требований к его процедуре, которая должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее равное прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву.

Кроме того, поскольку законодательство субъектов РФ в сфере парламентского контроля на региональном уровне отличается недостаточной полнотой и системностью, предлагается принятие в каждом субъекте РФ специального закона о контрольной деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Концептуально такой закон субъекта РФ может включать: положения о правовой основе контрольной деятельности, ее целях, задачах и принципах; подробный открытый перечень контрольных полномочий законодательного органа; положения об организации и обеспечении исполнения контрольных полномочий законодательного органа, основах порядка их осуществления, при этом более подробно порядок осуществления каждого контрольного полномочия можно закрепить в регламенте законодательного органа; положения об инициативе осуществления контрольных полномочий законодательного органа, в том числе по обращению определенного числа граждан, проживающих в субъекте РФ; подробный открытый перечень форм осуществления парламентского контроля, причем каждой форме посвятить отдельную статью закона, а в регламенте законодательного органа в связи с формами парламентского контроля более подробно определить формы ответов на запросы законодательного органа и депутатов тех структур, чья деятельность стала объектом парламентского контроля; положения о том, что по некоторым основным формам парламентского контроля требуется принятие специальных законов (например, по парламентским расследованиям); положения о средствах осуществления парламентского контроля, т.е. о том, что

законодательный орган вправе делать при реализации парламентского контроля, каковы его права и прочее.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I. Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (от 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета от 25 декабря 1993.

2 Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.

Агибалов Ю.В. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: исторические и правовые аспекты/ Ю. В. Агибалов // Вестник Воронежского университета. 2015. № 6.- 16 с.

3 Постановление Конституционного Суда РФ от 5 октября 2011 г. №1265-О-О «По ходатайству гражданина Вольфсона Игоря Бениаминовича о разъяснении Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 29 октября 2010 года № 19-П » // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 22.

4 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 г. N 4-П город Санкт-Петербург "по делу о проверке конституционности пункта 1¹ статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой"

5 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федерации» (в ред. от 05.02.2018) [Электронный ресурс]: СПС «Консультант-Плюс» - дата обращения: 02.03.2018

5Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»// СПС «Консультант-Плюс».

6Федеральный закон от 29.03.2010 № 29-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1549.

7 Закон Кировской области от 26 февраля 2013 года №262-ЗО "О контрольной деятельности Законодательного Собрания Кировской области"(в ред. от 05.03. 2015)// Российская газета.- № 2 (146). - 2013

8 Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 (ред. от 08.04.2015) // Марийская правда. 07.07.1995.

9Закон Тюменской области от 27.06.1994 № 1 «О статусе депутата Тюменской областной Думы» (в ред. от 20 декабря 2017 г.) // Тюменские известия (документы).-№ 98.-1994.

10Устав Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (ред. от 10.10.2012) // Волжская коммуна. № 237 (25790). 20.12.2006.

11Закон города Москвы от 22 ноября 1995 № 24 «О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса» (в ред. от 6 декабря 2006 г.) / Ведомости Московской Думы. № 2. 1996.

12Закон Сахалинской области от 18 октября 2002 г. № 366 «О контрольной деятельности Сахалинской областной Думы» (ред. от 2 ноября 2010 г.) // Губернские ведомости. 2002. № 203 (1604). 23 окт.

13Закон Республики Алтай от 6 февраля 2004 г. № 10-РЗ «О депутатском запросе депутата Республики Алтай» (в ред. от 30 марта 2012 г.) / Сборник законодательства Республики Алтай. 2004. № 15 (21) (январь). 136 С.

14Закон Республики Тыва от 13 июля 2005 г. № 982 ВХ-1 «О статусе депутатов Палаты представителей и Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва» (в ред. от 17 января 2011 г.) // Шын. 2005 г. 19 июля.

15Закон Калужской области от 13 февраля 2006 № 171-ОЗ «О контроле Законодательного Собрания Калужской области за соблюдением и исполнением Законов Калужской области» (в ред. от 29 декабря 2008 г.) // Весть. 2006. № 49. 15 февр.

16Закон Чукотского автономного округа от 29 мая 2006 г. № 3 51-ОЗ «О порядке осуществления Думой Чукотского автономного округа контроля за соблюдением и исполнением Законов Чукотского автономного округа» // Ведомости. 2006. 2 июня

17Закон Новосибирской области от 25.12.2006 № 81- ОЗ «О статусе депутата Законодательного органа Новосибирской области» (в ред. от 03 октября 2017 г.) // Парламентские вести.-№ 64.- 2006.

18Закон Брянской области от 29 декабря 2007 № 182-3 «О контроле за исполнением законов Брянской области» // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 2007. № 18.

19Закона Удмуртской Республики от 29 февраля 2008 г. № 1-РЗ «О статусе депутата Государственного Совета Удмуртской Республики» (в ред. от 8 июля 2013 г.) // Известия Удмуртской Республики. 2008. № 50. 18 апр.

20Закон Республики Мордовия от 30.10.2008 № 103-3 «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» // Ведомости ГС РМ. 2008. № 9 (92). Ст. 245.

21Закон Республики Башкортостан от 01.11.2011 № 457-з «О контроле Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2011. № 22 (364). Ст. 1663

22 Закон Ненецкого автономного округа от 20.10.2012 № 80- ОЗ «О контрольных полномочиях собрания депутатов Ненецкого автономного округа» (в ред. от 26.05.2014 № 30- ОЗ) // Российская газета. - № 34 (ч. 2). – 2012

23 Закон Санкт-Петербурга от 6 марта 2013 г. № 99-19 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» (в ред. от 4 июля 2013 г.) / Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2013. № 9

II. Специальная литература:

24 Абдукадыров К.А. Понятие "статуса депутата" / К.А. Абдукадыров // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. - 2008. - № 49.–15 с.

25 Авакьян С.А. Указ. соч. С. 31 - 32; Парламентское право России / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Юристъ, 2003. – 260 с.

26 Алиева З.А. Система органов государственной власти Республики Дагестан на современном этапе: Учеб. пособие. Махачкала, 1999.

27 Алексеев Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Учебное пособие / И.А. Алексеев. - М.: Проспект, 2016. - 833 с.

28 Асеева, А.А. Правовой статус депутата регионального парламента: понятие, конституционно-правовые особенности / А.А. Асеева // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития парламентаризма: российский и зарубежный опыт Сборник научных статей. Юго-западный государственный университет. - 2015.–88 с.

29 Безруков А.В. Конституционное право России. Учебное пособие / А.В. Безруков. - М.: Юстицинформ, 2015. - 304 с.

30 Булаков О.Н. Парламентское право в Российской Федерации / О.Н. Булаков. - М.: Феникс, 2015. - 736 с.

31 Варлен М.В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. – 356 с.

32 Варлен, М.В. Структурно-содержательные элементы основ правового статуса депутата представительного (законодательного) органа

государственной власти субъекта Российской Федерации / М.В. Варлен // LexRussica. - 2007. - Т. LXVI. - № 6. –1023 с.

33Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2001. № 2.

34Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2007. № 1

35Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2012. № 17.

36Головин А.Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Курс лекций: моногр. / А.Г. Головин. - М.: Норма, Инфра-М, 2016. - 256 с.

37Горлова, Т.В. Депутат: простое и сложное в его статусе / Т.В. Горлова // Актуальные проблемы и перспективы развития парламентаризма: российский и зарубежный опыт Сборник научных статей. Юго-западный государственный университет. - 2015. –39 с.

38Гранкин, И.В. Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации / И.В. Гранкин. М.: Манускрипт. 1998. 114 с.

39Демидов М.В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2014. №4.-38 с.

40Енгибарян Р.В. Конституционное право / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян. - М.: ЮРИСТЪ, 2017. - 560 с.

41Жуков А.П. Ответственность органов исполнительной власти в системе разделения властей субъектов Российской Федерации: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02/ А.П. Жуков.- Ростов н/Д, 2008.- 190 с.

42Зайналов К.Ш. К вопросу о некоторых проблемах законодательного регулирования правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ / К.Ш. Зайналов // Право и государство: теория и практика. 2007. №3. С. 59-62

43Зайцева И.В. Формы непосредственного парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на

примере Дальневосточного Федерального округа): дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02/ И.В. Зайцева.- Владивосток, 2004.- 140 с.

44Ильинский И.П. К вопросу о правовой природе и механизме действия советских конституционных норм // Конституционная система развитого социализма. М., 1980. – 164 с.

Кальяк, А. М. Условия осуществления деятельности депутатами законодательных (представительных) органов субъектов РФ в правовых позициях Конституционного Суда РФ / А. М. Кальяк // Российский юридический журнал. 2014. № 2. – 15 с.

45Карасев, А.Т. Проблемы понятия и структуры конституционно-правового статуса депутата / А.Т. Карасев // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. - 2008. - № 2. –23 с.

46Карпов А.В. Конституционное право России / А.В. Карпов. - М.: Омега-Л, 2017. - 208 с.

47 Князев, С.Д. Выборы в субъектах Федерации: правовые акты и реалии / С.Д. Князев // Журнал российского права. 1997. №3.- 17 с.

48 Козлова, Е.И., Кутафин, О.Е. Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин – М.: Проспект. 2018.- 592 с.

49Комкова Г.Н. Конституционное право Российской Федерации / Г.Н. Комкова, Е.В. Колесников, М.А. Кулушева. - М.: Юрайт, Юрайт, 2015. - 384 с.

50Коренев, М.В. Понятие и сущность конституционно-правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации / М.В. Корнев //Российская юстиция. - 2009. - № 12.–12 с.

51 Кравец, И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века: учебное пособие / И.А. Кравец. – М.; Новосибирск. 2000.- 367 с.

52 Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин .- М .: ЭКСМО, 2013 .- 201 с.

- 53 Магомедов А.А. Политическое управление и политическое лидерство. Махачкала, 2002. С. 83.
- 54 Миронов, О.О. Конституционный статус депутатов парламентов / О.О. Миронов // Журнал российского права. 1997. №4. – 10 с.
- 55 Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Спарк, 2002. – 34 с.
- 56 Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб.: Изд-во «Юридический центр «Пресс», 2004. - 25 с.
- 57 Нудненко Л.А. Конституционное право России (комплект из 2 книг) / Л.А. Нудненко. - М.: Юрайт, 2016. - 849 с.
- 58 Нудненко Л.А. Конституционное право. практикум 3-е изд., пер. и доп. учебное пособие для СПО / Л.А. Нудненко. - М.: Юрайт, 2016. - 281 с.
- 59 Омарова З.Н., Асваров Н.А. Тернистый путь становления представительной демократии в Республике Дагестан // Конституционное и муниципальное право, 2011. № 8. – 17 с.
- 60 Парламентское право России / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Юристъ, 2003. Садовникова Г.Д. Парламентские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12.
- 61 Садовникова Г.Д. Парламентские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента // Конституционное и муниципальное право, 2006. № 12. -174 с.
- 62 Скобелева, М.П. Особенности статуса депутата представительного органа власти субъекта Российской Федерации / М.П. Скобелева // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2007. С. 243-247
- 63 Собрание законодательства РФ. 1999. № 42.

64 Тетерин А.В. Современное состояние российской государственности: продолжение перехода, возникающие проблемы и пути их решения // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10.

65 Фомичева, О.А. Депутаты как субъекты права законодательной инициативы / О.А. Фомичева // Интерактивная наука, 2017. №12. – 207 с .

66 Чертков А.Н., Азаров Д.В. Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации // Адвокат. 2014. № 1

67 Шабанов Х.М. Законодательные (представительные) органы государственной власти республик - субъектов Российской Федерации: фвтореф. дис. ... канд. юрид. Наук: 12: 00:02 / Х. М. Шабанов.-Махачкала, 2004. – 27 с.