

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Казбан Саматовна Иналкаева*

Эффективность осуществления депутатской деятельности в законодательных органах субъектов Российской Федерации

С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ в основном завершился процесс формирования федерального законодательства, определяющего основы правового положения депутата регионального парламента. В соответствие с указанным Федеральным законом приведено и законодательство субъектов Российской Федерации. Сохраняется самостоятельность регионального законодателя в решении вопросов закрепления прав, обязанностей и ответственности депутатов, характера их взаимоотношений с избирателями, гарантии депутатской деятельности.

Так, например, в соответствии с законодательством Республики Северная Осетия — Алания депутатом Парламента этой Республики является избранный народом представитель, уполномоченный осуществлять законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Северная Осетия — Алания, Законом Республики Северная Осетия — Алания «О статусе депутата Парламента Республики Северная Осетия — Алания»² и другими республиканскими законами. Согласно ст. 13 «Взаимодействие депутата Парламента с избирателями» указанного Закона депутат обязан принимать предусмотренные законодательством меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов избирателей; вести прием граждан; рассматривать поступившие от них предложения, заявления и жалобы, способствовать правильному и своевременному решению содержащихся в них вопросов; изучать общественное мнение и при необходимости вносить соответствующие предложения в государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения

* Старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Чеченского государственного университета, кандидат юридических наук.

Senior Lecturer of the Constitutional and Administrative law department of Chechen State University, Candidate of Juridical Science.

E-mail: Kazban1961@mail.ru.

¹ См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 7 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005.

² См.: О статусе депутата Парламента Республики Северная Осетия-Алания : закон Республики Северная Осетия-Алания от 14 июля 2008 г. № 34-РЗ (в ред. от 16 мая 2013 г.) // СПС «КонсультантПлюс: Регионы».

и организации. Регламент Парламента Республики Северная Осетия — Алания содержит специальную главу «Работа депутатов с избирателями», в которой предусматривается, в частности, обязательный прием граждан, изучение поступающих от них предложений и жалоб и принятие по ним соответствующих мер¹.

Очевидно, что главным элементом правового статуса депутата являются его права и обязанности. Ими наделяют депутата избиратели на выборах, соответственно он должен реализовать волю народа как единственного источника власти в Российской Федерации.

В законодательных органах субъектов Российской Федерации часть депутатов работает на постоянной профессиональной основе, а часть — на непостоянной основе. В первом случае депутаты получают вознаграждение в качестве парламентариев, на них распространяются все гарантии и ограничения, связанные с депутатской деятельностью, в том числе запрет заниматься другой оплачиваемой работой, кроме преподавательской, научной, иной творческой деятельности. Во втором случае парламентарии работают на своем постоянном месте работы и освобождаются от выполнения своих профессиональных обязанностей на срок работы в законодательном органе. Так, в Законодательном Собрании Ростовской области на профессиональной постоянной основе работают 11 депутатов из общего числа 50 депутатов (ст. 3 Закона Ростовской области «О Законодательном Собрании Ростовской области»), в Ставропольском крае — 40 депутатов из общего числа 50 депутатов (ст. 12 Закона Ставропольского края «О Думе Ставропольского края»), в Кабардино-Балкарской Республике 18 депутатов из общего числа 70 депутатов работают на профессиональной постоянной основе (ст. 1 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики»), в Республике Ингушетия 15 депутатов работают на профессиональной постоянной основе из общего числа 27 депутатов (ст. 1 Закона Республики Ингушетия «О статусе депутата Народного Собрания Республики Ингушетия»). Только в Чеченской Республике депутаты Парламента Чеченской Республики работают на профессиональной постоянной основе (ст. 6 Закона Чеченской Республики «О статусе депутата Парламента Чеченской Республики»).

Очевидно, что в наибольшей степени навыками парламентской работы обладают депутаты, работающие в региональных парламентах на профессиональной постоянной основе. Они определяют основные направления законодательной работы и несут на себе основную нагрузку по подготовке законопроектов и других правовых актов к обсуждению. Как представляется, невозможно эффективно решать вопросы государственного управления, принимая участие в заседании регионального парламента не реже одного раза в три месяца, как устанавливает Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Практически всю остальную работу за депутатов, работающих в парламентах субъектов Российской Федерации

¹ См.: О Регламенте Парламента Республики Северная Осетия—Алания : постановление Парламента Республики Северная Осетия—Алания от 26 февраля 2004 г. № 136/10 (в ред. от 27 сентября 2012 г.)// Парламент Республики Северная Осетия—Алания : официальный сайт. www.parlament-osetia.ru.

на полупрофессиональной основе, выполняет аппарат регионального парламента. В то же время депутаты, работающие в региональных парламентах без отрыва от основной деятельности и участвующие в принятии законов, являются руководителями либо сотрудниками тех структур, интересы которых напрямую затрагиваются данными законами. Такое положение может привести к тому, что депутат начнет отстаивать в парламенте субъекта Российской Федерации частные интересы данных структур.

Стоит согласиться с мнением И. А. Макарова о том, что «следует увеличить число депутатов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, работающих на постоянной основе, либо вообще отказаться от наличия депутатов на непостоянной основе (совмещающих депутатскую деятельность с выполнением трудовых обязанностей по месту основной работы). Представляется, что в связи с повсеместным увеличением и усложнением региональной законодательной базы затруднительно, а подчас и невозможно осуществлять эффективную законотворческую деятельность лицам, совмещающим ее с иной трудовой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой. Более того, помимо непосредственно законотворческой деятельности депутаты регионального парламента должны вести постоянную работу с избирателями, участвовать в работе комитетов и комиссий парламента, повышать уровень своей правовой культуры и грамотности»¹.

На данном этапе государственного строительства в России, когда идет интенсивная и напряженная работа по формированию нового российского законодательства, в том числе и регионального, необходима профессиональная деятельность депутатов парламента субъектов Российской Федерации аналогично федеральному парламента. В связи с этим представляется необходимым закрепить в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» норму о том, что депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе.

В современной России принцип профессионализма все больше утверждается во всех сферах государственной деятельности. Запрет на совмещение должностей позволяет депутату сконцентрироваться на своей депутатской работе, на деятельности в парламенте и в избирательном округе. Это способствует реализации принципа разделения властей, суть которого состоит в запрете на совмещение функций законодательной и исполнительной власти одними и теми же органами и лицами.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлены ограничения, связанные с депутатской деятельностью «В течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания

¹ См.: Макаров И. А. Законность в деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. С. 25.

Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности субъекта Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности...» (ч. 1 ст. 12).

Данное правило позволяет обеспечить независимость представительной власти от иных ее ветвей, прежде всего исполнительной власти. Кроме того, запрет на совмещение исполнения функций представительной власти на разных уровнях является существенной гарантией самостоятельности субъектов Российской Федерации в осуществлении государственной (в том числе представительной) власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что в случае, если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (ч. 2 ст. 12). Данная норма продублирована и в законодательстве субъектов Российской Федерации. Так, например, депутат Народного Собрания Республики Ингушетия в случае, если его деятельность осуществляется на профессиональной постоянной основе, «не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации...»¹.

Представляется обоснованной правовая норма, запрещающая депутатам, находясь на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью. Подобное ограничение понятно и объяснимо, поскольку направлено на недопущение зависимости депутатов от каких-либо государственных органов, предпринимательских структур, частных интересов и лиц.

В соответствии с внесенными в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» изменениями, согласно которым не менее половины состава законодательного органа субъекта Российской Федерации должна формироваться по пропорциональному принципу из числа избирательных объединений, одержавших победу на региональных выборах и прошедших в парламенты субъектов Российской Федерации, создание депутатских фракций становится обязательной задачей

¹ О статусе депутата Народного Собрания Республики Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 8 июля 2004 г. № 18-РЗ (в ред. от 1 декабря 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс: Регионы».

депутатов региональных парламентов. «Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избранные в составе списка кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов... входят в депутатские объединения (во фракции). Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты, избранные в составе списка кандидатов политических партий...» (ст. 4).

Указанным Федеральным законом установлены следующие обязанности и ограничения:

— депутат, избранный в составе списка кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, не вправе выйти из фракции, в которой он состоит. Указанный депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран;

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

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

Несоблюдение указанных требований влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий. Как справедливо указывает И. А. Алебастрова, «фракционная стабильность парламента как гарантия эффективности его работы и обязательности решения, принятого на выборах, относительно персонального состава парламента, выступают конкурирующими конституционно-правовыми ценностями»¹.

В силу требования п. 3.1 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» депутат ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представляет в комиссию законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Регулирование вопросов представления депутатами сведений об их имуществе, о соблюдении ими установленных запретов осуществляется с целью

¹ Алебастрова И. А. Фракционная организация парламента в свете демократических стандартов выборов // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6. С. 80.

противодействия коррупции, т. е. данная норма продиктована законодателем необходимостью контроля за доходом депутата и возможностью контроля за соразмерностью проводимых им расходов.

Согласно пункту 3.3 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» комиссия проводит в порядке, определяемом законом субъекта Российской Федерации, проверки: а) достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами; б) соблюдения депутатами ограничений и запретов, установленных названным Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации. Информация о представлении депутатом заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, выявленных комиссией, подлежит опубликованию в официальном печатном издании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и размещению на официальном сайте законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Было бы целесообразным на региональном уровне принятие закона, определяющего порядок создания комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами, а также регулирующего порядок проведения комиссией проверок. Коррупция не только разлагает структуры законодательной власти, но и наносит серьезный ущерб экономическим и социальным преобразованиям в обществе. Поэтому исполнение региональными депутатами всех норм в сфере противодействия коррупции служит гарантией стабильности политической системы и важнейшим средством реализации Конституции Российской Федерации.

Пристатейный библиографический список

1. Алебастрова, И. А. Фракционная организация парламента в свете демократических стандартов выборов // Сравнительное конституционное обозрение. — 2012. — № 6. — С. 76–86.

2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 7 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 42, ст. 5005.

3. О Регламенте Парламента Республики Северная Осетия — Алания : постановление Парламента Республики Северная Осетия — Алания от 26 февраля 2004 г. № 136/10 (в ред. от 27 сентября 2012 г.) // Парламент Республики Северная Осетия — Алания : официальный сайт (www.parlament-osetia.ru).

4. О статусе депутата Народного Собрания Республики Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 8 июля 2004 г. № 18-РЗ (в ред. от 1 декабря 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс: Регионы».

5. О статусе депутата Парламента Республики Северная Осетия – Алания : закон Республики Северная Осетия – Алания от 14 июля 2008 г. № 34-РЗ (в ред. от 16 мая 2013 г.) // СПС «КонсультантПлюс: Регионы».

References

1. Alebastrova, I. A. Frakcionnaja organizacija parlamenta v svete demokraticeskikh standartov vyborov [Fractional Organization of Parliament in the context of election democracy standards] // comparative constitutional review. – 2012. – № 6. – P. 76–86.

2. Ob obshhikh principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon ot 6 oktjabrja 1999 goda № 184-FZ (v red. ot 7 ijulja 2013 g.) [Concerning common principles of organization of law-making and law-enforcing authorities of the executive branch of the government of sub-federal units of the Russian Federation] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. – 1999. – № 42, st. 5005.

3. O Reglamente Parlamenta Respubliki Severnaja Osetija – Alanija : postanovlenie Parlamenta Respubliki Severnaja Osetija – Alanija ot 26 fevralja 2004 g. № 136/10 (v red. ot 27 sentjabrja 2012 g.) // Parlamenta Respubliki Severnaja Osetija – Alanija : oficial'nyj sajt (www.parlament-osetia.ru)

4. O statuse deputata Narodnogo Sobranija Respubliki Ingushetija : zakon Respubliki Ingushetija ot 8 ijulja 2004 g. № 18-RZ (v red. ot 1 dekabrja 2012 g.) // SPS «Konsul'tantPljus: Regiony».

5. O statuse deputata Parlamenta Respubliki Severnaja Osetija – Alanija : zakon Respubliki Severnaja Osetija – Alanija ot 14 ijulja 2008 goda №34-RZ (v red. ot 16 maja 2013 g.) [Concerning status of deputy of North Ossetia Republic – Alania.] // SPS «Konsul'tantPljus: Regiony».