

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

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права
Направление подготовки 40.04.01 – Юриспруденция
Направленность(профиль) образовательной программы Теория и история государства и права, история правовых учений

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
И.о. зав. кафедрой
Е.Ю. Титлина
« 21 » июня 2019 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Становление и развитие законодательства о правовом положении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (с 1992 года – по настоящее время): историко-правовой аспект

Исполнитель
студент группы 721- ом

21.06.19 *А. П. Кондратов* А. П. Кондратов

Руководитель
доцент, канд.юрид. наук

21.06.2019 *С. В. Чердаков* С. В. Чердаков

Руководитель научного
содержания программы
магистратуры
профессор, доктор филос. наук

21.06.19 *А. П. Герасименко* А. П. Герасименко

Нормоконтроль

21.06.19 *О. В. Громова* О. В. Громова

Рецензент

21.06.19 *Л. С. Хащева* Л. С. Хащева

Благовещенск 2019

Министерство науки и высшего образования 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

«06» октября 2017 г.

ЗАДАНИЕ

К магистерской диссертации студента группы 721 – ом Кондратова Александра Павловича.

1. Тема магистерской диссертации: Становление и развитие законодательства о правовом положении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (с 1992 года – по настоящее время): историко-правовой аспект.

2. Срок сдачи магистрантом законченной работы: 24.06.2019 г.

3. Исходные данные к магистерской диссертации: Конституция РФ, федеральные, региональные законодательные акты, 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: 06.10.2017 г.

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

Задание принял к исполнению: 06.10.2017 г.



(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 104 с, 100 источников.

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

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью разрешения важнейших задач в сфере демократического преобразования страны, в том числе в части практической реализации идеи народного представительства, развития регионального парламентаризма, повышения эффективности реализации полномочий законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, а также рационального правового регулирования статуса лиц, осуществляющих функции законодательных (представительных) органов субъектов РФ – депутатов.

Цель исследования – провести в историко-правовом аспекте всесторонний анализ становления и развития законодательства, регулирующего статус депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в период с 1992 года по настоящее время.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации полномочий правового статуса депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

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

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Теоретические и историко-правовые основы статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации	8
1.1 Правовое положение (статус) депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как объект изучения юридических наук	10
1.2 Вопросы периодизации в становлении и развитии законодательства о статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации	26
2 Законодательство, регулирующее статус депутатов региональных законодательных органов на основных этапах формирования и развития системы законодательной (представительной) власти в субъектах Российской Федерации	38
2.1 Законодательство, определяющее статус депутатов на стадии формирования государственного механизма, в период с 1992 года до принятия Конституции РФ	38
2.2 Регулирование статуса депутатов на стадии формирования в субъектах РФ системы законодательной (представительной) власти, в период первого избирательного цикла с 1993 по 1996 гг.	44
2.3 Изменение законодательства о статусе депутатов в период с 1996 по 1999 гг., обусловленное региональным правотворчеством и принятием Федерального закона, установившего общие принципы организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации	53
2.4 Правовое регулирование статуса депутатов региональных законодательных органов в период с 2000 до 2010 гг., обусловленное из-	

менениями Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	58
2.5 Правовое регулирование статуса депутатов региональных законодательных органов в период с 2010 до 2015 гг.	64
2.6 Изменения в правовом положении депутатов региональных законодательных органов, произошедшие с 2015 года	67
3 Перспективы развития правового статуса депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ на современном этапе	71
Заключение	90
Библиографический список	93

ВВЕДЕНИЕ

Принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации, закрепившей принцип федеративного устройства государства, послужило началом к формированию новой модели организации государственной власти, которая по своей структуре является двухуровневой, поскольку осуществляется как на федеральном уровне, путем референдума, выборов, функционирования системы федеральных государственных институтов, так и на региональном уровне, с использованием форм прямого народовластия, а также посредством деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

Реализуя принцип разделения властей, одну из ветвей системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации образовали законодательные (представительные) органы государственной власти.

Субъекты Российской Федерации, наряду с иными полномочиями, были наделены правом осуществлять собственное нормативное регулирование статуса законодательных (представительных) органов государственной власти, в том числе депутатов корпуса.

Вместе с тем отсутствие практики осуществления законотворческой деятельности в субъектах РФ, за исключением республик, которые до принятия Конституции РФ обладали признаками государственных образований – субъектов федеративного государства, в значительной степени, и по настоящее время, осложняет деятельность законодательной власти данного уровня.

Проблемы осуществления народными представителями деятельности в региональных законодательных органах власти, с учетом тенденции развития современного законодательства, вызывают теоретический и практический интерес.

Конституционными и иными нормами федерального законодательства предусмотрены лишь основные положения правового статуса депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Для конституций, уставов и законов субъектов РФ,

конкретизирующих и развивающих положения федерального законодательства, а также восполняющих его пробелы, характерны, с одной стороны, правовая неопределенность в вопросах регулирования отдельных аспектов правового положения депутатского корпуса, а с другой - заметная мобильность в определении статуса депутатов региональных парламентов, что вызывает потребность в их изучении, сравнении и анализе.

Рассмотрение вопроса о становлении и развитии как федерального, так и регионального законодательства, регулирующего правовое положение депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, в историко-правовом аспекте служит предпосылкой к формированию позиции по определению возможностей и направлений совершенствования правового регулирования статуса депутатского корпуса региональных законодательных органов государственной власти на современном этапе.

Изменения, произошедшие в правовом статусе депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в 90-х годах 20 века, обуславливают необходимость научного уточнения представлений о природе и характере депутатского мандата, о его совместимости с определенными видами деятельности, о правах и обязанностях депутата как по отношению к избирателям, так и по отношению к государству в целом, об ответственности и неприкосновенности парламентария, гарантиях его деятельности.

Разрешение обозначенной задачи обусловлено необходимостью повышения эффективности правового регулирования общественных отношений в сфере осуществления государственной власти населением через своих представителей, дальнейшим развитием народного представительства, как одного из политико-правовых институтов демократического государства, а также совершенствованием регионального парламентаризма.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА ДЕПУТАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 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.

Вопросы организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ составляют одну из основных категорий науки конституционного (государственного) права. Роль и функции данных органов определены Конституцией РФ и Федеральным законом от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»¹, согласно которым законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ.

Фундаментальное значение в становлении демократических институтов публичной власти отведено состоянию и уровню развития политической и правовой культуры граждан, их реальной способности быть действительными субъектами политического и избирательного процесса. Поэтому для юридической науки весьма актуально теоретико-правовое осмысление различных подходов к формированию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, к вопросам компетенции и организации их деятельности в условиях разделения властей и реформирования федеративных отношений, а также к правовому положению (статусу) депутатов

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

региональных парламентов.

В настоящее время, как показывает изучение практики, в каждом из субъектов РФ сложилась собственная система организации государственной власти, определенная историческими, национальными, культурными и иными традициями регионов. Между тем структуры региональных парламентов и организация их деятельности не всегда соответствуют требованиям и стандартам, установленным федеральным законодателем. На современном этапе идет работа по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством, однако это не может вызвать абсолютной унификации в организации власти на региональном уровне, поскольку такой унификации не предполагает и Основной Закон Российской Федерации.

Законодательные органы субъектов РФ, освоив свой статус в общей системе государственной власти, оказывают непосредственное влияние на развитие правового государства, реализуя свои полномочия по предметам исключительного ведения, а также совместного ведения с Российской Федерацией.

Реализация функций законодательных органов государственной власти субъектов РФ возлагается непосредственно на депутатов региональных парламентов, уполномоченных осуществлять власть в законодательном (представительном) органе от имени населения.

Правовое положение депутатов региональных органов законодательной власти predetermined статусом законодательного органа государственной власти и регулируется как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов РФ.

Вопрос формирования статуса депутатов региональных парламентов предполагает его рассмотрение в динамике, на основании принципа историзма, ориентирующего на рассмотрение объекта исследования в аспекте исторического развития.

Повышение роли и усложнение задач, стоящих перед народными избранниками, свидетельствуют о необходимости совершенствования правового статуса депутата регионального парламента, что может быть достигнуто только на

основе всестороннего использования научных знаний о данном объекте изучения и требует расширения научных исследований.

1.1 Правовое положение (статус) депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как объект изучения юридических наук

В юридической науке понятие «депутат» (от лат. «deputatus» - уполномоченный, посланный) обозначает лицо, избранное населением в состав представительного органа государственной власти или местного самоуправления и призванное участвовать в осуществлении полномочий данного органа, а также представлять по результатам своей деятельности интересы избирателей, всего народа².

Данное понятие также определено на законодательном уровне, в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ депутат – 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.

Место парламентария (депутата) в обществе и государстве определяется его статусом.

Следует отметить, что сложные, противоречивые процессы развития федеративных отношений в Российской Федерации в период с 1993 по 1999 гг. проявились в образовании двух относительных моделей статуса депутата, а именно депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. В юридической науке под парламентариями чаще всего понимают членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, однако данное понятие также приме-

² Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 191.

³ Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

нимо и к депутатам законодательных органов власти субъектов РФ⁴.

Понятие «статус» происходит от латинского слова «status», означающего «положение, состояние». Данный термин является широко используемым в законодательстве, он применяется в Федеральном законе от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также в законах субъектов РФ, определяющих и конкретизирующих правовое положение депутатов региональных парламентов, однако данное понятие не имеет единого законодательно закрепленного правового определения.

Рассмотрение вопроса о становлении правового статуса депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ в историческом аспекте служит формированию модели его правового регулирования, что является необходимым условием реализации эффективной работы представительных органов власти в целом, а также важным условием определения основных закономерностей развития гражданского общества в Российской Федерации при реализации государственной политики, служит повышению уровня эффективности нормотворческой деятельности, позволяет направленно воздействовать на экономические и социальные процессы, протекающие в обществе.

Вместе с тем в научной литературе представлены различные позиции относительно содержания и структуры статуса депутата законодательного органа государственной власти регионального парламента, характера депутатского мандата, а также тенденций развития правового положения депутатского корпуса, оказывающих влияние на действенность и продуктивность работы системы законодательных органов власти регионального уровня.

Теоретическое осмысление правовых норм, регулирующих правовое по-

⁴ Варлен М.В. Конституционализм в статусе парламентария. // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 59-63.

ложение депутатского статуса, привело к возникновению среди деятелей юридической науки дискуссионного вопроса относительно формирования «единого статуса» депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и его закрепления в федеральном законодательстве.

Приведенные и иные обстоятельства, связанные с отсутствием однозначного понимания концепции системы государственной власти в субъектах Российской Федерации, несовершенством нормативно-правового регулирования деятельности законодательных органов власти и статуса депутатского корпуса, обусловили рассмотрение правового положения (статуса) депутата регионального парламента в качестве одного из объектов изучения юридических наук.

Степень научной разработанности института правового статуса депутата, в особенности регионального уровня, относительно невелика.

Советская юридическая литература содержала работы по вопросам профессионализации депутатской деятельности, взаимоотношений депутатов с избирателями, а также отличительных особенностях Советов народных депутатов от парламентов капиталистических государств. Ряд научных исследований был посвящен анализу статуса депутата в свете принятия Конституции СССР 1977 г. и Конституций союзных и автономных республик 1978 г., так как в предыдущих советских конституциях правовой статус депутата по существу урегулирован не был, в них содержались лишь положения об отчетности депутата перед избирателями и отзыве депутата.

В середине 80-х – начале 90-х годов в научной литературе⁵ появились работы Барабашева Г.В., Зиновьева А.В., Краснова М.А., Кутафина О.Е., Шеремет К.Ф., посвященные обоснованию существующей тогда правовой модели императивного мандата депутата, а также отчетам депутатов перед избирателя-

⁵ Зиновьев А.В. Императивный характер депутатского мандата // Правоведение. 1984. № 1. С. 41-45; Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР (Проблемы теории и практики). Ленинград, 1988. 379 с.; Барабашев Г.В. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М.: Юрид. лит., 1987. 366 с.; Кутафин О.Е. Компетенция местных Советов. М.: Юрид. лит., 1986. 224 с.; Барабашев Г.В. Советы народных депутатов: время перемен // Советское государство и право. М.: Наука, 1988, № 5. С. 3-13.; Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. Методологические подходы. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995. 56 с.

ми и депутатской этике.

Научная литература постсоветского периода, касаемая рассматриваемой проблемы, может быть классифицирована на определенные тематические группы в зависимости от объекта и предмета исследований авторов, а также их взаимосвязи с вопросами статуса депутата регионального парламента.

Так становлению парламентаризма, реализации принципа народовластия посвящены работы К.В. Арановского, Б.Н. Габричидзе, Н.М. Коркунова, О.Е. Кутафина, В.С. Нерсеянца, Б.Н. Топорнина, Н.И. Шаклеина и других авторов.

Конституционно-правовым основам организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти, в том числе субъектов Федерации, посвящены исследования С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Н.А. Богдановой, А.Г. Бегазяна, И.В. Гранкина, С.Е. Заславского, О.Е. Кутафина, В.А. Лебедева, В.Е. Усанова.

Порядку организации деятельности и формированию парламента, в том числе и на региональном уровне, посвящены монографии, диссертации и иные работы А.С. Автономова, И.В. Выдрина, Т.Г. Илюхина, С.Д. Князева, Е.С. Меркулова, В.А. Лебедева, Д.Л. Суркова, В.А. Шеховцова.

Парламентскому контролю, ответственности депутатов и парламентских органов посвящены работы С.А. Авакьяна, О.Н. Булакова, А.Н. Кокотова, А.А. Ливеровского, Е.А. Лукьяновой, Ж.И. Овсепян, В.Е. Чиркина.

Вместе с тем в работах указанных авторов в большей части затронут статус депутатов Федерального Собрания РФ, а правовое положение депутатов региональных парламента рассмотрено опосредованно.

Авторами, объектом исследования которых является система законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов, отчасти затрагиваются вопросы правового положения депутатов региональных парламента, однако не приводится их комплексная правовая оценка с учетом изменений федерального и регионального законодательства. В данных работах наибольшее внимание уделяется принципам и практике осуществления законо-

дательной деятельности, проблемам взаимоотношения центра и регионов, правовому положению государственных органов власти на местах⁶.

Вопросы конституционно-правового статуса, организации и практической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в конкретных регионах Российской Федерации являлись предметом диссертационных исследований таких авторов как А.В. Багдасарян, А.С. Бегзаян, Е.К. Бородин, А.А. Гамалей, А.Д. Доржиев, М.Д. Истиховская, Ш.Я. Кахраманов, Т.А. Коломейцева, П.В. Павлов, Ю.Ю. Попова, С.В. Чердаков, А.И. Шумаков⁷.

Также необходимо выделить работы, посвященные вопросам избирательного права и процесса, которые служат отправным началом в построении суждений относительно статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти регионального уровня⁸.

Значительный вклад непосредственно в исследование вопросов, связанных с правовым положением депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, внесли такие ученые как Н.Э. Лебедева, Л.А. Нудненко, И.П. Окулич, посвятившие данному вопросу-диссертационные исследования и целые книги⁹.

В работах данных авторов изложены позиции относительно содержания и структуры правового статуса депутата регионального парламента, приведен

⁶ Авакьян С.А. Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999. С. 5-12; Васильев В.И. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М.: Городец, 2001. 288 с.; Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2000. 45 с.

⁷ Натуев В.Е. Особенности становления и конституционно-правовые основы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (на примере субъектов РФ, входящих в состав Уральского Федерального округа). Челябинск, 2011. 191 с.; Чердаков С.В. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области). Благовещенск, 2001. 193 с.

⁸ Постников А.Е. Избирательное право России. Научное и учебное издание: с приложением Модельного закона субъекта Российской Федерации о выборах законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. М.: Норма, Инфра-М, 1996. 224 с.; Авакьян С.А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации М.: Норма, 1999. 856 с.; Макаревич А.А. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2013. 328 с.; Князев С.Д. Выборы в субъектах Федерации: правовые акты и реалии // Журнал российского права. 1997. № 10. С. 44-52.

⁹ Лебедева Н.Э. Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Проблемы теории и практики. СПб, 2002. 186 с.; Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. 475 с.

анализ законодательства, определяющего правовой статус депутатов, а также обозначены проблемы дальнейшего совершенствования правового статуса депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ в условиях развития представительной демократии.

Значимость работ указанных авторов заключается в возможности их применения не только в научных целях, но также и в законотворческой, правоприменительной деятельности.

Вместе с тем на современном этапе в науке конституционного права отсутствуют научные работы комплексного характера о правовом статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. При этом необходимость в данных исследованиях обусловлена изменениями действующего законодательства, а также развитием представительной демократии на региональном уровне в условиях наличия объективных проблем и внутренних противоречий в части вопросов о депутатском мандате, ответственности депутата, депутатской этики, организации работы депутата в условиях непрерывности и профессионализации, взаимоотношениях депутата с избирателями и органами исполнительной власти.

Изложенное свидетельствует об актуальности работы по рассмотрению в историко-правовом аспекте становления и развития законодательства о правовом положении депутатов региональных парламентов со времен постсоветского периода.

Рассмотрим статус (правовое положение) депутата законодательного (представительного) органа государственной власти как субъекта правовых отношений.

В современной теории права существует и применяется несколько понятий, характеризующих депутата как субъекта общественных отношений: «статус депутата», «правовой статус депутата», «конституционный статус депутата», «правовое положение депутата», «депутатский мандат».

Для наиболее полного определения категории правового положения (статуса) депутата регионального парламента необходимо обратиться к общепри-

нятым в юридической науке положениям, раскрывающим сущность более общей правовой категории «статус субъекта права».

В теории права категория «статус субъекта права» определяется как совокупность, система, комплекс основных прав и обязанностей, принадлежащих субъекту права, установленных нормами объективного права независимо от участия субъекта в конкретных правовых отношениях¹⁰.

В зависимости от степени общности, характера прав и обязанностей научные деятели различают общий и специальный статусы субъекта права. Общий статус предусматривает одинаковые и общие права и обязанности для каждого вида субъектов права. Специальный статус субъекта права рассматривается как его права, обязанности и ответственность, конкретизирующие и дополняющие общие права, обязанности и ответственность, исходя из социального, служебного и иного положения субъекта.

Кроме того, статус субъекта права классифицируют на отраслевой и комплексный. Отраслевой статус устанавливается нормами одной отрасли права, а комплексный включает нормы нескольких отраслей. В юридической науке выделяется также конституционный статус субъекта права, устанавливаемый исключительно нормами Основного Закона государства и представляющий собой составную часть отраслевого конституционно-правового статуса субъекта права¹¹.

В законодательстве Российской Федерации, устанавливающим статус отдельных субъектов права, статус обычно понимается как совокупность прав, гарантий их реализации, обязанностей, ответственности субъекта права. Схожая юридическая конструкция заложена в содержании статуса субъектов права в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Фе-

¹⁰ Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М.: Юрид. лит., 1994. С. 86; Комаров С.А. Общая теория государства и права. М.: Манускрипт, 1996. С. 209.

¹¹ Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999. С. 28; Окулич И.П. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Правовой статус. Природа мандата. Проблемы ответственности. Челябинск, 2003. С. 23.

деральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также в законах субъектов Российской Федерации, регламентирующих статус депутатов региональных парламентов.

Анализ законодательства ряда субъектов Российской Федерации показывает, что региональные законодатели определяют статус субъекта права (применительно к депутату) в целом аналогично федеральному законодателю.

Таким образом, статус субъекта права можно определить как совокупность прав (правомочий), гарантий их реализации, обязанностей, а также ответственности субъекта права.

Непосредственно правовой статус субъекта отражает его положение, определенное нормами права. Посредством данной юридической категории раскрывается природа, место субъектов права в системе общественных отношений, их права и обязанности по отношению к иным субъектам, ответственность, гарантии осуществления деятельности и тому подобное.

Правовой статус субъекта представляет собой совокупность общих прав, определяющих правоспособность, и основных прав и обязанностей, неотделимых от лиц, органов и организаций¹².

Ряд авторов¹³, в том числе С.С. Алексеев¹⁴, А.А. Акмалова и В.М. Капицын¹⁵, раскрывают понятие правового статуса через социальный статус, то есть положение индивида (группы) в социальной системе, определяемое по некоторым признакам (этническим, профессиональным и т.д.). При таких обстоятельствах правовой статус представляет собой юридически зафиксированное положение субъекта в государстве, обществе, мировом сообществе, которое закрепляет фактический (социальный) статус субъекта, его реальное положение в обществе. В данном случае правовой статус есть признанная государством совокупность полномочий государственного органа или должностно-

¹² Кабышев В.Т. Юридическая энциклопедия. М.: Юрист, 2001. С. 1042.

¹³ Бельский В.Ю. Социология для юристов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2011. С. 144.

¹⁴ Алексеев С.С. Право: азбука - теория - философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 649.

¹⁵ Акмалова А.А. Теория государства и права. Вопросы и ответы. М.: ИД «Юриспруденция», 2004. С. 24.

го лица, с помощью которых они выполняют свои социальные функции.

Особым видом правового статуса является конституционно-правовой статус субъекта правовых отношений, определяемый в узком и широком смыслах. В первом случае содержание конституционно-правового статуса какого-либо субъекта правовых отношений определяется исключительно нормами Конституции РФ, а во втором – различными нормами права с акцентом на нормы Основного Закона РФ.

По мнению отдельных авторов, в том числе Л.А. Нудненко, содержание термина «конституционно-правовой статус» в современной науке конституционного права представляется аналогичным содержанию термина «правовой статус» в науке конституционного права до 1993 года¹⁶.

Вместе с тем наиболее обоснованной представляется позиция ряда ученых, в том числе А.В. Зиновьева¹⁷, согласно которой «статус депутата», «правовой статус депутата» и «конституционный статус депутата» существенно между собой различаются.

Сторонники данной позиции мотивируют различие тем, что первые два приведенных термина различны по своему объему и содержанию. Если «статус депутата» определяется как правовыми, так и неправовыми нормами, то «правовой статус» урегулирован только юридическими нормами.

Данное разделение является актуальным, поскольку право представляет лишь одну из форм социального регулирования, пределы которого обусловлены объективными и субъективными факторами. В частности депутат в своей деятельности руководствуется не только правовыми нормами, но и обычаями, нормами морали, сложившейся практикой, правилами общественных объединений, содержащимися в уставах и положениях.

Специфика конституционного статуса обусловлена назначением и самой природой Конституции, которая призвана закреплять основополагающие, фун-

¹⁶ Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 57.

¹⁷ Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики). Л.: Издательство ЛГУ, 1987. С. 8-9.

даментальные начала организации государства и общества и регулировать основные, наиболее существенные общественные отношения. Для конституционно-правового статуса характерно наличие таких свойств как: устойчивость, относительное постоянство, внутренняя согласованность и системообразующая значимость¹⁸.

В вопросе соотношения понятий «правового статуса» и «правового положения» у деятелей юридической науки отсутствует единая правовая позиция.

По мнению одних авторов, к которым относятся Н.В. Витрук, А.Н. Лебедев, В.И. Новоселов, Л.А. Нудненко, Ц.А. Ямпольская, термины «правовой статус» и «правовое положение» являются синонимами, идентичными понятиями, имеющими одинаковое смысловое значение.

Другие авторы высказывают позицию об разграничении рассматриваемых терминов. По мнению В.С. Нерсесянца нельзя не разграничивать абстрактного субъекта объективного права и конкретного, индивидуально определенного субъекта права (участника конкретного правоотношения), из чего следует разграничение соответствующих понятий правового статуса и правового положения¹⁹. Если первый термин используют для общей характеристики положения гражданина, то второй применяется для характеристики физического лица как участника определенных общественных отношений.

Схожей позиции придерживается А.Ю. Якимов, указывая на предпочтительность использования различных наименований для обозначения правового состояния абстрактного субъекта права и правового состояния реального субъекта, который может вступать и вступает в конкретные правовые отношения. По мнению автора правовой статус ассоциируется со стабильным правовым состоянием субъекта, а правовое положение рассматривается как постоянно изменяющаяся совокупность прав и обязанностей лица, обусловленная его вступлением в те или иные правоотношения²⁰.

¹⁸ Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестн. Моск. гос. ун-та. Право. 1998. № 3. С. 47.

¹⁹ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: Норма, Инфра-М, 1999. С. 504-505.

²⁰ Якимов А.Ю. Статус субъекта права: (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. № 4. С. 5-10.

Также не отождествляет понятия правового статуса и правового положения и С.С. Алексеев, по его мнению к элементам правового статуса относится правосубъектность, основные права и обязанности, а к элементам правового положения - конкретные права и обязанности, связанные с наличием определенных юридических фактов, из чего следует мобильность правового положения²¹.

Позиция авторов, разграничивающих понятия правового статуса и правового положения, безусловно, является мотивированной, обоснованной и может быть применена при исследовании в динамическом развитии конкретно определенного субъекта права.

Между тем в настоящей работе, предметом исследования которой является законодательство, регулирующее правовое положение депутатов региональных парламентов со времен постсоветского периода, безотносительно к определенному региону и субъекту Российской Федерации, будет применена позиция, согласно которой термины «правовой статус» и «правовое положение» являются синонимами, идентичными (эквивалентными) понятиями, имеющими одинаковое смысловое значение.

На основании вышеизложенного статус (правовое положение) депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в общем понимании можно определить как совокупность регулируемых Конституцией РФ, а также федеральным, региональным законодательством, правовыми обычаями и нормами этики отношений, связанных с условиями и гарантиями депутатской деятельности, реализацией полномочий и ответственностью депутата.

Правовой статус депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ определяется Конституцией РФ, Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ и конкретизируется в основных законах (уставах) субъектов РФ, законах о статусе депутатов, регламентах законодательных (представительных) органов, законах о выборах, а также

²¹ Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Юрид. лит. 1982. С. 142 - 143.

иных нормативно-правовых актах регионального законодателя.

В вопросе структурного содержания правового статуса депутата законодательного органа власти отсутствует единая правовая позиция.

Так Н.В. Витрук к элементам правового статуса депутата относит права и обязанности депутата, а также его законные интересы, которые непосредственно не охватываются содержанием установленных законом прав и свобод, но подлежат защите со стороны государства, охраняются законами²².

По мнению Н.А. Богдановой в структуре конституционно-правового статуса любого субъекта права, в том числе и депутата, можно выделить следующие основные элементы: место в обществе и государстве, социально-политическую роль и назначение; общую правоспособность; права и обязанности (компетенцию), ответственность депутата; гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъекта конституционного права²³.

А.А. Безуглов на основе функционального критерия выделяет пять элементов рассматриваемого статуса депутата: политико-правовую природу депутатского мандата; основания возникновения и сроки действия депутатского мандата; полномочия депутата; гарантии осуществления депутатских полномочий; отчетность, ответственность и поощрение депутатов²⁴.

Согласно позиции А.В. Зиновьева в систему правового статуса депутата входят следующие элементы: императивность депутатского мандата; функции народных депутатов; права и обязанности народных депутатов и формы их деятельности; гарантии депутатской деятельности²⁵.

Таким образом, вопрос о структурном составе элементов правового положения (статуса) депутата является дискуссионным. На основании анализа и обобщения вышеприведенных позиций авторов можно прийти к выводу, что элементами правового статуса депутата являются не только права, но и обязан-

²² Витрук Н.В. Структура правового статуса депутата. Вопросы теории // Закон о статусе депутатов на практике. Ярославль, 1976. С. 21.

²³ Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестн. Моск. гос. ун-та. Право. 1998. № 3. С. 14.

²⁴ Безуглов А.А. Теоретические проблемы правового статуса советского депутата. М., 1971. С. 7.

²⁵ Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики). Л.: Издательство ЛГУ, 1987. С. 10.

ности, а также гарантии деятельности депутата, его полномочия и ответственность. Кроме того, представляется обоснованным включение в содержание правового статуса депутата таких элементов как порядок избрания, срок осуществления полномочий, взаимоотношения с избирателями, вид и содержание мандата, нормы депутатской этики, контрольные функции по отношению к структурам исполнительной власти²⁶.

Права депутата являются одним из основных элементов правового статуса. В соответствии с действующим законодательством к ним можно отнести: право законодательной инициативы; право на участие в заседаниях законодательного органа, а также в работе его комитетов и комиссий; право на участие в работе депутатских фракций; право на участие в депутатских слушаниях; право решающего голоса при принятии коллегиального решения; право на обращение и внесение депутатского запроса; право на проведение работы с избирателями; право выдвижения кандидатур на выборные должности законодательного органа; право на отказ от дачи свидетельских показаний об обстоятельствах, ставших известными в связи с осуществлением депутатских полномочий.

Региональное законодательство, конкретизирующее правовое положение депутатов, может содержать указания на иные права депутатов региональных парламентов. Например, депутаты Московской городской Думы наделены правом на первоочередной прием по вопросам депутатской деятельности руководителями и другими должностными лицами органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, находящихся на территории города Москвы²⁷. Депутаты Законодательного Собрания²⁸ Амурской области имеют право на ежемесячное возмещение (оплату) расходов, связанных с депутатской деятельностью и направленных на реализацию прав депутата, включая

²⁶ Окулич И.П. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Правовой статус. Природа мандата. Проблемы ответственности. Челябинск, 2003. С. 8-9.

²⁷ Закон г. Москвы от 13.07.1994 г. № 14-60 (ред. от 27.12.2017 г.) «О статусе депутата Московской городской Думы». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 28.12.2017).

²⁸ Закон Амурской области от 27.02.1995 г. № 3-ОЗ (ред. от 11.03.2019.) «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области» // Амурская правда. 2019. 15 марта. № 28.

расходы на содержание помощников депутата Законодательного Собрания.

Вместе с тем статус депутата регионального парламента предполагает наличие определенных ограничений к числу которых относятся: запрет на совмещение деятельности в законодательном органе с деятельностью в других органах государственной власти и органах местного самоуправления, а также с другой оплачиваемой деятельностью за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности; ограничение на получение от физических лиц или коммерческих организаций вознаграждения, связанного с исполнением должностных обязанностей и иные ограничения.

Помимо прав, на депутата регионального парламента возлагаются определенные обязанности, среди которых можно выделить следующие: обязанность личного участия в заседаниях законодательного органа власти, а также комиссий (комитетов); обязанность участия в голосовании по вопросам, принимаемым в форме открытого или тайного голосования; обязанность участия в подготовке правовых актов; обязанности в отношении избирателей; обязанность представления в комиссию законодательного органа сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; обязанность информирования комиссии о возникновении личной заинтересованности при осуществлении депутатских полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также обязанность по принятию мер, направленных на предотвращение, урегулирование такого конфликта; обязанность по соблюдению правил депутатской этики и прочие обязанности. Региональным законодательством на депутата могут быть возложены обязанности по ведению отчетности перед избирателями, изучению общественного мнения, информированию избирателей о своей деятельности во время встреч, а также через средства массовой информации.

Гарантии депутатской деятельности представляют собой условия и средства, обеспечивающие реальную возможность депутату беспрепятственно и эффективно осуществлять свою деятельность. Исходя из основополагающего значения гарантии депутатской деятельности можно классифицировать на ор-

ганизационные, материальные, трудовые и депутатский иммунитет (неприкосновенность депутата).

Неприкосновенность парламентария является важнейшим неотъемлемым элементом правового статуса депутата и представляет собой совокупность правовых норм, устанавливающих особый порядок привлечения депутатов региональных парламентов к юридической ответственности.

Рассматривая категорию правового положения (статуса) депутата необходимо остановиться на такой важнейшей его составляющей как депутатский мандат.

Относительно идеи народного представительства депутатский мандат можно определить как элемент (составную часть) конституционно-правового статуса депутата, определяющий характер взаимоотношений депутата с представляемыми избирателями и в целом гражданским обществом.

Суть депутатского мандата заключается в исходящем от избирательного корпуса поручении, которым депутат наделяется полномочиями по представлению интересов избирателей в рамках осуществления им депутатской деятельности.

При этом данное поручение избирательного корпуса может предусматривать исполнение дополнительных требований – наказов, поручений избирателей. В зависимости от характера (свойств) мандата, определяемого содержанием юридических отношений депутата с избирателями, он может быть классифицирован на императивный и свободный. При этом отдельные авторы выделяют также полусвободный (смешанный) вид депутатского мандата.

Императивный мандат депутата предусматривает, что при осуществлении деятельности депутат связан наказами и инструкциями своих избирателей и несет перед ними ответственность.

Отличие свободного мандата состоит в том, что депутат юридически не связан определенными поручениями (наказами) и не обязан отчитываться перед избирателями, хотя периодически информирует их о своей деятельности.

В этом случае полномочия депутата не могут быть прекращены по реше-

нию избирателей досрочно путем отзыва депутата до окончания срока его мандата. Полусвободный мандат совмещает черты императивного мандата и свободного мандата (на представителя возлагается обязанность поддерживать связь с избирателями, однако он не обязан руководствоваться их наказами и не может быть отозван по решению избирателей).

Конституция Российской Федерации однозначно не определяет природу депутатского мандата. Вместе с тем мандат парламентария как на федеральном, так и на региональном уровнях представительной власти, безотносительно к обязанностям депутата перед партийной фракцией, а также перед избирателями, в целом можно охарактеризовать как свободный.

Аналогичная правовая позиция была высказана Конституционным Судом РФ в постановлении от 12 апреля 2002 г. № 9-П²⁹.

Таким образом, подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что правовое положение (статус) депутата законодательного органа государственной власти субъекта РФ представляет собой совокупность регулируемых Конституцией РФ, а также федеральным, региональным законодательством, правовыми обычаями и нормами этики отношений, связанных с условиями и гарантиями депутатской деятельности, реализацией полномочий, ответственностью депутата, его взаимоотношениями с избирателями.

Правовой статус депутатов региональных парламентов рассматривается в качестве объекта изучения юридических наук, поскольку определяет условия функционирования всей ветви законодательной (представительной) власти на региональном уровне, а также представляет собой универсальную нормативно-правовую основу для реализации депутатским корпусом своих прямых профессиональных прав и обязанностей как в сфере законотворчества, так и в сфере представления и защиты интересов избирателей, то есть практического осуществления конституционно закрепленного принципа народовластия в Россий-

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 5.

ской Федерации.

1.2 Вопросы периодизации в становлении и развитии законодательства о статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации

Для разрешения вопроса о периодизации в становлении и развитии законодательства о статусе депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо рассмотреть процесс формирования и модернизации системы законодательной ветви власти регионального уровня со времен ее образования в историко-правовом аспекте, поскольку государственно-правовое регулирование статуса законодательных органов является основным фактором в определении правового положения их депутатов.

История формирования и развития законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ связана с трансформацией советской политической системы и процессом развития демократических институтов в Российской Федерации.

В советский период органами государственной власти на законодательном уровне признавались только Советы народных депутатов. Конституцией СССР 1977 г. и Конституцией РСФСР 1978 г. устанавливалось, что народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов.

Политическая доктрина советского периода признавала разделение функций управления, однако отрицала разделение властей. Советы, провозглашенные полновластными и единовластными органами народного представительства, в реальности занимали подчиненное положение, поскольку лишь обуславливали командную роль Коммунистической партии Советского Союза (КПСС). Законодательную функцию Советы в действительности не реализовывали, так как проекты всех решений разрабатывались партийными комитетами. Представительная функция Советов была искажена тем, что подбор кандидатов в депу-

таты осуществлялся также в партийных инстанциях с целью дальнейшей реализации определенных политических и идеологических задач. Таким образом, в советский период основные политические решения принимались политбюро, секретариатом, генеральным секретарем ЦК КПСС. В связи с чем, по отношению к периоду начала реформирования государственно-политической структуры, можно говорить не о системе органов государственной власти, а лишь о специфическом порядке государственного управления страной коммунистической партией, которая, в соответствии с уставом, являлась общественно-политической организацией.

Возрождение парламентаризма происходило в условиях нарастающего кризиса советской экономической и политической системы, послужившего стартом эволюционных процессов, обозначенных термином «перестройка» (1985 – 1991 годы). Одной из задач перестройки было воссоздание профессионального, постоянно действующего парламента.

Политическая эволюция советской формы народного представительства предопределила переход к парламентской форме, основанной на принципе разделения властей. В ходе конституционной реформы 1988-1990 годов³⁰ была учреждена «двухуровневая» парламентская система: избираемый всенародно Съезд народных депутатов и формируемый им постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет.

Выборы народных депутатов СССР (1989 г.) и народных депутатов РСФСР (1990 г.) были проведены на альтернативной и конкурентной основе, став важным шагом в развитии народного представительства. На Первом Съезде народных депутатов РСФСР, прошедшем 16 мая 1990 года, было принято решение об исключении из Конституции РСФСР положений о руководящей роли коммунистической партии и провозглашен принцип разделения властей в

³⁰ Закон СССР от 01.12.1988 г. № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727; Закон СССР от 20.12.1989 г. № 963-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР по вопросам избирательной системы» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1989 г. № 28. Ст. 540.

Закон СССР от 14.03.1990 г. № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 12. Ст. 189.

качестве важнейшего принципа функционирования правового государства.

Таким образом, период перестройки характеризуется падением авторитета, ослаблением, а впоследствии и прекращением власти коммунистической партии. Поражение представителей консервативного крыла номенклатуры, объединившихся вокруг ГКЧП в августе 1991 года, привело к смене общественного строя в стране. К власти пришли сторонники экономического либерализма и демократических порядков. В этот момент особую актуальность приобрела задача формирования органов власти, способных обеспечить условия для перехода к рыночному хозяйству и политической демократии.

Уход с политической арены коммунистической партии оказал непосредственное влияние на ослабление работы Советов народных депутатов. В целях предотвращения развала административной вертикали власти 21 августа 1991 г. Верховным Советом РСФСР было принято постановление № 1626-1 «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР»³¹. Согласно данному постановлению президент РСФСР, избранный 12 июня 1991 года, получал возможность отстранять от должности председателей Советов народных депутатов краев, областей, автономных областей и автономных округов в случае неисполнения действующего законодательства, а также исполнения ими решений антиконституционных органов. Кроме того, постановлением вводилась должность главы администрации как руководителя соответствующего исполнительного органа – правопреемника исполнительного комитета Совета. Президенту России предоставлялось право назначать и освобождать от должности глав администраций.

Передача функций исполнительных комитетов Советов местным администрациям обусловила упразднение соответствующих комитетов.

До конца 1991 года указами Президента были утверждены главы администраций в большинстве регионов, в том числе Амурской области, Приморском

³¹ Постановление ВС РСФСР от 21.08.1991 г. № 1626-1 «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1125.

и Хабаровском краях.

Ликвидация исполнительных комитетов значительно осложнила работу Советов народных депутатов, поскольку именно исполкомы, небольшие по численности и достаточно мобильные органы управления, являлись центром сосредоточения властных полномочий Советов. В тоже время обеспечение политической деятельности депутатского корпуса Советов требовало выделения значительных расходов, являвшихся неприемлемыми в условиях финансовых трудностей.

05 декабря 1991 года был издан Закон РСФСР «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов»³², согласно которому для улучшения условий организации работы региональных Советов из состава депутатского корпуса избирался Малый совет, который все полномочия краевого, областного Совета в период между его сессиями. Численный состав Малого Совета не мог превышать одной пятой народных депутатов данного Совета, что в значительной мере оптимизировало работу всей системы представительных органов.

После завершения распада СССР и образования Российской Федерации, главной помехой на пути радикального реформирования государственно-правовой системы оставались положения действовавшей с 1978 года Конституции, содержащей отдельные элементы советской системы народовластия, противоречащие принципу разделения властей. Указанные обстоятельства послужили началом работы по разработке проекта новой конституции.

21 апреля 1992 года на Шестом Съезде народных депутатов принцип разделения властей был утвержден в качестве основополагающего в организации государственной власти, что ознаменовало начало формирования новой системы государственной власти в Российской Федерации.

Формирование законодательных органов государственной власти происходило в условиях реформирования федеративного устройства, на фоне разви-

³² Закон РСФСР от 05.12.1991 г. № 1985-1 «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1794.

тия центробежных тенденций, особенно ярко выразившихся в так называемом «параде суверенитетов» республик, представляющем собой конфликтную ситуацию между центром и союзными республиками вследствие провозглашения верховенства республиканских законов.

В качестве компромисса между центром и регионами 31 марта 1992 года представителями Российской Федерации и всех субъектов, за исключением Татарстана и Чечено-Ингушетии («Ичкерии»), был подписан Федеративный договор³³, стабилизировавший баланс интересов в сфере территориальной организации власти. Федеративный договор включил в себя три договора о разделении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти восьмидесяти шести субъектов Федерации: суверенных республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Положения Федеративного договора, впоследствии инкорпорированные в действовавшую Конституцию, установили гибкую модель взаимодействия между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами, а разграничение предметов ведения свидетельствовало о децентрализации, демократизации и повышении эффективности осуществления государственной власти.

Между тем наличие системы Советов народных депутатов в условиях проведенного реформирования государственно-правовой системы и закрепления принципа разделения властей породило ситуацию «двоевластия» при которой с одной стороны сохранялся полномочный Съезд народных депутатов, а с другой существовали президент, органы исполнительной власти, двухпалатный парламент и судебная система³⁴.

³³ Федеративный договор от 31.03.1992 г. «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» // Федеративный договор. Документы. Комментарии. М., 1994.

³⁴ Отчет «Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации» отв. ред. А.А. Клишас, В.Н. Плигин. М.: Федеральное Собрание, 2013.

Сложившаяся ситуация обострилась противостоянием президента с Верховным Советом и Съездом народных депутатов, возникшим вследствие экономического кризиса, вызванного последствиями радикальных экономических реформ, а также вследствие принятия Указа № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которым вводилось в действие Положение о федеральных органах власти в переходный период³⁵.

09 октября 1993 года Президентом РФ был издан Указ № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»³⁶, согласно которому исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством РФ за Советами народных депутатов, переходили к администрациям соответствующего субъекта Федерации. Одновременно прекращалась деятельность районных, городских, поселковых и сельских Советов, а их функции возлагались на местные администрации.

Итогом нараставших противоречий стал острый политический кризис сентября - октября 1993 года, завершившийся вынесением на всенародное голосование и принятием 12 декабря 1993 года ныне действующей Конституции Российской Федерации.

В принятой Конституции РФ закреплялись основы организации государственной власти в субъектах РФ, вместе с тем сам порядок организации законодательных органов власти субъектов РФ, их взаимоотношение с федеральным центром и органами исполнительной власти, Конституцией определены не были³⁷.

Дальнейшее формирование законодательной ветви власти в регионах осуществлялось в условиях отсутствия предусмотренного Конституцией РФ Закона об органах государственной власти, на основании соответствующих

³⁵ Указ Президента РФ от 21.09.1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Сборник актов президента и правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

³⁶ Указ Президента РФ от 09 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924.

³⁷ Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 51.

указов Президента РФ № 1723 от 22 октября 1993 г., № 2266 от 22 декабря 1993 г., № 1765 от 27.10.1993 года³⁸, которыми достаточно жестко определялась система органов государственной власти субъектов РФ, за исключением республик, в отношении которых положения данных указов носили рекомендательный характер.

Подобная ситуация является одним из проявлений такого феномена, характерного для российского права 90-х годов как «указное право», обусловленное недостатком положений принятой Конституции РФ и отсутствием норм федерального законодательства, регулирующих правоотношения в рассматриваемой сфере³⁹.

Тем не менее, до принятия уставов, региональных законов о выборах, а также законов о правовом положении депутатов региональных парламентов, субъекты РФ формировали систему законодательной власти на основании предписаний вышеприведенных Указов Президента.

Вместе с тем президентские указы не устанавливали четкий порядок организации и проведения выборов, многие моменты процедурного характера были отданы на усмотрение регионов. Субъекты самостоятельно решали ряд вопросов, касавшихся структурного и институционального оформления региональных парламентов. Согласно Положению об основных началах организации и деятельности органов государственной власти, утвержденному Указом Президента № 1723 от 22 октября 1993 г., определение наименования органа представительной власти и точного количества депутатов находилось в ведении регионов. Указами Президента не устанавливался и конкретный тип избирательной системы, используемой в регионах, предусматривалось, что выборы в

³⁸ Указ Президента РФ от 22 октября 1993 г. № 1723 // Собрание Актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 43. ст. 4089; Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2266 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации» // Собрание Актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. ст. 5072; Указ Президента РФ от 27.10.1993 г. № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924.

³⁹ Лучин В.О. «Указное право» в России. М.: ХГЦ Велес, 1996. 52 с.; Лучин В.О. Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. 303 с.; Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. 2001. № 10. С. 55-67.

представительные органы власти осуществляются на основе мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам, однако это не лишало возможности по согласованию с ЦИК принимать решение о проведении выборов по смешанной избирательной системе.

В период предстоящих выборов (конец 1993 - начало 1994 гг.) в большинстве регионов в связи с роспуском Советов положения о выборах принимались главами администраций, в силу чего органы исполнительной власти оказывали непосредственное влияние на формирование региональных парламентов, при этом зачастую не учитывая позиции различных социальных групп и состояние общественного мнения в регионах в целом.

Данный период характеризуется принятием в регионах многочисленных нормативных правовых актов в сфере организации и проведения выборов, формирования органов законодательной власти, определения статуса депутатов, часть принятых актов не соответствовала положениям Конституции РФ и Указам Президента РФ, что было обусловлено стремлением регионов к расширению своих полномочий.

В назначенный Президентом период, а именно с декабря 1993 г. по март 1994 г., выборы состоялись в 71 субъекте, а до конца 1994 г.- еще в 12 регионах, в том числе в Амурской области, Приморском, Хабаровском краях. В первой половине 1995 г. прошли повторные выборы в тех регионах, где они ранее не состоялись. В конечном счете, по состоянию на начало 1996 года полномочные органы законодательной власти были сформированы во всех субъектах Российской Федерации⁴⁰.

Недостатки правового регулирования процесса формирования системы представительных органов власти субъектов привели к разнообразию региональных избирательных процедур, что выразилось в наличии существенных различий как в наименованиях региональных парламентов, технологиях их

⁴⁰ Гамалей А.А. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации на примере краев и областей Дальневосточного федерального округа. Хабаровск, 2009.190 с.; Натугев В.Е. Особенности становления и конституционно-правовые основы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (на примере субъектов РФ, входящих в состав Уральского Федерального округа). Челябинск, 2011. 191 с.

формирования, так и в количественном составе депутатов, регламентах работы парламентских органов и их полномочиях.

Дальнейшее развитие законодательства о правовом положении законодательных органов власти субъектов РФ и депутатов региональных парламентов, проходившее в условиях противостояния законодательной и исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях, все более остро обозначало проблему отсутствия предусмотренного ч. 1 ст. 77 Конституции РФ Закона об органах государственной власти субъектов Федерации.

Кроме того, в принимаемом законодательстве субъектов РФ проявилась тенденция к расширению компетенции регионов в их отношениях с центром. Данная тенденция охватывала разные сферы бюджет, экономику, законодательную базу. Субъекты Федерации, в особенности национальные республики, стремились к обеспечению большей самостоятельности в вопросах формирования и деятельности региональных органов власти, в результате чего к концу 1990-х годов возникла существенная специфика избирательного законодательства в регионах и различная практика формирования региональных парламентов в разных субъектах РФ. Во многом подобная политика децентрализации власти соответствовала принципам федерализма и демократии, однако она приводила к ослаблению роли и возможностей центра по управлению государством. В сложившейся ситуации принципиально важным являлось обозначение предела процессов децентрализации, за которым возникает прямая угроза целостности государства.

Проект Федерального закона об органах государственной власти субъектов, подготовленный Министерством по делам национальностей и региональной политике России, был внесен на рассмотрение Правительства 31 мая 1994 года, однако вследствие неоднократного внесения поправок в его содержание, Федеральный закон был принят только спустя пять лет.

Нормы принятого Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ установили основы правового положения органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, закрепили федеральные стандарты их статуса.

Федеральным законом были определены основополагающие принципы формирования и деятельности органов государственной власти, установлена их система и основы статуса, кроме того нормы названного закона определили регулирование ряда конституционно-правовых институтов, таких как законодательный процесс, депутатская неприкосновенность, роспуск представительного органа государственной власти и прочих.

Вместе с тем, регулирование отдельных государственно-правовых институтов не нашло отражения в положениях Федерального закона и было отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации. Так, рассматриваемым Федеральным законом не устанавливалось наименование и не определялась структура органов государственной власти субъектов РФ, не определялась численность депутатского корпуса, в вопросе регулирования срока полномочий органов государственной власти закреплялась лишь максимальная продолжительность деятельности органа законодательной власти одного созыва. Также положения Федерального закона не урегулировали институт отзыва депутата регионального представительного органа.

Таким образом у субъектов Федерации в рассматриваемой сфере общественных отношений оставалось определенное политико-правовое пространство для разработки регионального законодательства, в котором могли быть отражены различные специфические условия и особенности того или иного региона страны.

С начала 2000-х годов политический курс был направлен на усиление и укрепление центральной власти, а вместе с тем на унификацию законодательства субъектов РФ и его приведение в соответствие с федеральным законодательством. В рассматриваемый период преимущественно во всех субъектах РФ в сфере организации и функционирования законодательной ветви власти были приняты следующие основополагающие нормативные правовые акты: конституция республики (устав области, края), закон о региональном парламенте и регламент его работы, закон о выборах депутатов законодательного (представительного) органа, закон о статусе депутатов регионального парламента.

Немаловажное влияние на формирование законодательной ветви власти в регионах оказал и Конституционный Суд РФ, неоднократно проверяя региональное законодательство на соответствие Конституции РФ и формулируя определенные правовые позиции.

Дальнейшее изменение федерального законодательства о правовом положении региональных парламентов и статусе их депутатов было связано с внесением соответствующих изменений Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», обусловленных политикой Президента РФ и пропрезидентской партии «Единая Россия», обладавшей в Государственной Думе четвертого – пятого и седьмого созывов конституционным большинством голосов.

По состоянию на 12 мая 2019 года изменения в Федеральный закон вносились 145 раз. В части законодательных органов власти субъектов РФ наиболее многочисленные изменения касались детализации процесса избрания представительных органов власти в регионах, взаимоотношений региональных властей с органами местного самоуправления, а также управленческой деятельности законодательных органов государственной власти.

Совокупность изменений, внесенных в Федеральный закон, позволяет прийти к выводу о стремлении федерального центра в максимальной степени оказывать влияние на формирование и функционирование законодательной и исполнительной ветвей власти регионального уровня, что свидетельствует о продолжающемся процессе централизации государственной власти.

На основании вышеизложенного, с учетом исторического аспекта формирования системы законодательной власти регионального уровня, а также наиболее существенных изменений, внесенных в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, целесообразно выделить следующие периоды в становлении и развитии законодательства о статусе депутатов региональных парламентов:

- 1) с 1992 года до принятия Конституции РФ – период реформирования

государственного механизма;

2) с 1993 по 1996 гг. – период регулирования статуса депутатов на стадии формирования системы законодательной (представительной) власти в субъектах Федерации (период первого электорального цикла);

3) с 1996 по 1999 гг. – период, характеризующийся активным региональным правотворчеством, направленным на правовое регулирование статуса депутатского корпуса, а также ликвидацией федеральным законодателем значительного пробела конституционного права путем принятия Федерального закона, предусмотренного ч. 1 ст. 77 Конституции РФ;

4) с 2000 г. по настоящее время – период, обусловленный изменениями в избирательном законодательстве, а также развитием положений Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

2 ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, РЕГУЛИРУЮЩЕЕ СТАТУС ДЕПУТАТОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ НА ОСНОВНЫХ ЭТАПАХ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ) ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Законодательство, определяющее статус депутатов на стадии реформирования государственного механизма, в период с 1992 года до принятия Конституции РФ

Как было отмечено ранее, формирование ныне действующей системы парламентских органов регионов было связано с преобразованием системы Советов, обусловленным реформированием государственного механизма в целом.

Трансформации системы Советов способствовало внесение соответствующих изменений в действовавшую Конституцию⁴¹, принятие нормативных актов, изменивших организационную структуру и порядок функционирования Советов⁴², а также издание Президентом РФ ряда Указов⁴³, обозначивших необходимость формирования новой системы законодательной власти в регионах и определивших основные положения о порядке избрания, осуществления деятельности и реализации полномочий вновь формируемыми представительными органами власти субъектов Федерации.

Поскольку в рамках настоящего исследования мы не можем осуществить анализ указанного процесса во всех субъектах РФ, целесообразно рассмотреть его на примере некоторых регионов Дальнего Востока.

⁴¹ Закон РСФСР от 24.05.1991 г. № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Российская газета. 1991. 13 июня.

⁴² Закон РСФСР от 05.12.1991 г. № 1985-1 «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1794; Постановление ВС РСФСР от 21.08.1991 г. № 1626-1 «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1125.; Закон РФ от 05.03.1992 г. № 2449-1 «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

⁴³ Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597; Указ Президента РФ от 09.10.1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 12 окт. № 190; Указ Президента РФ от 22.10.1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 43. Ст. 4089.

На территории Хабаровского края функции представительного органа власти выполнял Хабаровский краевой Совет народных депутатов. В состав краевого Совета народных депутатов входили исполнительный комитет, президиум, а также постоянные комиссии. На седьмой сессии 21-го созыва, проходившей 28 октября 1991 года, из депутатов постоянных комиссий был сформирован Малый совет краевого Совета народных депутатов. Задачами Малого совета являлись: выработка стабилизационной политики и ее реализация совместно с администрацией края; социальная защита населения; обеспечение баланса политических интересов всех партий и движений на территории края; организация взаимодействия органов государственной власти и управления края в условиях экономической реформы; выработка концепции устойчивого развития Хабаровского края.

В октябре 1993 г. была проведена последняя сессия краевого Совета на которой председателем было заявлено, что в сложившейся ситуации Совету народных депутатов действовать в нынешнем виде нет никакого смысла, в связи с чем объявляется самороспуск регионального Совета народных депутатов⁴⁴. Однако до фактического роспуска Совета депутатами был принят документ о досрочных выборах и реформировании краевой законодательной власти. Депутаты признали целесообразным формирование нового регионального парламента в соответствии с Указом Президента РФ № 1617. Обязанность исполнения решения по реформированию представительной власти региона возлагалась на Малый совет⁴⁵, которым на март 1994 г. были назначены выборы в Хабаровскую краевую Думу. К организации реформирования законодательного органа подключилась и краевая администрация, что свидетельствовало о факте контроля за процедурой организации представительного органа со стороны исполнительной власти.

На территории Амурской области наиболее важные вопросы государ-

⁴⁴ Руководители Хабаровского края (1938-1998 гг.). Хабаровск, 1998. С. 57.

⁴⁵ Решение Малого совета Хабаровского краевого совета народных депутатов от 01 ноября 1993 года № 204 «О реформировании краевой представительной власти». [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/995128330> (дата обращения: 02.04.2019).

ственного, хозяйственного, социально-культурного строительства рассматривал Амурский областной Совет народных депутатов, который помимо иных задач рассматривал указы избирателей, принимал их к исполнению и утверждал план мероприятий по их выполнению.

04 марта 1990 года состоялись выборы народных депутатов двадцать первого созыва, в состав областного Совета вошли 170 депутатов. 19 июля 1990 года решением областного Совета был утвержден новый регламент в соответствии с которым образовывался президиум областного Совета, обеспечивающий организацию его работы. 17 января 1992 года на внеочередной 10 сессии было принято решение об упразднении президиума областного Совета, образовании Малого совета и утверждении структуры аппарата областного Совета народных депутатов.

Работу областного Совета народных депутатов организовывал председатель, подотчетный Совету. В структуру Совета входили постоянные и временные комиссии и комитеты, которые избирались на сессиях из числа депутатов на срок полномочий Совета. Решения областного Совета являлись обязательными для исполнения на территории области.

События сентября-октября 1993 года привели к упразднению не только Верховного Совета РФ по Указу Президента РФ от 21.09.1993 г. № 1400, но и к роспуску представительных органов государственной власти главами администраций в ряде субъектов Федерации, в том числе и в Амурской области.

Постановлением и.о. главы администрации Амурской области от 20.10.1993 г. № 442 деятельность Амурского областного Совета народных депутатов была приостановлена. С этого момента начался процесс формирования нового представительного органа – Амурского областного Собрания, выборы в который были назначены на март, а в последствии перенесены на октябрь 1994 года. Нормативные вопросы организации и проведения выборов рассматривались местной администрацией.

В рассматриваемый период основу федерального законодательства, определяющего правовое положение депутатского корпуса местных Советов народ-

ных депутатов (краев, областей, автономных областей и округов) составляли: Закон РСФСР от 27.10.1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» и Закон РФ от 03.07.1992 г. № 3199-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР»; Закон РСФСР от 30.10.1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР»; Закон РСФСР от 21.11.1990 г. № 343-1 «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям», Закон РСФСР от 05.12.1991 г. № 1985-1 «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов»; Закон РСФСР от 15.05.1991 г. «О порядке отзыва народного депутата РСФСР»; Закон РФ от 5.03.1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации».

В соответствии с нормами данного законодательства к ведению местных Советов относились вопросы избрания и освобождения от должности председателя Совета и его заместителей; образования, избрания и упразднения постоянных и временных комиссий, а также иных органов Совета; утверждения регламента Совета и положения о постоянных комиссиях; принятия решений о досрочном прекращении полномочий депутатов в случаях, предусмотренных законодательством; принятия решений о согласии либо несогласии на привлечение депутатов к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Кроме того, депутаты были наделены правом законодательной инициативы на Съезде народных депутатов РФ и в Верховном Совете РФ; были вправе заслушивать отчеты главы краевой, областной администрации, руководителей комитетов, управлений, отделов и других структурных подразделений администрации; принимать решение о выражении недоверия главе краевой, областной администрации и его заместителям, а также руководителям органов краевой, областной администрации; принимать решение об отмене актов местной администрации, противоречащих законодательству Российской Федерации.

Согласно положениям Закона РСФСР от 30.10.1990 г. «О статусе народ-

ного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» депутат являлся полномочным представителем органа государственной власти и населения, проживающего на территории соответствующего Совета. Его статус определялся Конституцией РСФСР, данным Законом и другими законодательными актами. Полномочия народного депутата начинались со дня его избрания и заканчивались в день выборов народных депутатов соответствующего Совета нового созыва. Народный депутат осуществлял свои полномочия, как правило, без отрыва от основной производственной или служебной деятельности. Вместе с тем депутаты, осуществлявшие деятельность в Совете на постоянной основе, могли заниматься иной трудовой деятельностью только с согласия Совета. Депутатский мандат носил императивный характер, на народного депутата возлагались обязанности поддерживать связь с избирателями, осуществлять отчетность перед избирателями, в качестве меры ответственности предусматривалась возможность отзыва депутата. Народный депутат был обязан соблюдать нормы депутатской этики. В случае их нарушения вопрос о поведении депутата по поручению сессии Совета мог быть рассмотрен соответствующей комиссией. Основные полномочия народных депутатов, а также порядок их реализации в деятельности Совета и избирательном округе, гарантии деятельности и ответственность устанавливались положениями 2-5 глав Закона РСФСР от 30.10.1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР».

Между тем, как было отмечено ранее, в дореформенный период краевые, областные Советы народных депутатов не выполняли законодательную деятельность. Данное право было предоставлено только Верховным Советам автономных республик.

Преобразование представительных органов краев и областей Российской Федерации в законодательные органы было обусловлено процессом выравнивания правового статуса субъектов Федерации. Закон РФ от 05.03.1992 г. № 2449-1 «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» определял краевой и областной Советы народных де-

путатов в качестве представительных органов власти, в связи с чем данные органы не были наделены полномочиями по принятию законодательных актов. Федеративным договором от 31 марта 1992 г. также не устанавливалось право краев и областей осуществлять законодательную деятельность.

Наделение представительных органов власти субъектов Федерации правом законотворческой деятельности было обусловлено вступлением в силу Положения об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденного Указом Президента РФ от 22.10.1993 г. № 1723.

Впоследствии право на осуществление законотворческой деятельности представительных органов власти регионов было подтверждено принятой 12 декабря 1993 года Конституцией РФ, в соответствии с которой данные органы стали именоваться законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, к концу 1993 г. в целом были обеспечены необходимые юридические и политические условия для становления новых органов законодательной власти в субъектах Федерации. В каждом из регионов данный процесс отличался своеобразием, степенью общественного противодействия, а также временной продолжительностью.

С принятием Конституции РФ был обозначен принципиально новый подход к построению нормативной основы правовой системы, базирующийся на идее децентрализации правового регулирования. Конституционное оформление получила концепция двухуровневой системы государственной власти, основанной на принципе разделения властей.

Субъекты Федерации наделялись правом самостоятельно формировать законодательные органы в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных органов государственной власти.

2.2 Регулирование статуса депутатов на стадии формирования в субъектах РФ системы законодательной (представительной) власти в период первого избирательного цикла с 1993 по 1996 гг.

Принятие Конституции РФ 1993 г. ознаменовало начало второго периода в становлении региональной представительной власти, обусловленного проведением первых избирательных компаний в целях формирования законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации.

Во исполнение п. 3 Указа Президента РФ от 22.10.1993 г. № 1723 в субъектах Федерации осуществлялась подготовка к проведению выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации в установленный период: с декабря 1993 по март 1994 года.

В соответствии Указом Президента РФ от 27.10.1993 г. № 1765, которым были утверждены Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти, полномочия депутатов, избранных в Советы народных депутатов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов прекращались со дня выборов в соответствующие представительные органы государственной власти. В случае прекращения полномочий Советов народных депутатов в соответствии с Указом РФ от 9.10.1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», одновременно прекращались полномочия депутатов соответствующих Советов.

В рассматриваемый период действовавшим законодательством не были определены подробные предписания относительно порядка организации и проведения выборов, многие процедурные моменты были отданы на усмотрение регионов. Субъектам Федерации было рекомендовано разработать и принять соответствующие положения с учетом Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, утвержденных Указом Президента РФ от 27.10.1993 г. № 1765.

Согласно вышеуказанным Основным положениям выборы депутатов в представительные органы государственной власти должны были осуществляться гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кроме того, выборы следовало проводить на основе мажоритарной системы по одномандатным (один округ - один представитель) избирательным округам, образуемым на основе единой нормы представительства. При этом по согласованию с Центральной избирательной комиссией выборы могли быть проведены по смешанной системе, если такая возможность была предусмотрена положением о выборах в соответствующий представительный орган государственной власти. Депутатом представительного органа государственной власти мог быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21-летнего возраста и имеющий постоянное место жительства на территории соответствующего субъекта.

В Амурской области на основании данных положений постановлением главы администрации № 46 от 14.01.1994 г. «О реформе областной представительной государственной власти и местного самоуправления в Амурской области» было утверждено Положение о выборах в Амурское областное Собрание. Согласно данному положению в состав Амурского областного Собрания должны были войти 30 депутатов, избранных по мажоритарной системе по двухмандатным (один округ – два депутата) избирательным округам. На штатной оплачиваемой основе предусматривалась работа только председателя, трех его заместителей и секретаря Собрания.

Постановлением главы администрации Хабаровского края от 16.12.1993 г. № 585 «О реформе краевой представительной государственной власти и местного самоуправления в Хабаровском крае» было утверждено Положение о выборах депутатов Хабаровской краевой Думы. В соответствии с данным Положением выборы следовало провести по 27 одномандатным избирательным округам с мажоритарной системой голосования. Выборы назначались на 06 марта 1994 г.

Постановлением главы администрации Приморского края от 18.01.1994 г.

«Об утверждении нормативных документов по выборам в представительный орган государственной власти Приморского края и органы местного самоуправления и назначении выборов в эти органы» утверждалось Временное положение о Приморском краевом Собрании и Временное положение о выборах в Приморское краевое Собрание, а также устанавливалось, что выборы проводятся на основе мажоритарной системы по 39 одномандатным избирательным округам. Выборы назначались на 27 марта 1994 г.

В связи со сложной политической ситуацией в регионах, обусловленной противостоянием местных Советов и исполнительной власти, отсутствием необходимой законодательной базы, выборы во многих субъектах Федерации, в том числе Амурской области, Приморском крае, были перенесены на более поздний срок. Тем не менее, как было отмечено ранее, до конца 1994 г. выборы были проведены в большинстве субъектов Федерации, а повторные выборы, проведенные в 1995 году в тех регионах, где они ранее не состоялись, позволили сформировать по состоянию на начало 1996 года законодательные (представительные) органы во всех субъектах Российской Федерации.

Специфика политической ситуации в каждом из субъектов Федерации, обусловленная влиянием исполнительных органов власти в лице местных администраций на процесс создания законодательных органов власти, предопределила отличительные особенности в формировании отдельных законодательных органов, в том числе и по временной продолжительности. В отдельных субъектах Федерации становление законодательной власти осуществлялось в условиях непрерывной борьбы, в связи с чем, представительные органы таких регионов на весьма продолжительный период вовсе прекратили свое существование, а вся власть фактически перешла к соответствующим администрациям. Такое положение дел способствовало нерациональному распоряжению бюджетными средствами, что по большому счету устраивало местные администрации. Последние нередко стремились оттянуть проведение выборов в законодательные органы власти, переназначая даты их проведения на более отдаленные сроки. В противовес таким субъектам Федерации, на территории других регио-

нов, например в Сахалинской и Камчатской областях, образование законодательных органов происходило в условиях стабильной политической обстановки.

Отсутствие четких правовых установок в федеральном законодательстве привело к большому разнообразию региональных избирательных процедур, что выразилось в наличии существенных различий в наименованиях региональных парламентов, в порядке их формирования, в количественном составе депутатов, а также в регламентах работы парламентских структур, порядке избрания председателей региональных парламентов и их полномочиях.

ЦИК России, анализируя итоги выборов законодательных (представительных) органов государственной власти в рассматриваемый период, признал наличие многочисленных нарушений, допущенных субъектами Федерации в принимаемых правовых актах о выборах. Данные нарушения были обусловлены, в-первую очередь, несоответствием правовых актов регионов Основным положениям о выборах, утвержденным Указом Президента РФ от 27.10.1993 г. № 1765. Так субъектами Федерации нарушался принцип равенства избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением не более 10 % (субъекты РФ повышали этот предел до 25 %); нарушался принцип равенства правовых возможностей кандидатов при регистрации; неправомерно вводились ограничения активного и пассивного избирательного права граждан, обучающихся в учебных заведениях или проходящих военную службу; устанавливался несоразмерно высоким либо низкий процент подписей избирателей округа, собираемых в поддержку выдвижения кандидатов; в отдельных регионах был повышен возрастной ценз для наделения граждан пассивным избирательным правом и иные нарушения⁴⁶.

Таким образом, федеральные стандарты российской избирательной системы нуждались в существенной модернизации. В целях устранения негативных составляющих избирательных кампаний, проведенных в 1993–1994 годах,

⁴⁶ Двадцать лет избирательной системе Российской Федерации 1993 – 2013 гг. // Избирательная комиссия Амурской области, 2013. 56 с.

в декабре 1994 г. был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ»⁴⁷. Данным законом устанавливались гарантии избирательных прав граждан при составлении списков избирателей, образовании избирательных округов и избирательных участков, утверждался порядок проведения голосования, подсчета голосов избирателей, определения результатов выборов и их опубликования, кроме того устанавливался статус и порядок формирования избирательных комиссий, определялось финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов. Положениями данного Федерального закона были обозначены правовые границы как для законодательных органов регионов, формулировавших избирательные права и устанавливавших механизм их обеспечения, так и правоприменительных органов – избирательных комиссий, приводивших указанный механизм в практическое действие. На основании положений Федерального закона от 06.12.1994 № 56-ФЗ в 1995–1996 гг. стало разрабатываться и приниматься региональное избирательное законодательство.

Стоит отметить, что в рассматриваемый период избирательное законодательство было дополнено значимыми Указами Президента РФ от 17.09.1995 г. № 951⁴⁸ и от 02.03.1996 г. № 315⁴⁹, которые уточняли порядок избрания законодательных органов власти регионов и устанавливали проведение в декабре 1997 года выборов в законодательные органы власти субъектов Федерации, срок полномочий которых истек в 1995 и 1996 годах, а также определяли порядок переноса данных выборов. Кроме того, в соответствии с данными указами изначально установленный двухлетний срок полномочий парламентов оказался продленным.

В рассматриваемый период в субъектах Федерации стало интенсивно развиваться региональное законодательство. Вновь образованными региональными

⁴⁷ Федеральный закон от 06.12.1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Российская газета. 1994. 10 дек.

⁴⁸ Указ Президента РФ от 17.09.1995 N 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» // Российская газета. 1995. 23 авг. № 186.

⁴⁹ Указ Президента РФ от 02.03.1996 № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 1996. 06 марта. № 45.

ми парламентами принимались конституции (уставы) субъектов, законы о законодательных (представительных) органах власти регионов и регламенты их работы, законы о выборах депутатов и их правовом положении.

Так, например, депутатами Законодательного Собрания Приморского края в данный период были приняты: Закон Приморского края от 06 октября 1995 г. № 14-КЗ «Устав Приморского края», Закон Приморского края от 05 мая 1995 г. № 5-КЗ «О Законодательном собрании Приморского края», Закон Приморского края от 20.03.1995 г. № 2-КЗ «О статусе депутата Законодательного собрания Приморского края».

Аналогичные нормативные правовые акты были приняты также в Амурской области, Хабаровском крае и иных субъектах Российской Федерации.

Амурским областным Собранием 15 февраля 1995 года был принят Закон Амурской области от 27.02.1995 г. № 3-ОЗ «О статусе депутата Амурского областного Собрания», утвердивший права, обязанности, ответственность депутатов, а также основные правовые и социальные гарантии при осуществлении ими депутатской деятельности.

Вместе с тем 09 июня 1995 года областным Собранием было утверждено Положение об организации и деятельности органов государственной власти Амурской области⁵⁰, в соответствии с которым Амурское областное Собрание являлось представительным (законодательным) органом государственной власти области, правопреемником областного Совета народных депутатов. Депутатский корпус Собрания составляли 30 депутатов, избираемых в порядке, определяемом Положением о выборах в Амурское областное Собрание, сроком на 2 года.

Согласно ст. 1 Закона Амурской области № 3-ОЗ депутатом Амурского областного Собрания являлся избранный народом представитель района (города), области, уполномоченный осуществлять государственную власть в представительном (законодательном) органе – Амурском областном Собрании и

⁵⁰ Положение Амурской области от 09.06.1995 г. № 4-ОП «Об организации и деятельности органов государственной власти Амурской области» / принято Амурским областным Собранием 15.12.1994 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом области (Положением об организации и деятельности органов государственной власти Амурской области) и настоящим Законом.

Статьей 4 Положения «Об организации и деятельности органов государственной власти Амурской области» устанавливалось, что депутаты областного Собрания осуществляют свою деятельность в соответствии со статусом депутата, определяемым законодательством Российской Федерации. Депутаты областного Собрания работают с отрывом от основной деятельности на постоянной оплачиваемой основе или без отрыва от основной деятельности. При этом число депутатов, работающих на постоянной оплачиваемой основе, устанавливалось решением Собрания и не могло превышать 2/5 от общего числа депутатов, избранных в состав областного Собрания.

Депутат областного Собрания приобретал установленные законодательством полномочия с момента получения соответствующего удостоверения об избрании депутатом, а со дня избрания представительного органа государственной власти нового созыва его депутатские полномочия прекращались.

Законом Амурской области № 3-ОЗ «О статусе депутата Амурского областного Собрания» определялись также формы осуществления депутатской деятельности, к числу которых относились: участие в заседаниях областного Собрания, в работе постоянных и временных комиссий, депутатских групп областного Собрания; участие в выполнении поручений областного Собрания и его органов; участие в депутатских слушаниях; обращение с депутатским запросом; работа с избирателями; обращение с вопросом к Главе, должностным лицам администрации области, в органы местного самоуправления, а также к руководителям предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории области.

Законом предусматривалось, что депутатская деятельность может осуществляться и также в иных формах, предусмотренных федеральными законами и Регламентом областного Собрания.

Законом определялись также взаимоотношения депутата Собрания с избирателями. Устанавливалось, что депутат Собрания должен поддерживать связь с избирателями своего округа, нести ответственность перед избирателями и быть им подотчетным. Депутат Собрания должен был принимать меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов своих избирателей, в том числе путем рассмотрения поступивших от них предложений, заявлений и жалоб, оказания содействия в пределах своих полномочий по правильному и своевременному решению содержащихся в них вопросов.

Депутат областного Собрания был обязан проводить прием граждан, изучать общественное мнение и при необходимости вносить соответствующие предложения в органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения. Депутату следовало проводить информирование избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации.

Законом устанавливалась обязанность депутата Собрания не реже одного раза в год предоставлять избирателям округа отчетность о своей работе и результатах выполнения предвыборной программы. Таким образом, мандат депутата Амурского областного собрания имел отдельные признаки императивности.

Депутаты Собрания имели право законодательной инициативы, которое реализовывалось в форме внесения в областное Собрание: законопроектов и поправок к ним; законодательных предложений о разработке и принятии новых законов области; законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы области либо о признании этих законов утратившими силу. Группа численностью не менее одной пятой депутатов Собрания могла внести предложение о поправках и пересмотре положений Устава области. Порядок осуществления права законодательной инициативы определяется Уставом области и Регламентом областного Собрания.

Также законом Амурской области № 3-ОЗ «О статусе депутата Амурского областного Собрания» устанавливались положения о неприкосновенности

депутатского корпуса, согласно которым депутат областного Собрания не мог быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску или допросу без согласия областного Собрания, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Депутат областного Собрания обладал неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий.

Законом определялись и соответствующие гарантии осуществления депутатской деятельности. Депутат освобождался от призыва на военную службу и военные сборы; от выполнения производственных и служебных обязанностей, в случае осуществления полномочий без отрыва от основной деятельности; определялись материально-финансовые, трудовые гарантии осуществления депутатской деятельности, а также медицинское и бытовое обеспечение депутатов.

Положениями главы 3 Закона № 3-ОЗ «О статусе депутата Амурского областного Собрания» была предусмотрена ответственность лиц, нарушивших его требования, однако не устанавливалась ответственность депутатов за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Таким образом, в период с 1993 по 1996 год произошли существенные изменения в структуре государственной власти регионального уровня, в субъектах Федерации были сформированы предусмотренные Конституцией РФ законодательные (представительные) органы государственной власти.

Статус вновь сформированных органов, наделенных правом осуществления законотворческой деятельности, а также правовое положение их депутатского корпуса, определялись на федеральном уровне, прежде всего Конституцией РФ и Законом РФ от 05.03.1992 г. № 2449-1 «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», и конкретизировались региональным законодательством – конституциями (уставами) субъектов, законами о законодательных (представительных) органах власти регионов, регламентами их работы, региональными законами о выборах депутатов и их

правовом положении.

2.3 Изменение законодательства о статусе депутатов в период с 1996 по 1999 гг., обусловленное региональным правотворчеством и принятием Федерального закона, установившего общие принципы организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Во второй половине 1990-х годов в субъектах РФ сформировалась структура органов законодательной власти, соответствующая требованиям действующей Конституции РФ. Региональные парламенты, наделенные правом осуществления законотворческой деятельности, принимали многочисленные нормативные правовые акты в соответствии с компетенцией, определенной Законом РФ № 2449-1 «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», Указом Президента РФ от 22.10.1993 г. № 1723, а также осваивали контрольные функции, налаживали взаимодействие с органами исполнительной власти.

Вместе с тем осуществляя нормотворческую деятельность, региональные парламенты зачастую выходили за рамки своих полномочий, стремясь расширить свою компетенцию в той или иной сфере общественных отношений, что способствовало принятию нормативных правовых актов, несоответствующих Конституции РФ и федеральному законодательству. Кроме того, особенности политической ситуации в различных субъектах Федерации, обусловленные влиянием местных администраций на образование и деятельность органов законодательной (представительной) власти, привели к неодинаковому распределению предметов ведения и полномочий между ветвями власти в различных регионах страны.

Экономический кризис августа 1998 г. стал свидетельством острой потребности в совершенствовании нормативной регламентации работы государственных органов, в том числе и на уровне субъектов Федерации. Для достижения данной цели требовалось как можно быстрее устранить пробел в конституционном праве, выраженный в отсутствии федерального закона, предусмотрен-

ного ч. 1 ст. 77 Конституции РФ.

В данном направлении уже велась определенная работа, еще в 1991 году в Верховном Совете РСФСР готовился проект закона «Об управлении краем, областью РСФСР»⁵¹. 31 мая 1994 года проект Федерального закона «Об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», разработанный Министерством по делам национальностей и региональной политике РФ, был внесен на рассмотрение Правительства РФ, однако из-за противоречивых позиций органов власти, указанный Федеральный закон долгое время не принимался.

После внесения неоднократных изменений и дополнений в законопроект, его трехкратного отклонения Советом Федерации и единожды – президентом РФ, Федеральный закон все же был принят и вступил в силу 19 октября 1999 года.

Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» установил основные принципы функционирования органов власти в регионах, тем самым устранив значительный пробел в конституционном праве.

В связи с принятием данного Федерального закона был признан утратившим силу Закон РФ № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», а в субъектах Федерации стартовал процесс приведения регионального законодательства в соответствие с положениями вновь принятого Федерального закона. Данный процесс способствовал формированию относительного единообразия в системе региональных государственных органов.

Федеральным законом устанавливалось, что систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган, высший исполнительный орган и иные органы государственной

⁵¹ Постановление Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 25 сентября 1991 г. «О работе над проектом Закона РСФСР «Об управлении краем, областью РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 40. Ст. 1283.

власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ являлся правомочным, если в его состав было избрано не менее двух третей от числа депутатов, установленного конституцией (уставом) субъекта.

Федеральный закон установил открытый перечень основных полномочий регионального законодательного органа, согласно которому региональный парламент был вправе: принимать конституцию (устав) и соответствующие поправки; осуществлять законодательное регулирование по предметам, отнесенным к ведению субъекта, а также совместному ведению с РФ; осуществлять иные полномочия, установленные Конституцией РФ, федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ.

В частности законодательный орган субъекта РФ был вправе принимать региональные законы, определяющие и утверждающие бюджет субъекта; основы организации и деятельности законодательного органа власти; порядок проведения выборов в органы местного самоуправления; программы социально - экономического развития, представленные высшим должностным лицом; а также законы, устанавливающие налоги и сборы, отнесенные к ведению субъекта Федерации, и порядок их взимания.

Законодательный орган был наделен полномочием по участию в кадровой политике региона. Предусматривалось, что региональным парламентом назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица, принимается решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу, а также руководителям органов исполнительной власти субъекта. Кроме того, законодательным органам было предоставлено право назначать на должность судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Также Федеральным законом определялись контрольные полномочия региональных парламентов в сфере соблюдения и исполнения законов субъекта РФ, исполнения бюджета субъекта, соблюдения установленного порядка рас-

поряжения собственностью.

Нормами принятого Федерального закона № 184-ФЗ регулировалось и правовое положение депутатов региональных парламентов. Законом предусматривалось, что срок, на который избираются региональные органы власти и их депутаты, устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать пяти лет. При этом минимальный срок осуществления полномочий законом изначально не устанавливался.

Статьей 12 Федерального закона был установлен ряд ограничений, связанных с депутатской деятельностью. Предусматривалось, что в течение периода нахождения на должности депутат не мог быть депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации, судьей, а также состоять на государственных и муниципальных должностях. Депутат, осуществлявший деятельность на профессиональной постоянной основе, не был вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, если иное не предусматривалось законодательством РФ. Кроме того, федеральным законодателем был наложен запрет на использование депутатского статуса в целях, не связанных с осуществлением депутатских полномочий.

Помимо прочего Федеральным законом были установлены положения о неприкосновенности депутата, определенные в ст. 13-14 Федерального закона № 184-ФЗ. Депутат регионального парламента не мог 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 распространялось на случаи, когда со стороны депутата были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусматривалась федеральным законом. Вопрос о лишении депутата неприкосновенности решался законодательным органом по представлению прокурора субъекта Российской Федерации.

Кроме того, депутаты региональных парламентов наделялись правом на

отказ от дачи свидетельских показаний, освобождались от призыва на военную службу и на военные сборы (ст. 15-16 Федерального закона № 184-ФЗ).

В рассматриваемый временной период произошли изменения и в избирательном законодательстве. Важную роль для представительства интересов в законодательных органах субъектов РФ сыграло принятие Федерального закона от 19.09.1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которым определялось понятие «политического общественного объединения», порядок его образования и регистрации.

Вместе с тем в рассматриваемый период изменялось и региональное законодательство, определяющее правовое положение депутатского корпуса. Так, например, в ряде субъектов, в том числе Амурской области, были приняты региональные законы об отзыве депутатов местных законодательных органов власти, что послужило проявлению императивных признаков в характере депутатского мандата.

В соответствии с Законом Амурской области от 12 апреля 1999 года № 140-ОЗ «О порядке отзыва депутата Амурского областного совета народных депутатов»⁵² отзыв представлял собой досрочное прекращение депутатских полномочий на основе специально назначенного голосования избирателей соответствующего избирательного округа.

Основаниями для инициирования процедуры отзыва депутата служили: невыполнение депутатских полномочий, предусмотренных Законом области «О статусе депутата Амурского областного Совета народных депутатов»; нарушение законодательства РФ или законодательства области; утрата доверия избирателей. Отзыв по иным основаниям запрещался. Также указанным областным законом определялся порядок осуществления процедуры отзыва депутата.

В соответствии с Законом Амурской области от 21.08.1996 г. № 103-ОЗ Амурское областное Собрание было переименовано в Амурской областной Со-

⁵² Закон Амурской области от 12 апреля 1999 г. № 140-ОЗ «О порядке отзыва депутата Амурского областного Совета народных депутатов» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

вет народных депутатов⁵³. Тенденция к переименованию региональных законодательных органов власти в рассматриваемый период прослеживалась в различных субъектах Федерации. Как отмечает В.Е. Натуев, данный процесс был связан с определенной унификацией названий парламентских органов субъектов Федерации, которые старались избежать в наименовании региональных законодательных органов дублирования наименований палат Федерального Собрания РФ⁵⁴.

Принятие Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ обусловило внесение соответствующих изменений и в Закон Амурской области № 3-ОЗ «О статусе депутата Амурского областного Совета народных депутатов». Кроме того, в рассматриваемый временной период был принят Регламент Амурского областного Совета народных депутатов⁵⁵, ставший основным нормативно-правовым актом, определяющим порядок организации и деятельности регионального Совета.

Также в рассматриваемый период Амурским областным Советом народных депутатов был принят Избирательный Кодекс Амурской области⁵⁶, гарантировавший гражданам России, проживающим на территории области, беспрепятственное осуществление их конституционного права на управление государственными делами и решение вопросов местного значения. Указанный Кодекс установил механизм подготовки и проведения выборов главы администрации области, депутатов областного Совета, выборов депутатов представительных органов местного самоуправления, глав местных администраций, а также порядок подготовки информационных ресурсов на всех стадиях избирательного процесса.

⁵³ Закон Амурской области от 21.08.1996 № 103-ОЗ О внесении изменений в закон амурской области «О статусе депутата амурского областного собрания» // Амурская правда. 1996. 28 авг. № 206.

⁵⁴ Натуев В.Е. Особенности становления и конституционно-правовые основы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (на примере субъектов РФ, входящих в состав Уральского Федерального округа). Челябинск, 2011. С. 65.

⁵⁵ Решение Амурского областного Совета народных депутатов от 20 ноября 1997 г. № 9/339 «О регламенте Амурского областного Совета народных депутатов». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵⁶ Избирательный Кодекс Амурской области (принят Амурским областным Советом народных депутатов 16.09.1999 г.) // Амурская правда. 199. 24 дек. № 290-293.

2.4 Правовое регулирование статуса депутатов региональных законодательных органов в период с 2000 по 2010 гг., обусловленное изменениями Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Как уже отмечалось, по состоянию на 12 мая 2019 года изменения в Федеральный закон вносились 145 раз. В части законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ наиболее многочисленные изменения касались детализации процесса избрания представительных органов власти в регионах, взаимоотношений региональных властей с органами местного самоуправления, а также управленческой деятельности законодательных органов государственной власти.

Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ за время своего действия претерпел существенные изменения, во многом они были связаны с политикой Президента РФ и пропрезидентской партии «Единая Россия», имевшей в Государственной Думе четвертого – пятого и седьмого созывов конституционное большинство голосов. Основным содержанием названных изменений явилось существенное усиление федеральной составляющей правового регулирования организации власти в субъектах Федерации.

Что же касается статуса депутата, то в целях анализа его основных изменений и дополнений весь период действия Федерального закона, по нашему мнению, целесообразно разделить на три основных этапа, обусловленных наиболее существенными изменениями относительно предмета настоящего исследования.

Рассмотрение изменений Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ является наиболее важным в определении правового положения депутатов в рассматриваемый временной период, поскольку его изменения обусловили приведение в соответствие и относительную унификацию регионального законодательства субъектов Федерации.

Рассмотрим основные положения, касающиеся статуса депутата субъекта

РФ, введенные до 2010 года.

Федеральным законом от 29.07.2000 г. № 106-ФЗ⁵⁷ было введено положение об ответственности органов государственной власти субъектов Федерации. Устанавливалось, что в случае принятия органами государственной власти субъектов нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральному законодательству и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности, национальной безопасности страны и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, то данные органы несут юридическую ответственность. В качестве меры ответственности предусматривалось внесение Президентом РФ предупреждения соответствующему законодательному органу, принимаемого в форме указа. Если в течение трех месяцев со дня вынесения предупреждения законодательный орган не принимал в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, то Президент РФ был вправе внести в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске данного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Полномочия законодательного органа прекращались со дня вступления в силу соответствующего федерального закона о роспуске данного регионального законодательного органа государственной власти.

В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 07.05.2002 г. № 47-ФЗ⁵⁸, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ наделялись полномочием по утверждению бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации и отчетов об их исполнении.

Федеральным законом от 24.07.2002 г. № 107-ФЗ были внесены измене-

⁵⁷ Федеральный закон от 29.07.2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2000. № 147.

⁵⁸ Федеральный закон от 07.05.2002 г. № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 14 мая. № 83.

ния в части порядка формирования регионального парламента⁵⁹. Устанавливалось, что не менее 50 % депутатов (в двухпалатном законодательном органе – не менее 50 % депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками в соответствии с законодательством о выборах.

Данное изменение было обусловлено вступившими в силу положениями Федеральных законов от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», а также необходимостью развития многопартийности в субъектах Федерации. Кроме того, нововведение было направлено на снижение влияния «местных элит» на формирование региональных парламентов.

Также указанным Федеральным законом устанавливалось, что срок Полномочий депутатов законодательного органа одного созыва определяется конституцией (уставом) субъекта Федерации и не может превышать пяти лет. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливалось региональным парламентом самостоятельно.

Значительные изменения и дополнения были внесены в рассматриваемый Федеральный закон № 184-ФЗ с принятием Федерального закона от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ⁶⁰. Основные вопросы, затронутые указанными изменениями, можно свести к следующим: регулирование принципов и порядка разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов; регулирование заключения договоров и соглашений в области разграничения предметов ведения и полномочий, а также передачи осуществления части полномочий; финансовое обеспечение деятельности органов государственной

⁵⁹ Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 107-ФЗ «О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 27 июля. № 137.

⁶⁰ Федеральный закон от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 08 июля. № 131.

власти субъектов Федерации.

Федеральным законом № 95-ФЗ устанавливалось, что субъекты Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации подлежали приведению в соответствие с федеральным законодательством в течение трех месяцев.

Вместе с тем данный Федеральный закон ввел запрет на управление и распоряжение законодательным органом или отдельными депутатами средствами бюджета субъекта РФ в какой бы то ни было форме в процессе его исполнения. Исключение составляли средства, выделенные на обеспечение деятельности законодательного органа и депутатов.

Также были расширены полномочия региональных парламентов, которые наделялись правом разрабатывать проект договора о разграничении полномочий, устанавливать порядок проведения выборов в органы местного самоуправления, а также устанавливать структуру исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации.

В части гарантий депутатской деятельности и неприкосновенности устанавливался особый порядок производства по уголовным или административным делам. Данный особый порядок в случае привлечения депутата к административной или уголовной ответственности, ареста, допроса, совершения ряда других процессуальных действий, оперативно-розыскных мероприятий, регламентировался ст. 1.4 КоАП РФ и гл. 52 УПК РФ.

Федеральным законом от 12.07.2006 г. № 106-ФЗ⁶¹ были внесены изменения в части осуществления депутатской деятельности. Депутаты региональных парламентов, избранные в составе списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в законодательном органе государственной власти, должны были входить в депутатские объединения (фракции). Депутатское

⁶¹ Федеральный закон от 12.07.2006 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти» // Российская газета. 2006. 15 июля. № 153.

объединение (фракция) включало в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка кандидатов. Кроме того, в депутатские объединения могли входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам.

Федеральными законами от 02.03.2007 г. № 24-ФЗ и от 03.12.2008 г. № 249-ФЗ⁶² устанавливались дополнительные ограничения при осуществлении депутатской деятельности, согласно которым депутат не мог 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 или законодательством Российской Федерации.

Депутат, избранный в составе списка кандидатов, не был вправе выйти из фракции, в которой он состоит. Указанный депутат мог 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, мог быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит. Несоблюдение данных требований влекло за собой досрочное прекращение депутатских полномочий. Порядок деятельности фракций и порядок формирования и деятельности других депутатских объединений устанавливался законом субъекта РФ и (или) регламентом либо иным актом законодательного органа субъекта Федерации.

Федеральным законом от 25.12.2008 г. № 274-ФЗ депутатам, действующим на профессиональной основе, в качестве дополнительного ограничения был установлен запрет на участие в гражданском, административном, уголов-

⁶² Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 24-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы» // Российская газета. 2007. 06 марта. № 46.

Федеральный закон от 03.12.2008 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 09 дек. № 251.

ном производстве, а также производстве по делу об административном нарушении в качестве защитника или представителя. Введение данной нормы способствовало исключению вероятности использования статуса депутата в интересах лиц, участвующих в судебном разбирательстве.

Что касается срока полномочий региональных законодательных органов, то в связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», он не мог составлять менее двух и более пяти лет⁶³.

2.5 Правовое регулирование статуса депутатов региональных законодательных органов в период с 2010 до 2015 гг.

С 2010 года в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» было внесено значительное число дополнений, касающихся статуса регионального депутата.

Так Федеральным законом от 29.03.2010 г. № 29-ФЗ⁶⁴ введено положение, согласно которому законодательный орган субъекта РФ был наделен контрольным полномочием, заключающимся в ежегодном заслушивании отчетов главы субъекта РФ о результатах работы исполнительного органа соответствующего региона, в том числе по вопросам, обозначенным представительным органом власти.

Федеральным законом от 04.06.2010 г. № 118-ФЗ⁶⁵ установлены положения о равенстве депутатов в законодательных органах власти регионов. В част-

⁶³ Федеральный закон от 19.07.2009 г. № 196-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства. 2009. № 29. Ст. 3633.

⁶⁴ Федеральный закон от 29.03.2010 г. № 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» // Российская газета. 2010. 31 марта. № 66.

⁶⁵ Федеральный закон от 04.06.2010 г. № 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» // Российская газета. 2010. 09 июня. № 124.

ности устанавливалось, что если уставом или законом субъекта РФ предусмотрено осуществление депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе, то не менее чем одному депутату, избранному в составе каждого списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в законодательном органе субъекта РФ, и каждому депутату, избранному в составе списка кандидатов, которому передан депутатский мандат в соответствии с законом субъекта РФ, предусмотренным п. 17 ст. 35 Федерального закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, должно предоставляться право осуществлять депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе.

Конституционный суд РФ в постановлении от 29 октября 2010 г. № 19-П указал, что для реализации указанных положений в правовых актах субъектов Федерации необходимо установить порядок реализации депутатами права вести деятельность на постоянной профессиональной основе, отвечающий конституционным требованиям справедливости и не допускающий вероятность принятия произвольных решений по указанному вопросу, а также определить процедуру выборов на руководящие должности в соответствующем представительном органе субъекта РФ, характеризующуюся беспристрастностью и равенством всех депутатов, в частности процедуру голосования.

Кроме того, Федеральным законом № 118-ФЗ были установлены ограничения по изменению партийной принадлежности депутатов региональных законодательных органов. Устанавливался запрет на выход депутата, избранного в составе списка кандидатов, из фракции, включающей всех депутатов, выбранных в составе этого списка кандидатов. Такой депутат мог являться членом лишь той партии, в составе кандидатов которой он был избран.

Вместе с тем выбранный по многомандатному либо одномандатному избирательному округу депутат, состоящий во фракции, либо депутат, выбранный из списка кандидатов соответствующей политической партии, подвергнутой реорганизации или ликвидации, и состоящий во фракции, мог являться членом политической партии, во фракции которой он состоит.

Федеральным законом от 21.11.2011 г. № 329-ФЗ⁶⁶ было введено положение, согласно которому депутат ежегодно не позднее 01 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представляет в соответствующую комиссию законодательного органа сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Данное изменения были обусловлены совершенствованием государственного управления в сфере противодействия коррупции.

Федеральным законом от 02.05.2012 г. № 40-ФЗ⁶⁷ полномочия региональных парламентов были дополнены возможностью принятия законов о порядке проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти соответствующего субъекта РФ, о порядке проведения выборов и порядке отзыва высшего должностного лица субъекта Федерации.

Федеральным законом от 07.05.2013 г. № 102-ФЗ⁶⁸ было определено дополнительное основание для прекращения депутатских полномочий, которое заключалось в наличии счетов (вкладов), хранении наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владении (пользовании) иностранными финансовыми инструментами в период, когда депутат был зарегистрирован в качестве кандидата на соответствующих выборах. По решению Президента РФ и иных уполномоченных лиц в отношении соответствующих депутатов могли осуществляться определенные проверки, независимо от проверок проводимых комиссией законодательного

⁶⁶ Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Российская газета. 2011. 26 ноября. № 266.

⁶⁷ Федеральный закон от 02.05.2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 04 мая. № 99.

⁶⁸ Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Российская газета. 2013. 14 мая. № 100.

органа. Данные изменения в правовом положении депутатов региональных парламентов были обусловлены принятием Федерального закона от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ, нормы которого были направлены на реализацию Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. в части повышения эффективности противодействия коррупции.

Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 191-ФЗ⁶⁹ определялось правовое положение депутатов, совмещающих осуществление полномочий в Совете Федерации. Устанавливалось, что со дня наделения депутата полномочиями члена Совета Федерации он осуществляет полномочия без отрыва от основной деятельности в Совете Федерации Федерального Собрания РФ. При этом такой депутат освобождается от должности председателя, заместителя председателя и иных руководящих должностей в региональном парламенте.

Таковыми, на наш взгляд, были основные изменения Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», касающиеся статуса депутата регионального парламента в исследуемый временной период.

2.6 Изменение правового положения депутатов региональных законодательных органов с 2015 года

Федеральным законом от 05.10.2015 г. № 285-ФЗ⁷⁰ введено требование, согласно которому депутат при наличии оснований, определяемых региональным законодательным органом в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции»⁷¹, должен оповестить комиссию о появлении личной заинтересованности в процессе осуществления полномочий, способствующей

⁶⁹ Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 191-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3 и 8 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 03 июля. № 146.

⁷⁰ Федеральный закон от 05.10.2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // Российская газета. 2015. 09 ноября. № 228.

⁷¹ Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. 30 дек. № 266.

возникновению конфликта интересов, а равно принять возможные меры по урегулированию или предупреждению такого конфликта.

Федеральным законом от 03.11.2015 г. № 303-ФЗ⁷² устанавливалась мера ответственности за неисполнение депутатом регионального парламента обязанности по ежегодному предоставлению в комиссию законодательного органа сведений о собственных расходах, доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, а также соответствующей информации в отношении супругов и несовершеннолетних детей. Данные обстоятельства могли служить основанием досрочного завершения депутатских полномочий.

Указанные изменения в правовом положении депутатов были направлены на повышение финансовой прозрачности депутатской деятельности, а также проведение наиболее эффективного контроля за соблюдением ограничений, предусмотренных в отношении депутатской деятельности.

Федеральным законом от 07.06.2017 г. № 107-ФЗ⁷³ в ст. 11 Федерального закона № 184-ФЗ введены пункты 4-7, согласно которым, встречи с избирателями должны проводиться в помещениях, специально отведенных местах, на внутридворовых территориях с условием, что их проведение не повлечет нарушение работы объектов социальной и транспортной инфраструктуры, не создаст помех в движении транспортных средств, не нарушит доступ к жилым помещениям и т.п. Относительно проведения таких встреч не требуется уведомления органов власти субъекта Федерации или органов местного самоуправления, однако депутату предоставляется право информирования таких органов о времени проведения соответствующих встреч.

Изменения, внесенные Федеральным законом № 107-ФЗ были предусмотрены в качестве своеобразной гарантии информирования депутатами избирателей относительно своей деятельности. В Постановлении от 10 ноября

⁷² Федеральный закон от 03.11.2015 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 06 ноября. № 251.

⁷³ Федеральный закон от 07.06.2017 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» // Российская газета. 2017. 09 июня. № 125.

2017 г.⁷⁴ Конституционный Суд РФ указал, что проведение встреч является организационно-правовой основой, предназначенной для налаживания устойчивых связей граждан с депутатами. Необходимость такого общения берет начало из сущностной и правовой природы мандата депутата, и в части гарантий депутатской деятельности, и в части осуществления полномочий и функций. Институт встреч является диалоговым окном, помогающим гражданам обозначить их актуальные задачи, а депутатам – информировать население о реализованных планах.

Федеральный закон от 29.07.2017 г. № 227-ФЗ⁷⁵ установил возможность региональным парламентам получать необходимую информацию о деятельности территориальных органов исполнительной власти путем приглашения на соответствующие заседания их руководителей.

Необходимо отметить, что изменения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» обусловили соответствующие изменения в законодательстве субъектов Федерации.

Примером могут являться соответствующие изменения Закона Амурской области от 27.02.1995 г. № 3-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области». Так, областными законами от 02.03.2012 г. № 9-ОЗ⁷⁶, от 31.03.2017 г. № 57-ОЗ и от 07.11.2018 г. № 270-ОЗ⁷⁷ Закон «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области» был дополнен положениями об обязанности депутатов Законодательного Собрания своевременно предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; о возможности досрочного прекращения депутатских

⁷⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 10.11.2017 г. № 27-П // Российская газета, 24.11.2017, № 267.

⁷⁵ Федеральный закон от 29.07.2017 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 16 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и статьи 4 и 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2017. 02 авг. № 169.

⁷⁶ Закон Амурской области от 02.03.2012 г. № 9-ОЗ «О внесении изменений в Закон Амурской области «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области» // Амурская правда. 2012. 13 марта. № 42.

⁷⁷ Закон Амурской области от 07.11.2018 г. № 270-ОЗ «О внесении изменений в Закон Амурской области «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области» // Амурская правда. 2018. 09 ноября. № 129.

полномочий в случае несоблюдения депутатом ограничений и запретов, установленных Федеральным законом № 184-ФЗ; о возможности обращения с депутатским запросом в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также государственные и муниципальные учреждения.

Таким образом, законодательство субъектов РФ, определяющее и конкретизирующее статус депутатов региональных законодательных органов, в рассматриваемый временной период развивалось и продолжает развиваться в след изменениям, вносимым федеральным законодателем.

3 ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Развитие демократических институтов и парламентаризма на современном этапе российской государственности предполагает увеличение влияния законодательной (представительной) власти как весьма значимой и неотъемлемой части российской политико-правовой действительности настоящего времени.

На современном этапе во всех субъектах Российской Федерации сформированы и функционируют предусмотренные Конституцией РФ законодательные (представительные) органы государственной власти, однако преждевременно делать вывод о завершенном этапе формирования правовых основ, регулирующих организацию и деятельность региональных парламентов, о чем свидетельствуют и довольно частые изменения в федеральном законодательстве, и пробелы в законодательстве субъектов Федерации, регулирующей данную сферу правоотношений. В связи с этим весьма актуальным является вопрос о наиболее оптимальном устройстве региональных парламентов и эффективном правовом регулировании статуса их депутатского корпуса.

Самостоятельность субъектов РФ в организации деятельности системы законодательных органов власти ограничивается основами конституционного строя и общими принципами организации органов государственной власти субъектов, закрепленными в федеральном законе.

Вместе с тем нередки случаи выхода регионов за рамки установленных ограничений, отчасти это обусловлено недостаточным правовым регулированием на федеральном уровне и «рамочным» характером Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», положения которого не определяют ряд правовых институтов в сфере организации и деятельности региональных парламентов.

Также анализ действующего законодательства субъектов РФ позволяет

выявить значительные расхождения в нормах, определяющих деятельность региональных парламентов. Основные расхождения законодательства касаются наименований, порядка формирования, структуры, порядка организации работы региональных парламентов, статуса их депутатов, аппаратного обеспечения и других существенных моментов. Приведенные расхождения оказывают определенное влияние как на эффективности нормотворческой деятельности, так и на функционировании всей парламентской системы Российской Федерации.

Современный этап развития отечественного парламентаризма обусловлен формированием и развитием единого правового пространства, что определяет необходимость формирования субъектами РФ единых подходов к определению деятельности и порядку реализации компетенции региональных парламентов.

Обозначенные проблемы могут быть разрешены путем внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство, а также путем унификации законодательства субъектов РФ, направленной на формирование единообразных подходов к организации и деятельности региональных парламентов.

Необходимо отметить, что данная унификация в организации и деятельности органов законодательной власти субъектов РФ, безусловно, не может носить абсолютный характер, который не предусмотрен Конституцией РФ и противоречит принципам федеративного государства, предусматривающим многообразие подходов к решению конкретных вопросов организации системы государственной власти. Кроме того, в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В связи с чем закрепление на федеральном уровне положений о полной унификации в вопросе организации и функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ вызовет противоречие с данной конституционной нормой.

Таким образом, необоснованно говорить о целесообразности создания абсолютно унифицированной системы деятельности законодательных (представительных) органов власти в субъектах РФ. Для разрешения обозначенных

проблем необходима разработка концепции оптимальных моделей организации и функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которая могла бы включать подготовку соответствующих модельных законодательных актов рекомендательного характера, прежде всего модельных федеральных законов, содержащих типовые нормы и определяющих нормативную ориентацию для законодательства субъектов РФ в рассматриваемой сфере правовых отношений.

Важным аспектом совершенствования деятельности всей системы органов законодательной власти в субъектах РФ является определение правового статуса региональных парламентариев как представителей населения и определение их ответственности перед избирателями.

Пунктом 4 ст. 10 Федерального закона № 184-ФЗ предусмотрено, что статус депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ устанавливается федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации. Вместе с тем до настоящего времени соответствующий Федеральный закон о статусе депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в установленном порядке не принят.

В целях унификации законодательства субъектов РФ в сфере регулирования правового статуса депутатов региональных парламентов на первоначальном этапе необходима разработка модельного закона, содержащего типовые нормы и определяющего нормативную ориентацию в правовом регулировании субъектами Федерации общих начал статуса депутатов региональных парламентов. В данном законе необходимо отразить положения о депутатском мандате, об ответственности депутатов перед избирателями, о наличии либо отсутствии возможности совмещения депутатской деятельности с иными видами деятельности. Кроме того, необходимо закрепить основные полномочия депутата внутри представительного органа; права депутата вне представительного органа по отношению к органам различной подчиненности; депутатские гарантии (организационные, трудовые, материальные, гарантии личной неприкосновен-

ности, в том числе с обозначением полномочий и обязанностей органов правосудия, прокуратуры и правоохранительных органов). Также представляется обоснованной разработка модельных законов, направленных на унификацию законотворческого и избирательного процессов в субъектах Российской Федерации.

Дальнейшее развитие правового статуса депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ невозможно без внесения соответствующих изменений на федеральном законодательном уровне.

Заслуживает внимания позиция ряда исследователей, в том числе Н.Э. Лебедевой⁷⁸, о необходимости закрепления на федеральном уровне правовой категории «единого статуса» депутата законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ, отражающей в форме принципов общие вопросы и основные начала статуса депутата регионального парламента. Закрепление данной правовой категории в федеральном законодательстве будет способствовать унификации статуса депутатов законодательных органов власти различных субъектов РФ и наибольшему соответствию регионального законодательства, в части регулирования правового положения (статуса) депутатов, общим принципам организации органов государственной власти, установленным Федеральным законом от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Например, в региональном законодательстве о статусе депутатов органов законодательной (представительной) власти до недавнего времени имелись существенные различия в определении условий осуществления депутатской деятельностью. Так отдельными законами субъектов РФ⁷⁹ устанавливалась «постоянная оплачиваемая основа», «штатная оплачиваемая основа», «де-

⁷⁸ Лебедева Н.Э. Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Проблемы теории и практики. СПб, 2002. 186 с.

⁷⁹ Закон Астраханской области от 28 марта 1997 г. № 6 «Устав Астраханской области» (утратил силу) // Астраханские известия. 1997. № 15

Закон Белгородской области от 06 декабря 1994 г. № 5 «О статусе депутата Белгородской областной Думы» (утратил силу) // Бюллетень Белгородской области. 1994. № 4.

Закон Ростовской области от 13.01.1995 г. № 4-ЗС «О статусе депутата городской Думы и представителя Собрания народных представителей в Ростовской области» (утратил силу) // Наше Время. 1995. № 49.

тельность без отрыва от основной работы», тогда как федеральным законодателем четко сформулированы три основных вида условий осуществления депутатом депутатской деятельности, а именно: на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности.

Категория «единого статуса» депутатов региональных парламентов должна характеризоваться правовым регулированием на федеральном уровне институтов депутатского мандата, юридической ответственности и отзыва депутатов.

На современном этапе правоотношения между выборным лицом и избирательным корпусом федеральным законодателем в достаточной степени не урегулированы, в связи с чем законодательство субъектов Федерации в этом аспекте отличается существенным разнообразием.

Позицию относительно необходимости законодательного закрепления отдельных составляющих императивного мандата, среди которых преимущество должно отдаваться выполнению депутатом воли избирателей, а также отчетности и ответственности депутатов, разделяют А.В. Зиновьев, Н.Э. Лебедева, указывая, что отчетность депутатов перед избирателями является лишь организационной формой работы депутата, то есть одной из многочисленных обязанностей депутата. При этом отчетность депутата и его ответственность являются корреспондирующими понятиями, однако понятие ответственности депутата по своей сути намного шире его отзыва, в связи с чем наличие обязанности депутата отчитываться перед избирателями не является признаком, однозначно подтверждающим императивность его мандата⁸⁰.

Вместе с тем, потребность в законодательном закреплении на федеральном уровне положений, регулирующих правоотношения депутатов региональных парламентов с избирательным корпусом, при наличии правовой позиции Конституционного Суда РФ относительно принципа свободного мандата, также

⁸⁰ Лебедева Н.Э. Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Проблемы теории и практики. СПб, 2002. С. 67.

обуславливает необходимость формирования понятия депутатского мандата и его законодательного закрепления. Данное понятие должно быть сформировано на основании положений теории народного представительства, с учетом реальной политической обстановки на современном этапе конституционно-правового развития Российской Федерации⁸¹.

Одной из основных составляющих депутатского мандата является исполнение депутатом воли избирателей. Так избиратель, голосуя за определенного кандидата, признает его предвыборную программу, рассчитывая на ее реализацию посредством законодательного органа власти. Требование избирательного корпуса об исполнении депутатом положений предвыборной программы служит наличием положительной зависимости депутата от его избирателей. Именно такая трактовка в отношении наказов избирателей может быть использована при формировании понятия депутатского мандата.

Рассматривая вопрос правоотношений депутатов региональных парламентов с избирательным корпусом, можно говорить и о бездейственности института отчетности и информирования. На федеральном уровне данный вид правоотношений депутатов с избирателями не урегулирован, а на региональном уровне, в большинстве случаев, закреплён лишь формально, без утверждения конкретного порядка и сроков. Так, например, в одних регионах, в том числе Приморском крае, Еврейской автономной области, отчетность депутатов перед избирателями вообще не установлена региональным законодательством, а в других регионах, в том числе Ростовской области, установлены особые условия для проведения отчетности депутата перед избирателями, определенные необходимостью наличия соответствующего количества подписей избирателей.

⁸¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2002 г. № 9-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 16. Ст. 1601; Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2012 г. № 4-П // Собрание законодательства РФ. 2012. № 11. Ст. 1365.

Постановление Конституционного Суда РФ от 16.12.2014 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частей 3 и 4 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.В. Гончарова» // Собрание законодательства. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7785.

Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 04 декабря 2007 года № 797-О-О и от 19 мая 2009 года № 598-О-О. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Вместе с тем, в региональном законодательстве большинства субъектов РФ со- держится лишь формальное указание на подотчетность депутата избирателям, а также на необходимость их информирования, без закрепления механизма ре- ализации данных обязанностей депутатов. С учетом изложенного, в целях по- вышения эффективности работы законодательных органов власти субъектов РФ, представляется необходимым законодательное закрепление на федераль- ном уровне положений о порядке проведения депутатами региональных парла- ментов отчетности перед избирателями, а также положений об информирова- нии населения.

Также является актуальным вопрос дальнейшего правового регулирова- ния юридической ответственности депутатов, а именно совершенствования за- конодательных механизмов конституционно-правовой ответственности, направленной на обеспечение эффективности правовых инструментов народно- го представительства.

Деятельность депутатского корпуса должна проходить в интересах насе- ления, которое, непосредственно формируя органы представительной власти, рассчитывает на представление своих интересов и решение конкретных про- блем. Институт ответственности в данном случае является гарантом, обеспечи- вающим поддержание должного уровня профессионализма депутатов и эффек- тивности депутатской деятельности.

Депутат может быть привлечен к любой из основных форм юридической ответственности (конституционно-правовой, гражданско-правовой, админи- стративно-правовой, уголовно-правовой), однако особое место в данном вопро- се занимает именно конституционно-правовая ответственность, так как она свя- зана с особенностями депутатской деятельности, а именно с ее открытостью и публичностью. Между тем применение данной формы юридической ответ- ственности по отношению к депутатам региональных парламентов не регла- ментировано федеральным законодателем, в связи с чем нормы регионального законодательства в данной части остаются неунифицированными.

Во многом это обусловлено отсутствием единой правовой позиции в тео-

ретическом определении конституционно-правовой ответственности применительно к депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Рассматривая вопрос юридической ответственности депутата регионального парламента в связи с ненадлежащим осуществлением полномочий народного представителя в сфере публичной власти, авторы выделяют как конституционно-правовую ответственность, так и государственно-правовую, а также политико-правовую ответственность⁸². Отдельные авторы, в том числе Н.Э. Лебедева, Р.С. Маркунин⁸³, полагают, что в данном случае имеет место дисциплинарная ответственность депутата, представляющая собой вид юридической ответственности, наступающий за нарушение норм регламента органа представительной власти либо депутатской этики и выражающийся в применении мер дисциплинарного воздействия, перечень которых устанавливается регламентом соответствующего представительного органа власти.

Приведенные позиции указывают на то, что вопрос о специфической форме ответственности депутата, наступающей вследствие ненадлежащего исполнения профессиональной деятельности, не разработан не только на нормативном, но даже на теоретическом уровне.

Вместе с тем, наиболее обоснованной в данном вопросе представляется позиция Л.А. Нудненко, согласно которой основанием наступления ретроспективной юридической ответственности депутата парламента субъекта РФ явля-

⁸² Баев В.Г. Социальная ответственность власти // Современное право. 2016, № 9. С. 26 -32; Израелян В.Б. Политическая ответственность депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти // Юридическая ответственность. Основные подходы в современной науке: материалы круглого стола № 2. М.: Русайнс, 2018. С. 223-229; Карасев А.Т. Ответственность депутатов представительных органов власти // Российский юридический журнал. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2008. № 6. С. 77-81; Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. М.: Наука, 2000. № 12. С. 64-72; Федюнин С.С. Конституционный деликт как основание конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Воронеж: Изд-во Воронеж.ун-та, 2011. № 1 (10). С. 79-85; Теоретические аспекты повышения ответственности власти за свою работу / под ред. И.Г. Шашкова, А.Б. Мартынушкина. Рязань, 2014. 124 с.

⁸³ Маркунин Р.С. Дисциплинарная ответственность депутатов государственной думы: исторический и современный аспекты // Общество и право. 2017. № 2. С. 41-44; Особенности правового регулирования ответственности депутата на современном этапе // «Advances in Law Studies». 2017. № 2. С. 133-139; Лебедева Н.Э. Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: Проблемы теории и практики. СПб, 2002. С. 120.

ется конституционно-правовой деликт, характеризующийся совокупностью признаков, наличие которых позволяет привлечь депутата к конституционно-правовой ответственности за ненадлежащее осуществлением полномочий народного представителя⁸⁴.

Анализ действующего регионального законодательства свидетельствует об отсутствии единой правовой позиции в определении противоправных деяний в сфере депутатской деятельности, образующих объективную сторону конституционно-правовых деликтов, а также установлении соответствующей системы мер юридической ответственности за их совершение.

Так, например, в отношении депутатов Московской областной Думы, не исполнявших либо ненадлежащим образом исполнявших обязанности по участию в заседаниях Думы, ее комитетов и иных органов, по решению председателя могут быть рассмотрены вопросы о размере премии по итогам работы за квартал (год), о размере возмещения расходов. Кроме того, при указанных обстоятельствах на рассмотрение Думы может быть вынесен вопрос о досрочном освобождении от должности первого заместителя председателя, заместителя председателя, а также председателя комитета Думы в порядке, установленном Регламентом Думы (ч. 1, 4 ст. 32 Закона Московской области от 30.10.2007 г. № 191/2007-ОЗ «О статусе депутата Московской областной Думы»⁸⁵).

Депутаты Законодательного Собрания Амурской области, избранные в состав комитетов, несут ответственность за систематическое неучастие в их работе. При систематическом неучастии депутата в работе комитета члены комитета могут принять решение об обращении в Законодательное Собрание с предложением принять одно из следующих решений:

- 1) об информировании избирателей в печати и других средствах массовой информации о неучастии депутата в работе комитета;
- 2) об исключении депутата из состава комитета. Указанные решения при-

⁸⁴ Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 508.

⁸⁵ Закон Московской области от 30.10.2007 г. № 191/2007-ОЗ (ред. от 02.04.2019) «О статусе депутата Московской областной Думы». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 03.04.2019).

нимаются постановлением Законодательного Собрания. Кроме того, депутат, осуществляющий депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, может быть досрочно освобожден от должности путем тайного голосования (ч. 1-3 ст. 29 Постановления Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 г. № 2/136 «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области»⁸⁶).

Депутаты Законодательного Собрания Приморского края обязаны лично принимать участие в заседаниях Законодательного Собрания, комитетов, комиссий и иных органов Законодательного Собрания, в которых они состоят, а также посещать депутатские слушания и иные мероприятия, связанные с деятельностью Законодательного Собрания. В случае неисполнения депутатом данных обязанностей по инициативе председателя, председателя комитета, комиссии Законодательного Собрания к депутату может быть применена мера ответственности – порицание. При нарушении депутатом порядка на заседании Законодательного Собрания к нему по предложению председательствующего на заседании или регламентной группы могут применяться следующие меры ответственности: призыв к порядку; порицание; лишение права выступления в ходе текущего и очередного заседания Законодательного Собрания (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 8. 1, ч. 2 ст. 11 Закона Приморского края от 20.03.1995 г. № 2-КЗ «О статусе депутата Думы Приморского края», ст. 25 Постановления Законодательного Собрания Приморского края от 07.08.2002 г. № 36 «О Регламенте Законодательного Собрания Приморского края»⁸⁷).

Анализ законодательства субъектов РФ позволяет выделить следующие правовые деликты депутатов региональных парламентов: нарушение депутатской этики; нарушение правил проведения заседаний; неисполнение (ненадле-

⁸⁶ Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 г. № 2/136 (ред. от 24.01.2019 г. «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸⁷ Закон Приморского края от 20.03.1995 г. № 2-КЗ (ред. от 09.07.2018 г.) «О статусе депутата Думы Приморского края». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 10.07.2018); Постановление Законодательного Собрания Приморского края от 07.08.2002 г. № 36 (ред. 30.01.2019 г.) «О Регламенте Законодательного Собрания Приморского края» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2019. № 83. С. 49-50.

жащее исполнение) депутатских полномочий и обязанностей; нарушение федерального и регионального законодательства РФ; нарушение требований о несовместимости депутатской деятельности; утрата доверия избирателей; совершение действий, порочащих честь и достоинство и прочие.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости унификации норм регионального законодательства в данной области путем закрепления на федеральном уровне основных положений о юридической ответственности депутатов региональных парламентов, наступающей в связи с ненадлежащим осуществлением полномочий народного представителя в сфере публичной власти, в том числе путем разработки и нормативного закрепления единой системы юридических санкций.

Правовое совершенствование института юридической ответственности депутатов повысит уровень культуры и профессионализма народных представителей, а также окажет дисциплинирующий эффект на депутатов региональных органов законодательной (представительной) власти.

Говоря о конституционно-правовой ответственности депутатов региональных парламентов, а именно об ответственности перед избирательным корпусом, необходимо остановиться на дискуссионном вопросе правового регулирования института отзыва депутатов, который остается актуальным и в настоящее время.

Конституция РФ не содержит положений, предусматривающих или запрещающих отзыв депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

По мнению отдельных авторов, в том числе Л.А. Нудненко, возможность отзыва депутата вытекает из ст. 32 Конституции РФ, закрепляющей право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Поэтому отзыв депутата относится к категории политических прав и свобод гражданина⁸⁸.

⁸⁸ Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 533-534.

Введение в региональном законодательстве отдельных субъектов РФ положений об отзыве депутатов вызвало широкое обсуждение, в том числе и на теоретическом уровне.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 24.12.1996 г. № 21-П⁸⁹ сформулировал правовую позицию о том, что субъект Российской Федерации в отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти вправе учредить институт отзыва депутата представительного органа, рассматриваемый им в качестве одной из форм непосредственной демократии. При этом установление в законах субъектов РФ института отзыва депутата до принятия такого федерального закона не нарушает предусмотренное Конституцией РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и не может квалифицироваться как ограничение прав и свобод человека и гражданина.

В постановлении Конституционным Судом были сформулированы условия, ограничивающие возможность проведения отзыва с тем, чтобы не допускались злоупотребления этой формой демократии. В частности, было указано, что основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и аналогичные основания. Сама процедура отзыва 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.

В отношении⁹⁰ рассмотренного дела у судей Конституционного Суда РФ

⁸⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 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» // Российская газета. 1997. 14 янв.

⁹⁰ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ М.В. Баглая, особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.В. Витрука, особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова, особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Т.Г. Морщаковой 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 // Конституционное право Российской Федерации. СПб., 1997. С. 510-524.

отсутствовала единая правовая позиция, в связи с чем судьями М.В. Баглаем, Н.В. Витруком, А.Л. Кононовым, Т.Г. Морщаковой были изложены особые мнения, приобщенные к материалам дела.

Судья Конституционного Суда РФ Н.В. Витрук отметил, что право устанавливать отзыв депутата регионального законодательного органа составляет исключительное право субъекта РФ, а отзыв депутата есть форма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, в осуществлении государственной власти, он служит одновременно и формой института прямой (непосредственной) демократии.

Судьи Конституционного Суда РФ М.В. Баглай, А.Л. Кононов и Т.Г. Морщакова указали на противоречие института отзыва депутата конституционным нормам, полагая, что по результатам рассмотрения дела Конституционный Суд необоснованно уклонился от оценки конституционности рассмотренного Закона Московской области по содержанию, приняв решение с точки зрения разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. А.Л. Кононов и Т.Г. Морщакова указали на принципиальное отсутствие в Конституции РФ положений об отзыве депутата, что, по мнению данных судей, можно трактовать как запрет императивного мандата и признание свободного депутатского мандата, не допускающего отзыв депутата регионального парламента.

Согласно позиции М.В. Баглая, альтернативные выборы, проводимые при тайном голосовании, не позволяют установить конкретных избирателей, голосовавших за определенного кандидата в депутаты, и наделенных правом претендовать на его отзыв, в связи с чем неизбежна ситуация, при которой выбрали данного депутата одни избиратели, а отзываю другие. Таким образом, мандат депутата не может носить императивный характер, то есть быть подчиненным воле и оценкам избравших его граждан, их наказам и собственным предвыборным обещаниям.

Довольно определенно высказался по данному вопросу и А.В. Зиновьев, который указал, что отказ от отзыва является прямым игнорированием воли

народа⁹¹.

Принятие Федерального закона № 184-ФЗ, предусмотренного ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, не устранило обозначенных противоречий, поскольку его нормы не урегулировали общественные отношения в сфере отзыва депутата регионального парламента.

В 2000 г. в рассматриваемый Федеральный закон были внесены изменения путем дополнения главы 1 статьей 3.1, предусматривающей ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации⁹², однако вопрос об ответственности каждого отдельно взятого депутата во взаимосвязи с положениями о депутатской неприкосновенности, по-прежнему остался неурегулированным на федеральном уровне.

Правовое регулирование института отзыва депутата регионального парламента непосредственно связано с институтом депутатской неприкосновенности и характером депутатского мандата, что обуславливает возникновение ряда дискуссионных вопросов.

В связи с тем, что Конституционный Суд в постановлении от 24.12.1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года», а также последующих судебных актах, так или иначе связанных с рассмотрением вопроса отзыва депутата⁹³, не дал однозначную правовую оценку конституционности института отзыва депутата регионального парламента относительно его юридического содержания, правовая неопределенность в данном вопросе сохраняется и по настоящее время⁹⁴.

⁹¹ Зиновьев А.В. Устав Санкт-Петербурга: Политико-правовой анализ // Правоведение. 1998. № 3. С. 37.

⁹² Федеральный закон от 29.07.2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 31. Ст. 3205.

⁹³ Определение Конституционного Суда РФ от 26.01.2017 г. № 104-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шлосберга Льва Марковича на нарушение его конституционных прав подпунктом «б» пункта 1 статьи 4 Закона Псковской области «О статусе депутата Псковского областного Собрания депутатов» Электронный ресурс Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2003 № 168-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Быкова Анатолия Петровича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта «В» пункта 3 статьи 35 Устава Красноярского края и подпункта «В» пункта 1 статьи 4 Закона Красноярского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 1 и др.

⁹⁴ Конева Н.С. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации. М.: Изд-во МГУ, 2007. 174 с.

Отсутствие федерального правового регулирования института отзыва депутата не способствует его дальнейшему распространению в региональной практике. Более того, в последние годы прослеживается тенденция отмены законов субъектов РФ, регламентирующих процедуру отзыва депутатов региональных парламентов. Так соответствующие законодательные акты были отменены в Амурской, Московской, Сахалинской, Ульяновской областях, Приморском, Хабаровском краях и иных регионах Российской Федерации⁹⁵.

В настоящее время институт отзыва депутата регионального парламента, не закрепленный на федеральном законодательном уровне, фактически бездейственен. В отдельных субъектах РФ, например Воронежской области⁹⁶, положения об отзыве депутатов установлены лишь формально, без утверждения четкого порядка и сроков проведения данной процедуры. В других регионах, например в Алтайском крае, Волгоградской области⁹⁷, установлен громоздкий порядок, труднореализуемый на практике вследствие наличия особых условий его проведения и значительных финансовых затрат.

Обозначенная проблема свидетельствует о целесообразности закрепления в федеральном законодательстве института отзыва депутата регионального парламента. Отставание федерального правотворчества от реального развития

⁹⁵ Закон Амурской области от 16 февраля 2009 г. № 171-ОЗ «О признании утратившим силу Закона Амурской области «О порядке отзыва депутата Амурского областного Совета народных депутатов» // Амурская правда. 2009. 18 февр. № 27; Закон Приморского края от 15 февраля 2008 г. № 196-КЗ «О признании утратившими силу законодательных актов (положений законодательных актов) Приморского края о порядке отзыва депутата Законодательного Собрания Приморского края» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2008. 20 февр. № 65; Закон Хабаровского края от 28 июня 2006 г. № 39 «О признании утратившими силу Закона Хабаровского края «О порядке отзыва депутата Законодательной Думы Хабаровского края» и статьи 40 Закона Хабаровского края «О статусе депутата Законодательной Думы Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2006. 12 авг. № 7 (48).

⁹⁶ Закон Воронежской области от 7 декабря 2006 г. № 102-03 «О статусе депутата Воронежской областной Думы» (ред. 25.05.2018 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.govvrn.ru> (дата обращения 25.05.2018); Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85-03 «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» (ред. 3.11.2015 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.govvrn.ru> (дата обращения: 06.11.2015).

⁹⁷ Закон Алтайского края от 04.12.2000 г. № 76-ЗС (ред. от 31.10.2018 г.) «О статусе депутата Алтайского краевого Совета народных депутатов» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 01.11.2018 г.; Закон Алтайского края от 8.07.2003 г. № 35-ЗС (ред. 7.03.2019 г.) «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 07.03.2019); Закон Волгоградской области от 08.11.1994 г. № 12-ОД (ред. 23.05.2018 г.) «О статусе депутата Волгоградской областной Думы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.05.2018); Закон Волгоградской области от 03.07.2000 г. (ред. 26.11.2013 г.) № 425-ОД «Об отзыве депутата Волгоградской областной Думы» // Волгоградская правда. 2013. 04 дек.

общественных отношений позволяет недобросовестным депутатам злоупотреблять предоставленной им свободой. Отсутствие предусмотренной законом ответственности, в особенности такой крайней меры как отзыв избирателями, порождает пренебрежительное отношение к исполнению депутатских обязанностей, способствует снижению уровня рабочей дисциплины, что сказывается на эффективности работы всего законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ. Именно в сфере развития правового регулирования ответственности депутатов региональных парламентов перед избирательным корпусом видится основное направление совершенствования российского парламентаризма.

Аналогичная позиция высказана рядом современных исследователей, а именно А.В. Алехичевой, В.А. Черепановым, Н.С. Конева, Н.А. Петровой и многими другими авторами⁹⁸.

Поддерживают данную позицию и эксперты Центра научной политической мысли и идеологии (Центр Сулакшина), которыми был разработан Проект Конституции, предусматривающей наказания для выборных должностных лиц, их отчеты о своей деятельности перед избирателями, а также досрочный отзыв избранных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей (статья 226 проекта)⁹⁹.

Разделяет позицию законодательного закрепления на федеральном уровне института отзыва депутата регионального парламента также авторитетный ученый С.А. Авакьян, под руководством которого разработан Модельный закон о порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления¹⁰⁰, а также Проект структуры Кодекса о выборах и референдумах в Россий-

⁹⁸ Алехичева А.В. Соотношение федерального и регионального регулирования прямой демократии в субъектах Российской Федерации. М., 2007. 22 с.; Конева Н.С. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации. М.: Изд-во МГУ, 2007. 174 с.; Натуев В.Е. Особенности становления и конституционно-правовые основы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (на примере субъектов РФ, входящих в состав Уральского Федерального округа). Челябинск, 2011. 191 с.; Черепанов В.А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право: научно-практическое и информационное издание. М.: ИД «Юрист», 2013. С. 41-44.

⁹⁹ Конституция России (проект) / под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2016. 98 с.

¹⁰⁰ Постановление ЦИК России от 25.12.1998 г. № 158/1080-II «О Модельном законе о порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» // Вестник Центризбиркома РФ. 1998. № 12.

ской Федерации, предусматривающий главу, посвященную отзыву депутатов и выборных должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹⁰¹.

С учетом вышеизложенного, институт отзыва, в силу его значимости, должен найти отражение на федеральном уровне законодательного регулирования, в связи с чем целесообразна разработка основных положений в сфере отзыва депутата регионального парламента.

Развитие правового статуса депутатов региональных парламентов также обусловлено правовым регулированием, направленным на повышение компетенции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, в том числе в части законотворческой деятельности, контрольных полномочий, деятельности по реализации кадровой политики региона.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о контрольных полномочиях законодательных органов власти субъектов РФ, поскольку на современном этапе развития российского общества для эффективного выполнения государством своих функций необходимо постоянное совершенствование контрольных механизмов по мере изменения социально-экономических и иных условий.

Основные правовые положения, определяющие контрольную деятельность региональных законодательных органов, закреплены в Федеральном законе № 184-ФЗ. Данным Федеральным законом установлены конкретные виды парламентского контроля в субъектах РФ: за соблюдением и исполнением законов субъекта; за исполнением регионального бюджета; за исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта; за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта (пп. «а» ч. 4 ст. 5 Федерального закона); за выполнением государственных программ субъекта, мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития (пп. «в» ч. 2 ст. 21 Федерального закона).

¹⁰¹ Интернет-сайт «Российский Фонд Свободных Выборов» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rfsv.ru/breaking-news/proekt-struktury-kodeksa-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rossiiskoi-federatsii> (дата обращения: 07.05.2019); Интернет-сайт информационного агентства «Znak» [Электронный ресурс]. URL: https://www.znak.com/2018-10-25/rossiyanam_mogut_razreshit_otzyvat_deputatov_i_merov (дата обращения: 07.05.2019).

Вместе с тем положения Федерального закона, указывая лишь на некоторые формы контроля, например как заслушивание ежегодных отчетов высшего должностного лица о результатах деятельности соответствующего высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (пп. «б.2» ч. 1 ст. 5, пп. «в.1» ч. 7 ст. 18 Федерального закона), не закрепляют конкретного перечня форм парламентского контроля и порядок их практической реализации.

Таким образом, в настоящее время разрешение вопросов по выбору форм парламентского контроля, определению объектов контроля, а также установлению механизма его реализации, отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации.

Анализ действующего законодательства субъектов Российской Федерации позволяет выделить несколько основных сфер применения парламентского контроля на региональном уровне:

- 1) контроль соблюдения и исполнения региональных законов,
- 2) контроль в бюджетно-финансовой и экономической сферах;
- 3) контроль в сфере государственного управления (в части организации и функционирования исполнительной власти региона).

Контроль осуществляется в следующих основных формах: заслушивание (рассмотрение) отчетов; проведение «правительственного часа»; направление депутатских запросов (запросов законодательного органа); истребование информации; проведение депутатских расследований.

При этом правовое регулирование субъектами РФ контрольных полномочий отличается значительным многообразием. В связи с этим целесообразным видится принятие в каждом субъекте РФ специального закона о контрольной деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти, в котором необходимо определить правовую основу контрольной деятельности регионального парламента, а также ее цели, задачи и принципы. Важно отразить перечень контрольных полномочий, определить формы и порядок их реализации. Кроме того, необходимо определить перечень субъектов, по инициативе которых может быть рассмотрен вопрос о проведении отдельных

форм парламентского контроля.

Немаловажным, безусловно, является закрепление в специальном законе и соответствующих мер, которые вправе принимать законодательные (представительные) органы субъектов в целях устранения выявленных нарушений.

С учетом изложенного, принятие субъектами РФ специальных законов о парламентском контроле, разработанных в соответствии с предложенной концепцией, будет способствовать унификации правового регулирования института парламентского контроля на региональном уровне, что повысит эффективность государственного управления в целом.

Таким образом, резюмируя сказанное, можно сделать вывод о том, что развитие правового статуса депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ на современном этапе, в первую очередь, обусловлено необходимостью внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство в целях определения правового регулирования общих начал статуса депутатов региональных парламентов, в том числе институтов депутатского мандата, юридической ответственности и отзыва депутатов. Вместе с тем для формирования единообразных подходов к организации и деятельности законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ необходима унификация регионального законодательства, которое конкретизирует содержание правового статуса депутатов законодательных органов власти субъектов Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование становления и развития правового статуса депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является одним из аспектов общего вопроса о формировании в стране представительной демократии, что указывает на его значимость и актуальность.

В настоящее время правовое регулирование общественных отношений в сфере регионального парламентаризма имеет ряд дискуссионных моментов, в связи с чем возникает потребность в комплексных научных исследованиях, посвященных истории формирования законодательной ветви власти в субъектах РФ, развитию компетенции законодательных органов и совершенствованию правового статуса депутатского корпуса с учетом влияния исторических и общественных процессов. Такие исследования необходимы в целях разработки концепции оптимальной модели организации и функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и ее последующем воплощении на практике посредством законотворческой деятельности.

Реформирование государственного механизма, осуществляемое с конца 80-х гг. 20 века, имело в качестве составляющей создание двухуровневой модели организации государственной власти, при этом формирование и развитие непосредственно законодательных органов государственной власти субъектов РФ было связано с трансформацией советской политической системы и процессом развития демократических институтов. Региональные парламенты образовывались в условиях отсутствия соответствующей нормативно-правовой базы, на основании указов Президента РФ и положений о выборах, издаваемых во исполнение указов главами администраций субъектов.

Исполнительная власть оказала непосредственное влияние на процесс формирования законодательных органов в каждом из субъектов Федерации, но несмотря на это, само создание указанных органов свидетельствовало о качественно новом этапе развития России, ознаменованном реализацией принципов

демократизма, федерализма, разделения властей, в том числе на региональном уровне.

Принятие в 1993 году Конституции РФ, закрепившей необходимость соответствия системы региональных органов государственной власти основам конституционного строя и общим принципам организации органов государственной власти субъектов, закрепленным в федеральном законе, а также дальнейшее развитие федерального и регионального законодательства, определяющего организацию деятельности, полномочия и компетенцию законодательных органов власти субъектов РФ, обусловили изменения правового статуса депутатов региональных парламентов.

Понятие правового статуса депутата регионального органа законодательной (представительной) власти субъекта РФ не определено на законодательном уровне, вместе с тем в юридической науке под данным понятием понимают совокупность регулируемых Конституцией РФ, а также федеральным и региональным законодательством, правовыми обычаями и нормами этики отношений, связанных с условиями и гарантиями депутатской деятельности, реализацией полномочий и ответственностью депутата.

Анализ процесса формирования и модернизации системы законодательной ветви власти регионального уровня в историко-правовом аспекте позволяет выделить четыре основных периода в становлении и развитии законодательства о статусе депутата регионального парламента: первый период: с 1992 года до принятия Конституции РФ, обусловленный реформированием государственного механизма; второй период: с 1993 по 1996 гг., обусловленный первым избирательным циклом и формированием в субъектах РФ системы законодательных органов; третий период: с 1996 по 1999 гг., характеризующийся активным региональным правотворчеством, а также ликвидацией федеральным законодателем значительного пробела конституционного права путем принятия Федерального закона, предусмотренного ч. 1 ст. 77 Конституции РФ; четвертый этап: с 2000 г. по настоящее время, характеризующийся изменениями в избирательном законодательстве, а также развитием положений Федерального закона «Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

На современном этапе развития регионального парламентаризма преждевременно делать вывод о завершенном процессе формирования нормативно-правовой базы, определяющей статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и непосредственно депутатского корпуса. По настоящий момент правовыми нормами федерального законодательства в полной мере не урегулированы общие начала статуса депутатов региональных парламентов, а именно не определено само понятие, его структурное содержание, не установлены принципы на основании которых формируется данная правовая категория. Федеральным законодательством не урегулирован ряд важнейших государственно-правовых институтов, в первую очередь депутатского мандата, юридической ответственности и отзыва депутатов региональных парламентов. Отдельные вопросы о взаимоотношении депутатов с избирательным корпусом, о характере современного депутатского мандата, о специфической форме ответственности депутата, наступающей вследствие ненадлежащего исполнения профессиональных обязанностей, о применении такой меры ответственности как отзыв депутата во взаимосвязи с положениями о депутатской неприкосновенности, в недостаточной степени разработаны даже на теоретическом уровне, что подтверждается наличием противоречивых позиций, изложенных в научной литературе и судебной практике.

В целях устранения обозначенных недостатков и повышения эффективности реализации региональными законодательными органами предоставленных им полномочий, представляется необходимым внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство, в том числе связанных с нормативным закреплением правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом РФ относительно регламентации статуса депутатов региональных органов власти, а также путем проведения относительной унификации регионального законодательства, которая может быть реализована посредством принятия модельных законодательных актов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых 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) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014 г. - № 31. - Ст. 4398.

2 Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // Российская газета. – 1995. – 19 окт.

3 Федеральный закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 2 – Ст. 74.

4 Федеральный закон от 06 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 33. – Ст. 3406.

5 Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192 – ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4869.

6 Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 1997. – 25 сент.

7 Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3176.

8 Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных ор-

ганов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1999. – 19 окт.

9 Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

10 Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2304.

11 Указ Президента РФ от 12.05.1993 г. № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации» // Собрание Актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 20. – Ст. 1757.

12 Указ Президента РФ от 20.05.1993 г. № 718 «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации» // Собрание Актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 21. – Ст. 1903.

13 Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание Актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3597.

14 Указ Президента РФ от 07 октября 1993 г. № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 41. – Ст. 3919.

15 Указ Президента РФ от 09 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание Актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 41. – Ст. 3924.

16 Указ Президента РФ от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание Актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 43. – Ст. 4089.

17 Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1765 «Об утверждении

Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» // Собрание Актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 41. – Ст. 3924.

18 Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2266 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации.» // Собрание Актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 52. – Ст. 5072.

19 Указ Президента РФ от 20 июля 1994 г. № 1499 «Об образовании Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1475.

20 Указ Президента РФ от 17 сентября 1995 г. № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» // Российская газета. – 1995. – № 186. – 23 сент.

21 Указ Президента РФ от 2 марта 1996 № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1996. – № 45. – 06 марта.

22 Закон г. Москвы от 13 июля 1994 г. № 14-60 (ред. от 27.12.2017 г.) «О статусе депутата Московской городской Думы» // Московская правда. – 1994. – 23 авг.

23 Закон Волгоградской области от 8 ноября 1994 г. № 12-ОД «О статусе депутата Волгоградской областной Думы» // Волгоградская правда. -1994. - 17 нояр. - № 220.

24 Закон Белгородской области от 6 декабря 1994 г. № 5 «О статусе депутата Белгородской областной Думы» // Бюллетень Белгородской области. – 1994. - № 4.

25 Закон Ростовской области от 13 января 1995 г. № 4-ЗС «О статусе депутата городской Думы и представителя Собрания народных представителей в Ростовской области» // Наше Время. – 1995. - № 49.

26 Закон Амурской области от 27 февраля 1995 г. № 3-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области» // Амурская Правда. – 1995. – 15 марта. - № 56.

27 Закон Приморского края от 20.03.1995 г. № 2-КЗ (ред. от 09.07.2018 г.) «О статусе депутата Думы Приморского края» // Ведомости Думы Приморского края. – 1995. - № 4.

28 Закон Амурской области от 30 декабря 1996 г. № 127-03 «О внесении изменений и дополнений в Закон Амурской области «О выборах депутатов Амурского областного Совета народных депутатов». // Амурская правда. – 1997. – 17 янв.

29 Закон Астраханской области от 28 марта 1997 г. № 6 «Устав Астраханской области» // Астраханские известия. – 1997. – 10 апр. - № 15.

Закон Волгоградской области от 03.07.2000 г. № 425-ОД «Об отзыве депутата Волгоградской областной Думы» // Волгоградская правда. – 2000. – 18 июня. – № 129.

30 Закон Алтайского края от 4 декабря 2000 г. № 76-ЗС «О статусе депутата Алтайского краевого Совета народных депутатов» // Алтайская правда 2000. – 21 дек. - № 296.

31 Закон Алтайского края от 8.07.2003 г. № 35-ЗС «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц» // Сборник законодательства Алтайского края. – 2003. - № 87.

32 Закон Хабаровского края от 28 июня 2006 г. № 39 «О признании утратившими силу Закона Хабаровского края «О порядке отзыва депутата Законодательной Думы Хабаровского края» и статьи 40 Закона Хабаровского края «О статусе депутата Законодательной Думы Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2006. - № 7 (48).

33 Закон Воронежской области от 07 декабря 2006 г. № 102-03 «О статусе

депутата Воронежской областной Думы» // Молодой коммунар. – 2006. - № 140.

34 Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85-03 «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» // Собрание законодательства Воронежской области. – 2007. - № 6. – Ст. 197.

35 Закон Московской области от 30 октября 2007 г. № 191/2007-ОЗ «О статусе депутата Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмоскowie. – 2007. – 03 ноября. - № 205.

36 Закон Приморского края от 15 февраля 2008 г. № 196-КЗ «О признании утратившими силу законодательных актов (положений законодательных актов) Приморского края о порядке отзыва депутата Законодательного Собрания Приморского края» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. – 2008. – 20 февр. - № 65.

37 Закон Ульяновской области от 31 июля 2009 г. № 122-30 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ульяновской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Ульяновской области» // Ульяновская правда. – 2009. – 05 авг.- № 63.

38 Закон Амурской области от 16 февраля 2009 г. № 171-ОЗ «О признании утратившим силу Закона Амурской области «О порядке отзыва депутата Амурского областного Совета народных депутатов» // Амурская правда. – 2009. – 18 февр. - № 27.

39 Закон Московской области от 08 декабря 2010 г. № 152/2010-ОЗ «О признании утратившими силу законов Московской области, регулирующих порядок отзыва депутата Московской областной Думы» // Ежедневные Новости. Подмоскowie. – 2010. – 18 дек. - № 234.

40 Закон Сахалинской области от 15 декабря 2011 г. № 140-30 «О признании утратившим силу Закона Сахалинской области «Об отзыве депутата Сахалинской областной Думы» и статьи 6 Закона Сахалинской области «Об административных правонарушениях в Сахалинской области» // Губернские ведомости. – 2011 – 17 дек. - № 232.

41. Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденное Указом Президента РФ от 22 октября 1993 г. № 1723 //Собрание Актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 43. – Ст. 4089.

42 Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 03 октября 1994 г. № 1969 // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 24. – Ст. 2598.

43 Постановление Законодательного Собрания Приморского края т 07 августа 2002 г. № 36 «О Регламенте Законодательного Собрания Приморского края» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. – 2002.

44 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18 апреля 2008 г. № 2/136 «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. – 2008. - № 18.

II Специальная литература

45 Авакьян, С.А. Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании / С.А. Авакьян. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999. – С. 5-12.

46 Авакьян, С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России / С.А. Авакьян // Журнал российского права. - 1997. – № 7.

47 Алимов, Э.В. Некоторые проблемы конституционно-правового регулирования мандата депутата // Конституционное и муниципальное право. – М.: Юрист. 2015. - № 4. – С. 47-54.

48 Барабашев, Г.В. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма / Г.В. Барабашев, Н.Г. Старовойтов, К.Ф. Шеремет. – М.: Юрид. лит., 1987. – 366 с.

49 Барабашев, Г.В. Советы народных депутатов: время перемен / Г.В. Ба-

рабашев, В.И. Васильев, К.Ф. Шерemet // Советское государство и право. - 1988. – № 5.

50 Бекетова, С.М. Правовое регулирование депутатской неприкосновенности на региональном уровне / С.М. Бекетова, Б.М. Скрынников // Журнал российского права. - 1998. – № 10/11. – С. 132-137.

51 Богданова, Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н.А. Богданова // Вестник Моск. ун-та. – 1998. – № 3.

52 Ваганова, Н.А. Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления: автореферат дис. ... на соиск. уч. степени к.ю.н.: 12.00.02 / Н.А. Ваганова. – Пермь, 2004. – 32 с.

53 Варлен, М.В. Конституционализм в статусе парламентария / М.В. Варлен // Конституционное и муниципальное право. – 2016. - № 11. – С. 59-63.

54 Васильев, В.И. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы / В.И. Васильев, А.В. Павлушкин, А.Е. Постников. – М.: Городец, 2001. – 288 с.

55 Витрук, Н.В. Структура правового статуса депутата: Вопросы теории / Н.В. Витрук // Закон о статусе депутатов на практике. - Ярославль, 1976. – 134 с.

56 Вядро, М.А. Представительство интересов населения региона депутатами Государственной Думы четвертого и пятого созывов: на примере Саратовской области // М.А. Вядро. – Саратов, 2015. – 22 с.

57 Гамалей, А.А. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации на примере краев и областей Дальневосточного федерального округа: дис. ... на соиск. уч. степени к.ю.н.: 12.00.02 / А.А. Гамалей. – Хабаровск, 2009. – 190 с.

58 Гошуляк, В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: автореферат дис. ... на соиск. уч. степени д.ю.н. / В.В. Гошуляк. – М., 2000. – 45 с.

59 Гранкин, И.В. Проблемы совершенствования конституционно-правового регулирования деятельности законодательных органов в Российской

- Федерации: дис. на соиск. уч. степени д.ю.н. / И.В. Гранкин. – М., 2007. – 366 с.
- 60 Доронина, О.М. Иммунитет депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: автореферат дис. ... на соиск. уч. степени к.ю.н. / О.М. Доронина. – М., 2009. – 27 с.
- 61 Зиновьев, А.В. Императивный характер депутатского мандата / А.В. Зиновьев // Правоведение. – 1984. - № 1. – С. 41-45.
- 62 Зиновьев, А.В. Устав Санкт-Петербурга: Политико-правовой анализ / А.В. Зиновьев // Правоведение. - 1998. – № 3. – С. 13.
- 63 Иванова, К.А. Институт общественных инициатив граждан в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореферат дис. ... на соиск. уч. степени к.ю.н. / К.А. Иванова. – Тюмень, 2015. – 26 с.
- 64 Иналкаева, К.С. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: автореферат дис. ... на соиск. уч. степени к.ю.н. / К.С. Иналкаева. – М., 2013. – 24 с.
- 65 Карасев, А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): автореферат дис. ... на соиск. уч. степени д.ю.н. / А.Т. Карасев. – Екатеринбург, 2009. – 55 с.
- 66 Карасев, А.Т. Депутатский мандат и конституционно-правовой статус депутата: некоторые вопросы содержания и соотношения в свете постановления Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П / А.Т. Карасев // Российский юридический журнал. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2013. – № 6 (93). – С. 47.
- 67 Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. – 675 с.
- 68 Конституционно-правовой статус депутата представительного органа субъекта Российской Федерации: монография / под общ. ред. А.А. Смольякова. – СПб.: ГУАП, 2009. – 188 с.
- 69 Курманов, М.М. Проблемы конституционно-правовой ответственности, прекращения, продления полномочий законодательного органа субъекта

Российской Федерации и депутатов: теоретико-прикладной анализ: автореферат дис. ... на соиск. уч. степени д.ю.н. / М.М. Курманов. – М., 2010. – 51 с.

70 Лебедев, А.Н. Статус субъекта Российской Федерации / А.Н. Лебедев. М., 2016.

71 Лебедев, В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов РФ в теории и практике государственного строительства: монография / В.А. Лебедев. – М.: Проспект, 2015. – 280 с.

72 Лебедева, Н.Э. Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Проблемы теории и практики: дис.... на соиск. уч. степени к.ю.н.: 12.00.02 / Н.Э. Лебедева, Н.Э.– СПб, 2002. – 186 с.

73 Лучин, В.О. «Указное право» в России / В.О. Лучин. – М.: ХГЦ Велес, 1996. – 52 с.

74 Маркунин, Р.С. Юридическая ответственность депутатов и органов представительной власти: общетеоретический аспект: автореферат дис. ... на соиск. уч. степени к.ю.н. / Р.С. Маркунин. – Саратов, 2013. – 31 с.

75 Миронов, О.О. Статус депутата российского парламента / О.О. Миронов // Вестник Саратов. гос. акад. права. - 1995. – № 2. – С. 101.

76 Натуев, В.Е. Особенности становления и конституционно-правовые основы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (на примере субъектов РФ, входящих в состав Уральского Федерального округа): дис. ... на соиск. уч. степени к.ю.н.: 12.00.02 / В.Е. Натуев. – Челябинск, 2011. – 191 с.

77 Нудненко, Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации / Л.А. Нудненко. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – 475 с.

78 Окулич, И.П. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Правовой статус. Природа мандата. Проблемы ответственности: дис. ... на соиск. уч. степени к.ю.н.: 12.00.02 / И.П. Окулич.– Челябинск, 2003. – 245 с.

79 Ответственность в системе народного представительства. Методологические подходы / отв. ред. Е.А. Лукашева. - 2-е изд. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995. – 56 с.

80 Отчет «Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации» / отв. ред. А.А. Клишас, В.Н. Плигин. – М. 2016. – С. 102.

81 Первый электоральный цикл в России, 1993-1996 гг. / под ред. В.Я. Гельмана. – М.: Весь Мир, 2000. – 246 с.

82 Садовникова, Г.Д. Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития: дис. ... на соиск. уч. степени д.ю.н. / Г.Д. Садовникова. – М., 2013.– 498 с.

83 Сергевнин, С.Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность / С.Л. Сергевнин. – СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 1999. – 215 с.

84 Чердаков, С.В. Конституционные основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации / С.В. Чердаков //Актуальные проблемы теории и практики юридического образования на пороге XXI столетия: сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 60-летию юридического факультета ХГАЭП. (7-8 октября 1999 года). – Хабаровск: ХГАЭП, 1999. – С. 97-98.

85 Чердаков, С.В. Об институте отзыва депутата органа законодательной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области) / С.В. Чердаков // Вестник АмГУ. - 1999. – Вып. 7. – С. 36-37.

86 Чердаков, С.В. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области): дис. ... на соиск. уч. степени к.ю.н.: 12.00.02 / С.В. Чердаков. – Благовещенск, 2001. –193 с.

87 Черноситов, В.А. Организационно-правовая трансформация местных Советов народных депутатов на завершающем этапе Советского государства: 1985-1991 гг.: автореферат дис. ... на соиск. уч. степени к.ю.н. / В.А. Черноситов. – Краснодар, 2008. – 28 с.

IV Историко-правовые акты

88 Конституция СССР от 07.10.77 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. - 1977. - № 41.

89 Конституция РСФСР от 12.04.78 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1978. - № 15.

90 Закон СССР от 01.12.1988 г. № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости ВС СССР. – 1988. - № 49. - Ст. 727.

91 Закон СССР от 20.12.1989 г. № 963-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР по вопросам избирательной системы» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1989. - № 28. - Ст. 540

92 Закон СССР от 14.03.1990 г. № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. - № 12. - Ст. 189.

93 Закон РСФСР от 30.10.1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. - 1990.- № 23. - Ст. 279.

94 Закон РСФСР от 21.11.1990 г. № 343-1 «О дополнительных полномочиях Местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. - 1990. - № 26. - Ст. 322.

95 Закон РСФСР от 15.05.1991 г. «О порядке отзыва народного депутата Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» //Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. - 1991. - № 21. - Ст. 697.

96 Закон СССР от 31.05.1990 г. «О статусе народных депутатов СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. - 1990. - № 24. - Ст. 443.

97 Закон СССР от 30.08.1991 г. № 2375-1 «О внесении изменений в Закон СССР «О статусе народного депутата СССР»» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. - 1991. - № 37. - Ст. 1069.

98 Закон РСФСР от 05.12.1991 г. № 1985-1 «О некоторых вопросах право-

вого регулирования деятельности краевых, областных Советов народных Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 51. – Ст. 1794.

99 Постановление Верховного Совета РСФСР от 21.08.1991 г. «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 34. - Ст. 1125.

100 Постановление Совета Верховного Совета РСФСР от 25.09.1991 г. «О работе над проектом Закона РСФСР «Об управлении краем, областью РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 40. - Ст. 1283.