УДК 342

DOI: 10.21779/2500-1930-2020-35-1-63–69

В.Т. Азизова, Ш.Б. Шахов

**Проблемы определения правового статуса депутата Государственной Думы
федерального Собрания Российской Федерации: теоретико-правовой аспект**

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала;
ул. М. Гаджиева, 43а; vik_aziz@mail.ru; shamil.shakhov97@mail.ru*

В статье раскрывается теоретико-правовое содержание понятия правового статуса депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, проводится анализ различных подходов к исследуемой дефиниции, выявляются неточности формулировок. В пределах рассмотрения правового регулирования и содержания статуса депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ анализируются основные пробелы в правовом регулировании статуса депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также предлагаются законодательные новеллы для повышения эффективности правового регулирования статуса депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Определение статуса депутата нижней палаты Федерального Собрания РФ является проблемным в плане его совершенствования в рамках профессиональной подготовки, досрочного прекращения и лишения статуса депутата, что является предметом исследования данной статьи.

Ключевые слова: *Государственная Дума, депутат, правовой статус, права и обязанности, гарантии депутатской деятельности.*

Определение статуса депутата нижней палаты Федерального Собрания РФ является проблемным в плане его совершенствования в рамках профессиональной подготовки, досрочного прекращения и лишения статуса депутата. С данной целью необходимо провести теоретико-правовой анализ указанных аспектов рассматриваемой проблемы, проанализировать их правовое регулирование и разработать предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Правовой статус депутата Государственной Думы РФ как специальный правовой статус характеризуется рядом признаков и особенностей, позволяющих выявить специфические отличия данного сложного правового феномена. Правовой статус депутата Государственной Думы РФ помимо ответственности подразумевает наличие прав, обязанностей, полномочий, а также гарантий деятельности депутата. Так, И.П. Окулич определяет правовой статус депутата как правовое положение депутатов представительных органов государственной власти, характеризующееся совокупностью правовых норм, регулирующих отношения, связанные с правовой природой депутатского мандата, их полномочиями, а также ответственностью за исполнение возложенных на депутатов обязанностей [10, с. 72].

Так, М.В. Варлен отмечает, что под правовым статусом депутата понимается конституционно-правовой институт, содержание которого составляют правосубъектность,

правовые принципы, права и обязанности, юридические гарантии их реализации, а также ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на депутата обязанностей [3, с. 15].

П.С. Долгополов в своих научных трудах отмечает, что «правовой статус депутата позволяет не только участвовать в разработке и принятии нормативно-правовых актов, но и выполнять иные функции народного представителя, закрепленные действующим законодательством» [5, с. 1].

Проанализировав меры ответственности депутатов Государственной Думы, А.А. Кондрашев заключил, что перечень конституционно-правовых санкций, установленных по отношению к депутатам нижней и членам верхней палат федерального парламента, значительно меньше, чем аналогичный перечень, установленный в отношении депутатов региональных и муниципальных представительных органов [7, с. 315]. Такое положение дел объясняется особенностями пропорциональной системы федеральных выборов, в соответствии с которой невозможно применять к депутату Государственной Думы такую конституционную санкцию, как его отзыв. Кроме того, федеральные представители отказались от использования целого ряда процедурных санкций и мер, направленных на прекращение их статуса в связи с нарушениями депутатами режима осуществления депутатских полномочий. Учитывая высокое социальное значение деятельности депутатов Госдумы РФ, вполне понятен широкий объем их полномочий, объяснимо наличие отдельных исключительных прав и привилегий, однако не выдерживает критики сведенная к минимуму юридическая ответственность названных лиц.

В научной и учебной литературе существуют различные точки зрения относительно того, какие элементы составляют конституционно-правовую основу статуса депутата. Например, Н.В. Витрук отмечает, что к элементам конституционно-правового статуса депутата относятся права, обязанности и законные интересы депутата [4, с. 20]. Галайда Р.В., Холодова Е.И., Статинова А.А. считают, что в статус депутата входят права и обязанности [9, с. 14; 13, с. 99]. А.А. Безуглов в научных трудах выделяет пять элементов конституционно-правового статуса депутата: конституционно-правовая природа депутатского мандата; основания возникновения и сроки действия депутатского мандата; полномочия депутата (права и обязанности); гарантии реализации депутатских полномочий; отчетность, ответственность депутатов за исполнение возложенных на них обязанностей [2, с. 7]. Актуальной в научной литературе является точка зрения, высказанная А.В. Зиновьевым, который полагает, что в систему конституционно-правового статуса депутата входят: императивность депутатского статуса; основания возникновения и срок действия депутатского мандата; функции и полномочия парламента; гарантии депутатской деятельности [6, с. 315; 11, с. 51]. О.М. Матвеева и А.А. Стремоухов полагают, что элементами конституционно-правового статуса депутата являются возникновение и срок действия депутатского мандата; функции и полномочия членов парламента; гарантии депутатской деятельности [8, с. 7; 12, с. 164].

По мнению С.А. Авакьяна, ключевыми моментами депутатского статуса являются:

- народный избранник, его выбрал народ;
- представительная, свободная природа мандата, причем его производность от воли всего народа, а не только от тех, кто за него голосовал;

- участие в осуществлении государственной власти;
- высокий уровень профессионализма;
- депутат – представитель государственной власти.

Большой проблемой остается профессиональная подготовленность депутатов при работе в парламенте. Для осуществления специальной деятельности для депутата необходимы образование, квалификация, трудовой стаж, а для включения в партийный список для претендентов на мандат депутата Государственной Думы достаточно желания руководящего органа политического объединения, либо целеустремленности самого кандидата. Большинство из депутатов не обладает даже политическим опытом. Депутату необходимо включаться в законодательный процесс, выступать на публике, давать депутатские запросы – это все тоже требует подготовки.

Неоднократно в научной литературе вносились предложения о введении для впервые избранных депутатов, не имеющих юридического образования, обязательного учебного курса с последующей сдачей квалификационного экзамена или без последнего. Такой шаг, несомненно, приведет к положительным результатам.

К примеру, С.А. Авакьян отмечает, что во время реформы порядка формирования Совета Федерации он предлагал формировать верхнюю палату из высококвалифицированных специалистов в экономике (в широком смысле) и юриспруденции, что стало бы основой своеобразного «экспертного совета государства», через который активно просеивались бы и квалифицированно оценивались государственные и экономические реформы, чего, как мы видим, не произошло [1, с. 560].

В реальности очень часто членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ становятся политики, которым не нашлось места в иных федеральных и региональных структурах власти, а также бизнесмены, вносящие материальный вклад в развитие тех или иных субъектов РФ и за это «отблагодаренные» их направлением в Совет Федерации. В целом члены палаты – люди, зависимые от тех, кому они обязаны своим местом.

Одной из самых обсуждаемых общественностью проблем остается проблема посещаемости пленарных заседаний Государственной Думы и заседаний комитетов и комиссий Думы: зачастую явка не составляла и 70 человек на заседании, в связи с чем предпринимались неоднократные попытки установить ответственность депутата за систематические прогулы.

В последний раз законопроект в нижнюю палату парламента в июле 2015 года внесла партия «Справедливая Россия». Тогда депутаты указали в пояснительной записке, что действующие нормы не предусматривают ответственности депутата Госдумы за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей: он свободен от наказов избирателей и не несет перед ними юридической ответственности. Авторы проекта предложили установить норму, согласно которой в случае систематического неисполнения депутатом обязанностей его полномочия могут быть прекращены досрочно решением палаты по представлению фракции, в которой он состоит.

Лидер партии «Справедливая Россия» Сергей Миронов заявил, что рассчитывает на скорейшее принятие закона о досрочном прекращении полномочий парламентариев и намерен до конца текущего созыва инициировать лишение мандатов депутатов Ильи Пономарева и Алексея Митрофанова. Оба депутата были лишены депутатской непри-

косновенности. В разное время в отношении них были заведены уголовные дела, после чего оба депутата скрылись за границей Российской Федерации. Складывается спорная ситуация: находясь за границей, они не осуществляют полномочий в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным Законом о статусе депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации, но юридически остаются депутатами, так как не существует ответственности депутата за неосуществление им своих прямых обязанностей.

14 марта 2019 года Комитет Госдумы по конституционному законодательству и государственному строительству рекомендовал нижней палате парламента принять в первом чтении законопроект депутатов от фракции «Справедливая Россия», которым предлагается досрочно прекращать полномочия депутатов, которые системно не исполняют свои обязанности.

В случае принятия законопроект о досрочном прекращении полномочий депутатов, системно не исполняющих свои обязанности, будет дисциплинировать парламентариев и усилит политическую конкуренцию. С тех пор, однако, рассмотрение законопроекта неоднократно снималось с повестки дня Думы, переносилось на другие дни либо вовсе депутаты из-за загруженности работы дня Пленарного заседания элементарно не успевали рассмотреть законопроект. Было очевидно, что рассмотрение законопроекта затягивается, так как депутатам оно невыгодно. В своем выступлении во время отчета Правительства В.В. Жириновский предложил отменить доверенности, по которым депутаты «голосуют» в случае своего отсутствия на заседании по «уважительным причинам», однако такое предложение поддержки среди других фракций не получило.

Уже 4 мая 2016 г. Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал закон о лишении мандатов депутатов, не исполняющих свои обязанности в течение 30 и более календарных дней, в связи с чем 10 июня было впервые принято решение о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы. За неисполнение депутатских обязанностей лишён мандата член фракции «Справедливая Россия» Илья Пономарёв. В отношении А. Митрофанова Комиссия по этике также инициировала процесс лишения мандата, однако взяла перерыв в решении этого вопроса для изучения медицинских заключений, в соответствии с которыми Митрофанов находится за границей из-за проблем со здоровьем, в результате чего не в состоянии исполнять обязанности депутата по уважительной причине.

Рано делать какие-либо выводы по данному закону, однако уже становится очевидным, что закон может стать орудием управления депутатами, в первую очередь оппозиционными. По словам депутата Государственной Думы от партии КПРФ, главы юридической службы ЦК партии Вадима Соловьева: «Закон – это полное безобразие. Хотят оппозицию за горло взять. Будешь дергаться – лишишься мандата. Во всем мире есть депутатская неприкосновенность. Она нужна, чтобы оппозиционные депутаты могли работать по полной программе. А если лишить неприкосновенности, то партия власти начнет разбираться со всеми своими оппонентами».

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что уменьшились количество и значимость санкций, предусматривающих дисциплинарную ответствен-

ность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ обязанностей.

Литература

1. Авакьян С.А. Размышление конституционалиста: избранные статьи. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. – 560 с.
2. Безуглов А.А. Теоретические проблемы правового статуса советского депутата: автореф. дисс. д-ра юр. н. – М., 1971.
3. Варлен М.В. Правовой статус депутата и выборного должностного лица (проблемы теории и практики) // «Черные дыры» в Российском законодательстве. Юр. журн. – М.: «1 с: Компьютерный Аудит». – 2005. – № 4. – С. 31–38.
4. Витрук Н.В. Структура правового статуса депутата (вопросы теории) // Закон о статусе депутата на практике: материалы науч.-практ. конф. – Ярославль: Изд-во Ярославского ун-та, 1976. – 287 с.
5. Долгополов П.С. Депутат. – М., 2020.
6. Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1987.
7. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в Российской Федерации: основания классификации и проблемы реализации // Российский юридический журнал. – 2011. – № 1.
8. Матвеева О.М. Правовое положение депутата в парламентах стран Западной Европы: автореф. дисс. к. юр. н. – Екатеринбург, 2001.
9. Галайда Р.В. Правовой статус депутатов Государственной Думы // Аллея науки. – 2018. – Т. 4, № 10 (26). – С. 353–358.
10. Окулич И.П. Конституционно-правовой статус парламентария законодательного органа власти субъекта РФ // Российский юридический журнал. – 2008. – № 6. – С. 72–76.
11. Алиев Дж. Понятие конституционно-правового статуса депутатов // Правовая жизнь. – 2016. – № 3 (15). – С. 50–58.
12. Стремоухов А.А. Конституционно-правовой статус депутата Государственной Думы: понятие и структура // Актуальные проблемы юридической науки: материалы Международной научной конференции (Министерство образования и науки Российской Федерации). Новосибирский государственный технический университет, 2015. – С. 164–170.
13. Холодова Е.И., Статинова А.А. Конституционно-правовой статус депутата Государственной Думы Российской Федерации // Молодежь и кооперация: инновации и творчество: материалы Международной студенческой научной конференции; в 4 ч. Белгородский университет кооперации, экономики и права, 2016. – С. 99–102.

References

1. Avak'yan S.A. Razmyshlenie konstitucionalista: Izbrannye stat'i. – M.: Izd-vo Mosk. un-ta, 2010.

2. *Bezuglov A.A.* Teoreticheskie problemy pravovogo statusa sovetskogo deputata: avtoref. diss. d-ra yur. nauk. – M., 1971.
3. *Varlen M.V.* Pravovoj status deputata i vybornogo dolzhnostnogo lica (problemy teorii i praktiki) // "Chernye dyry" v Rossijskom Zakonodatel'stve. YUridicheskij zhurnal. – M.: "Is: Komp'yuternyj Audit". – 2005. – № 4. – S. 31–38.
4. *Vitruk N.V.* Struktura pravovogo statusa deputata (voprosy teorii) // Zakon o statuse deputata na praktike (materialy nauch.-prakt.konf.). – Yaroslavl', 1976.
5. *Dolgoplov P.S.* Deputat. M., 2020.
6. *Zinov'ev A.V.* Status narodnogo deputata v SSSR. – L., 1987.
7. *Kondrashev A.A.* Konstitucionno-pravovaya otvetstvennost' deputata zakonodatel'nogo organa gosudarstvennoj vlasti, predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: osnovaniya klassifikacii i problemy realizacii // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. – 2011. – № 1.
8. *Matveeva O.M.* Pravovoe polozhenie deputata v parlamentah stran Zapadnoj Evropy: avtoref. dis. ... kand. yur. nauk. – Ekaterinburg, 2001.
9. *Galajda R.V.* Pravovoj status deputatov Gosudarstvennoj Dumy // Alleya nauki. – 2018. – T. 4, № 10 (26). – S. 353–358.
10. *Okulich I.P.* Konstitucionno-pravovoj status parlamentariya zakonodatel'nogo organa vlasti sub"ekta RF // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2008. №6. S.72–76.
11. *Aliev Dzh.* Ponyatie konstitucionno-pravovogo statusa deputatov // Pravovaya zhizn'. – 2016. – № 3 (15). – S. 50–58.
12. *Stremouhov A.A.* Konstitucionno-pravovoj status deputata Gosudarstvennoj Dumy: ponyatie i struktura // Aktual'nye problemy yuridicheskoy nauki Materialy mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii. Ministerstvo obrazovaniya i nauki Rossijskoj Federacii, Novosibirskij gosudarstvennyj tekhnicheskij universitet. 2015. – S. 164–170.
13. *Holodova E.I., Statinova A.A.* Konstitucionno-pravovoj status deputata Gosudarstvennoj Dumy Rossijskoj Federacii // V sbornike: Molodezh' i kooperaciya: innovacii i tvorchestvo materialy mezhdunarodnoj studencheskoj nauchnoj konferencii: v 4 chastyah. – Belgorodskij universitet kooperacii, ekonomiki i prava. 2016. – S. 99–102.

Поступила в редакцию 10 февраля 2020 г.

UDC 342

DOI: 10.21779/2500-1930-2020-35-1-63–69

Problems of Determining the Legal Status of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation Deputy: Theoretical and Legal Aspect

V.T. Azizova, S.B. Shakhov

Dagestan State University; Russia, 367000, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; vik_aziz@mail.ru; shamil.shakhov97@mail.ru

This article reveals the theoretical and legal content of the concept of the legal status of the deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, analyses various approaches to the definition under study, reveals inaccuracies of the wording. Within the framework of the consideration of the legal regulation and content of the status of the deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, the main gaps in the legal regulation of the status of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation are analyzed, as well as legislative innovations are proposed to increase the effectiveness of the legal regulation of the status of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian. Determining the status of a deputy of the lower chamber of the Federal Assembly of the Russian Federation is problematic in terms of its improvement within the framework of professional training, early termination and deprivation of the status of a deputy, which is the subject of study of this article.

Keywords: *State Duma, deputy, legal status, rights and obligations, guarantees of parliamentary activity.*

Received 10 February, 2020