

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТАТУСА ДЕПУТАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ДЕПУТАТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

И.Г. Петров

Структура органов власти России, их компетенция и полномочия за всю историю российского государства переживали различные изменения и преобразования. Поэтому рассмотрение политических вопросов наряду с юридической наукой, по нашему мнению, является весьма актуальным.

В структурное подразделение органов власти России на всем пути его

³ Зиновьев В.В. Сайт «Нет – Наркотикам», М., 2010.

совершенствования входили специально создаваемые совещательные органы: Боярская дума, Земский собор, Сенат и др. Данные органы не имели четкой закреплённости о представительном характере и уж тем более об официальном наименовании «парламент». В России первое учреждение парламентского типа появилось в 1906 году и просуществовало до 1917 года, имея весьма ограниченные полномочия [6]. На смену имперской Государственной Думе приходят Советы народных депутатов, которые существуют вплоть до развала Советского Союза. Вновь созданное государство – Российская Федерация – принимает свой Основной Закон – Конституцию 1993 года, в которой была закреплена глава 5 «Федеральное Собрание», и впервые данный высший законодательный (представительный) орган носит наименование «парламент». Также Основной Закон страны не забыл упомянуть и о регулировании власти на местном уровне в главе 8 [1].

По своей структуре представительный орган власти состоит из депутатов, которые обладают определенным статусом. В данной работе предстоит кратко охарактеризовать и сравнить основные положения статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации и депутата представительного органа местного самоуправления.

Статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». О статусе депутата представительного органа местного самоуправления говорит Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данное федеральное законодательство содержит ряд важнейших положений касающихся статуса депутата. Разберем их более подробно путем сравнительно-правовой характеристики.

Законодательство гарантирует члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы и депутату представительного органа местного самоуправления условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защиту прав, чести и достоинства.

Сходством депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации и депутата представительного органа местного самоуправления является то, что в течение срока своих полномочий они не могут быть депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, замещать иные государственные должности Российской Федерации (например, федерального министра) и субъектов Российской Федерации (например, губернатора области, президента республики), муниципальные должности (например, главы муниципального образования, главы администрации).

Нормы Федерального закона от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ и Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ определяют, что члены Совета Федерации, депутаты Госдумы и депутаты местного самоуправления не могут быть задержаны (кроме случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску или допросу, арестованы. Привлечение депутатов к уголовной или административной ответственности на федеральном и местном уровне имеет различие: для членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы на это требуется представление Генерального прокурора Российской Федерации; для депутатов муниципального уровня – согласие прокурора субъекта Российской Федерации. Личные вещи депутатов (багаж, средства связи, документы и т.п.) являются неприкосновенными – это еще одна гарантия безбоязненного осуществления депутатом своих полномочий.

Однако ч. 8 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ трактует, что гарантии прав депутатов органов местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности регулируются федеральными законами, а именно Уголовно-процессуальным кодексом РФ и Кодексом РФ об административных правонарушениях. Данная норма, по нашему мнению, является отсылочной и учитывает, что в рамках Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ невозможно предусмотреть все случаи возможного оказания воздействия на депутатов со стороны правоохранительных органов.

Также, трактовка ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ и ч. 8 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, по нашему мнению, недостаточно полно обеспечивает депутатскую неприкосновенность. В указанных законах оговаривается норма, запрещающая правоохранительным органам проводить процедуру обыска в отношении депутата. На практике обыск часто подменяется другим следственным действием – осмотром, и в этом случае никаких гарантий неприкосновенности депутата, его жилища или служебного помещения законодательно не установлено [7].

Пункт «в» ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ установил, что в отношении федеральных депутатов нельзя проводить личный досмотр, кроме определенных законодательством случаев. Для местных депутатов данная норма в ч. 8 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ отсутствует, тем самым подвергая народных избранников на неправомерные действия со стороны правоохранительных органов. Поэтому в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ следует закрепить норму запрещающую подвергать депутатов местного самоуправления личному досмотру, за исключением определенных законодательством случаев.

Свою позицию в отношении неприкосновенности депутата изложил Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 20.02.1996 г. № 5-П, который определил неприкосновенность важнейшим элементом статуса

парламентария, гарантией его правовой деятельности, которая более высокого уровня, чем общие конституционные гарантии неприкосновенности личности. Депутатская неприкосновенность не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им полномочий, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности депутата [4].

Еще одной специфичной особенностью члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы является их право отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому и уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с осуществлением ими своих полномочий. Данная норма ст. 21 Федерального закона от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ основывается помимо ч. 1 ст. 51 Конституции РФ, которая оговаривает, что «никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников», также ч. 2 ст. 51 Конституции РФ, которая устанавливает иные случаи освобождения от дачи свидетельских показаний. Депутат местного самоуправления, исходя из норм законодательства, такого права лишен.

По мнению профессора С.А. Авакьяна: «Депутат должен иметь и тем более высоко нести свои честь и достоинство, завоевывать авторитет и престиж в стране, регионе, округе эффективной работой, не заменять ее суетой и видимостью стараний, быть принципиальным и последовательным до конца» [5]. Законодательство оговаривает, что депутат не должен использовать свой статус в личных (корыстных) целях. Но как показывает практика, депутаты различного уровня власти используют свой статус для защиты бизнеса, укрепления сфер влияния, избегания какой-либо ответственности. Именно из-за таких «народных избранников» «падает тень» на весь депутатский корпус России.

Из проведенного краткого сравнительно-правового анализа можно выявить, что статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации и депутата представительного органа местного самоуправления имеют как общие, так и отличительные черты. На основании изложенного, по нашему мнению, Федеральному Собранию Российской Федерации целесообразно:

1. Внести изменения в Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ и Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, регламентирующие статус федерального депутата и депутата местного самоуправления, включая внесенные в настоящей работе предложения.

2. Принять федеральный закон «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Российской Федерации».

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во «Омега-Л», 2010. – Гл. 5, 8.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральн. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. – М.: Проспект, 2009.
3. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральн. закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ // СПС «Гарант». – 2011.
4. По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй ст. 18, 19 и части второй ст. 20 Федерального закона от 8 мая 1994 г. «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 9. – Ст. 828.
5. Авакьян, С.А. Депутат: статус и деятельность: монография / С.А. Авакьян. – М.: Политиздат, 1991. – С. 73.
6. Васильева, Г.А. Организационно-правовые основы власти и управления в Российской Федерации: монография / Г.А. Васильева. – Челябинск: Изд-во «Полиграф-Мастер», 2001. – С. 29.
7. Петров, И.Г. К вопросу о статусе депутата представительного органа местного самоуправления / И.Г. Петров // Личность и общество: проблемы взаимодействия: Материалы III Международной научной конференции (22 апреля 2010 г.). – Челябинск: Издательский дом «Монограф», 2010. – С. 73.