

УДК 342

**СТАТУС ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
И ЧЛЕНА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**

**THE STATUS OF THE DEPUTY OF THE STATE DUMA
AND A MEMBER OF THE FEDERATION COUNCIL**

©Абраров И. И.

*Башкирский государственный университет
г. Уфа, Россия, zini_ra@mail.ru*

©Abrarov I.

*Bashkir state University
Ufa, Russia, zini_ra@mail.ru*

©Кузнецов И. А.

*канд. юрид. наук
Башкирский государственный университет
г. Уфа, Россия*

©Kuznetsov I.

*Ph.D., Bashkir state University
Ufa, Russia*

Аннотация. В статье рассматривается не менее актуальная проблема для современного конституционного права: введение такого основания для досрочного прекращения полномочий депутата, как ежегодное представление сведений о доходах, расходах и имущественных обязательствах депутатов всех уровней власти. Однако она требует пересмотра ряда нормативных актов, касающихся полномочий депутатов, как Федерального Собрания, так и местного уровня.

Abstract. The article discusses no less urgent problem for modern constitutional law: the introduction of such grounds for early termination of powers of the Deputy, the annual submission of information about income, expenses and property obligations of deputies of all levels of government. However it requires the revision of some normative acts regarding the powers of the deputies of the Federal Assembly and local level.

Ключевые слова: Государственная Дума, Федеральное Собрание Российской Федерации, закон.

Keywords: State Duma, Federal Assembly of the Russian Federation, law.

Депутатом Государственной Думы является избранный в соответствии с Федеральным законом от 22.02.2014 №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2014, №8, Ст. 740) является представитель народа, уполномоченный осуществлять в соответствующей палате

парламента законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и Федеральным законом от 08.05.1994 №3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1999, №28, ст. 3466).

Депутат Государственной Думы имеет удостоверение, являющееся его основным документом, подтверждающим личность и полномочия депутата, а также нагрудный знак. Указанным удостоверением и нагрудным знаком он пользуется в течение всего срока своих полномочий. Данное удостоверение депутата Государственной Думы дает право беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также проходить в воинские части, организации независимо от форм собственности, полностью или частично финансируемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта, либо местного.

Закон предусматривает ряд ограничений для депутатов Госдумы России. Например, он не вправе заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации и т. д.

Депутат Госдумы обладает неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий, которая также распространяется на занимаемое им жилое или служебное помещение, личные и служебные транспортные средства. По инициативе Генерального прокурора России и рассмотрении вопроса Государственной Думой и Генеральным прокурором РФ депутат может быть лишен неприкосновенности. Решения о даче согласия на личный досмотр, задержание, арест и допрос соответствующего депутата, проведение в отношении него обыска, а также вопросы о привлечении к административной или уголовной ответственности принимаются тайным голосованием путем подачи бюллетеней или использованием электронной системы подсчета голосов от общего числа депутатов. Это согласие считается полученным, если за дачу согласия проголосовало большинство от общего числа депутатов Госдумы.

Данное решение оформляется постановлением палаты, не требующее специального голосования, которое в течение 3 дней со дня его принятия направляется Генпрокурору России.

Многие отечественные ученые отмечают тот факт, что отсутствует законодательное определение содержания неприкосновенности, которое способствовало бы единообразному пониманию этого института как правоприменителями, так и лицами, в отношении которых принимаются решения о лишении их неприкосновенности [1]. Так например, депутат Бессонов, обжалуя в Верховный Суд РФ Постановление Государственной Думы от 6 июля 2012 г. №652-6 ГД (Собрание законодательства РФ. 16.07. 2012. №29. С. 4016) о лишении его неприкосновенности, указал, в частности, в своем заявлении, что в действующем законодательстве нет дефиниции такого юридического понятия, как «лишение неприкосновенности в отношении депутата Государственной Думы в части возбуждения уголовного дела». При рассмотрении в апелляционном порядке гражданского дела по заявлению О. Михеева об оспаривании Постановления Государственной Думы от 19 февраля 2013 г. №1786-6 ГД (Собрание законодательства РФ. 25.02.2013. №8. С. 800) апелляционная коллегия Верховного Суда РФ указала, что суд первой инстанции сделал правильный вывод о даче согласия Государственной Думой на возбуждение уголовного дела в отношении депутата, означающее частичное лишение (ограничение) его парламентского иммунитета (неприкосновенности).

Не менее актуальной проблемой для современного конституционного права является введение такого основания для досрочного прекращения полномочий депутата, как ежегодное представление сведений о доходах, расходах и имущественных обязательствах

депутатов всех уровней власти. Однако она требует пересмотра ряда нормативных актов, касающихся полномочий депутатов, как Федерального Собрания, так и местного уровня.

Депутату Государственной Думы обеспечиваются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления его полномочий, предусмотренных действующим законодательством, таких как: участие в заседаниях Госдумы, законодательная инициатива, обращение с вопросами к членам и представителям Правительства РФ, получать медицинское, санитарно-курортное обслуживание себе и членам своей семьи.

Закон также предусматривает случаи прекращения полномочий депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации досрочно в случаях письменного заявления о сложении полномочий, утрата депутатом гражданства России, смерть и т. д. Однако в случае, например, отпуска Государственной Думы депутаты имеют право на получение единовременного денежного пособия, равного трехкратному месячному вознаграждению, бесплатный провоз принадлежащего ему имущества к месту постоянного жительства, а также на досрочную пенсию.

Аналогичными правами и обязанностями обладает член Совета Федерации. Несмотря на это имеются пути осуществления более эффективного взаимодействия. Например, мы видим возможным введение механизма уведомления палатами друг друга о направленных каждой из них запросах и об ответах на такие запросы, а в случае предоставления ответа в устной форме — уведомления о времени проведения заседания палаты парламента, на котором будет заслушиваться такой ответ.

Статьи 13 и 14 Федерального закона от 08.05.1994 №3-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 12.07.1999. № 28. С. 3466) устанавливают круг субъектов, которым запросы обеих палат могут быть направлены. К данным субъектам относятся Председатель и члены Правительства РФ, Генеральный прокурор РФ, Председатель Следственного комитета РФ, Председатель Центрального банка РФ, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ, председатели других избирательных комиссий и комиссий референдума, руководители иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ; Председателю Счетной палаты РФ может быть направлен только парламентский запрос.

Представляется целесообразным расширить перечень указанных субъектов за счет руководителей организаций, осуществляющих деятельность в наиболее экономически и социально важных или важных с точки зрения безопасности и обороны страны сферах, а также организаций, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации превышает 50%. Эта мера будет выполнять превентивную роль в рамках осуществления парламентского контроля и способствовать повышению его результативности. В современных условиях, когда эффективности расходования бюджетных средств уделяется пристальное внимание, такое дополнение законодательства Российской Федерации видится весьма актуальным.

Принятие комментируемого Закона стало одним из наиболее важных этапов формирования современной системы законодательства, и поскольку принят он был в период реформирования всего общества и государства, а не только системы законодательства, то и внедрение его в жизнь требовало принятия экстренных мер, в связи с чем для приведения в соответствие с положениями комментируемого Закона органам государственной власти был предоставлен короткий срок — два месяца. Несмотря на жесткость указанных предписаний, Закон не предусматривал последствий для нормативных актов, не соответствующих рассматриваемому Закону, что фактически свидетельствует о формальности указанного правового предписания. Нормативные акты, не соответствующие комментируемому Закону,

по истечении установленного комментируемой статьей двухмесячного срока подлежат отмене. Однако такой санкции не было предусмотрено, соответственно она не могла быть реализована, что привело к существованию двух систем противоречивых нормативных актов: постсоветских, принятых в период перестройки и содержащих противоречивые предписания, и новой российской системы, формируемой на основе требований законодательной техники.

Рассматривая ответственность депутата Госдумы и члена Совета Федерации в силу их особого статуса, обусловленного конституционным принципом народовластия и федерализма, стоит затронуть вопрос о прекращении их полномочий как о мере конституционной ответственности. Особенно это важно, когда законодательно не установлены четкие процедурные нормы. Следует признать, что механизм досрочного прекращения в форме лишения полномочий депутата и члена Совфеда не в связи с совершенным им правонарушением, а с деятельностью, не совместимой с их статусом, в законодательстве не отражен в полном объеме. Такого рода пробелы не исключают ситуацию, когда, к примеру, депутат Государственной Думы может быть лишен полномочий в силу его активной оппозиционной деятельности. Поэтому следует в первую очередь более четко регламентировать порядок привлечения депутатов к конституционной ответственности в аспекте предотвращения конфликта интересов.

Согласно статье 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрены основания досрочного прекращения полномочий депутата. Данная мера применяется по решению соответствующих палат. В первую очередь необходимо разобраться с терминами.

Разбирая данную проблему на примере депутата, следует различать прекращение полномочий как общую категорию, которая включает утрату полномочий (по воле депутата или по объективным основаниям — смерть депутата), и лишение полномочий (вопреки воле депутата) как меру конституционной ответственности. Существенным различием является возможность в последнем случае судебной защиты. Это обусловлено тем, что в первом случае, то есть в случае утраты полномочий, отсутствует правовой спор, и поэтому не имеет смысла предусматривать возможность судебного оспаривания решения об утрате полномочий депутата.

К сожалению, основания досрочного прекращения полномочий депутатов не дифференцированы. Представляется важным разделить все основания досрочного прекращения полномочий депутата на те, которые предполагают добровольное прекращение полномочий депутата, и на те, которые приводят к прекращению полномочий депутата без его воли. Соответственно должны быть и разные механизмы прекращения полномочий парламентария. Один вид процедур может применяться, когда депутат официально переходит на работу, не связанную с его статусом, и совершенно иной механизм должен действовать, когда депутат отрицает занятие оплачиваемой деятельностью или совершение иных действий, не соответствующих статусу депутата. В последнем случае депутат потенциально совершает правонарушение, и к нему могут быть применены принудительные меры воздействия. Однако разбирательство в спорной ситуации должно быть состязательным и публичным. Таким требованиям отвечают только судебные процедуры. Недопустима также любая неопределенность в законодательном обеспечении оснований досрочного прекращения полномочий парламентария. Иначе демократический институт досрочного прекращения полномочий парламентария, включая иные меры за непредставление сведений о наличии конфликта интересов, может превратиться в инструмент устранения политических конкурентов.

Таким образом, отсутствие судебной инстанции в процессе принятия такого решения в определенной степени сокращает объем независимости и самостоятельности депутата

Государственной Думы. Более того, власть народа также необоснованно ограничивается, так как нарушается воля избирателей. Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, будучи всенародно избранными лицами, получают свои полномочия непосредственно от народа, связаны с ним и перед ним ответственны.

Для обеспечения конституционного принципа народовластия можно предложить два варианта законодательного закрепления досрочного прекращения полномочий депутата как меру ответственности.

В соответствии с первой моделью необходим судебный порядок. Это не исключает возможности участия в этом процессе Государственной Думы. При этом важно, чтобы решение Государственной Думы о досрочном прекращении полномочий депутата на основании совершения им правонарушений вступало в силу по истечении конкретного периода, а не сразу. Иначе нельзя исключить ситуацию, когда исполнение решения судебной инстанции в поддержку заявителя будет затруднено. Например, вакантная должность депутата уже замещена другим лицом. Поэтому парламентарий должен иметь право обратиться в судебную инстанцию для оспаривания решения Государственной Думы о досрочном прекращении его полномочий, которое целесообразно приостанавливать до решения суда.

Для обеспечения независимости депутата можно предложить законодательно закрепить вторую модель, при которой Государственная Дума обязана сначала вынести предупреждение депутату о несовместимости его деятельности с конституционно-правовым статусом парламентария, и только после того, как в конкретный период депутат не устранил негативные факторы, принимать решение о прекращении его полномочий. Очевидно, что и в этом случае необходима возможность судебного обжалования названного решения Государственной Думы.

Подводя итог вышесказанного можно сказать, что в виду первостепенности Федерального Собрания РФ, как высшего законодательного и исполнительного органа, наиболее важным является внимание к деталям реализации их полномочий, а также содержание правового статуса в совокупности с его лишением. Рассмотренные нами проблемы могут быть решены путем внесения в Регламент соответствующих палат, а также Федерального законодательства изменений.

Список литературы:

1. Халиулин А. Г., Решетова Н. Ю. Лишение парламентской неприкосновенности с целью осуществления уголовного преследования // *Законность*. 2016. №3. С. 35-39.

References:

1. Khaliulin, A. G., & Reshetova, N. Yu. (2016). Lishenie parlamentskoi neprikosnovennosti s tselyu osushchestvleniya ugovornogo presledovaniya. *Zakonnost*, (3), 35-39

*Работа поступила
в редакцию 20.05.2017г.*

*Принята к публикации
23.05.2017 г.*

Ссылка для цитирования:

Абраров И. И., Кузнецов И. А. Статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации // Бюллетень науки и практики. Электрон. журн. 2017. №6 (19). С. 270-275. Режим доступа: <http://www.bulletennauki.com/abrarov> (дата обращения 15.06.2017).

Cite as (APA):

Abrarov, I., & Kuznetsov, I. (2017). The status of the deputy of the State Duma and a member of the Federation Council. *Bulletin of Science and Practice*, (6), 270-275