



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

УДК 342.8

DOI 10.18413/2712-746X-2021-46-1-120-125

Конституционно-правовой статус депутатов, работающих на постоянной и непостоянной основе

Гуторова А.Н.

Юго-Западный государственный университет
Россия, 305040, г. Курск, 50 лет Октября, д. 94
E-mail: allagutorova@mail.ru

Аннотация. В правовой системе России отсутствует единый закон о статусе депутатов всех уровней. Депутаты могут выполнять свои функции как на постоянной, так и на непостоянной основе. И если в Государственной Думе оправдана работа всех депутатов на постоянной основе, то в субъектах РФ, в связи с меньшим объемом функций, в работе всех депутатов на постоянной основе нет необходимости, а в муниципальных образованиях профессиональная народная депутация является нецелесообразной вовсе. Соответственно, депутаты, работающие на непостоянной основе не, должны занимать должности в представительных органах по смыслу трудового права. Гарантии трудовых прав не должны распространяться на другие отношения конституционно-правового характера, в которых присутствует должностной элемент, но отсутствует юридический факт наличия трудовых отношений. Но при этом полномочия депутатов в нормотворческом процессе при выполнении контрольных и представительских функций должны быть равны. Таким образом, в конституционно-правовом смысле статус депутатов, работающих на постоянной и непостоянной основах, должен быть одинаковым.

Ключевые слова: депутат, народное представительство, профессиональная народная депутация, депутат работающий на непостоянной основе, должность депутата, трудовые отношения.

Для цитирования: Гуторова А.Н. 2021. Конституционно-правовой статус депутатов, работающих на постоянной и непостоянной основе. NOMOTHETIKA: Философия. Социология. Право, 46 (1): 120–125. DOI 10.18413/2712-746X-2021-46-1-120-125

Constitutional-legal status of the deputies working on a constant and temporary basis

Alla N. Gutorova

Southwest State University
94 50 let Oktyabrya St, Kursk, 305040, Russian Federation
e-mail: allagutorova@mail.ru

Abstract. The actuality of the presented research is due to the absence of a single law on the status of deputies at all levels in the Russian legal system. The scale of representative, legislative and control functions is so large in the State Duma that the work of 450 deputies on a constant basis can be considered fully justified. There is no longer necessary in the regions of the Russian Federation because exactly representative, legislative and control functions that are less noticeable. As for municipal formations that do not implement the legislative function at all, and the functions of representation and control in them are simplified as much as possible, professional people's deputation is questionable and quite often impractical at all. Accordingly, deputies working on a temporary basis should not hold positions in representative bodies within the meaning of labor law. Guarantees of labor rights, in our opinion, are subject to application



strictly in labor relations and should not apply to other relations of a constitutional and legal nature, in which there is an "official" element, but there is no legal fact of the existence of labor relations. But at the same time, the authority of deputies to participate in sessions, in the rule-making process, when performing control and representative functions should be equal. Thus, in the constitutional and legal sense, the status of deputies working on a constant and temporary basis should be the same.

Keywords: Deputy, people's representation, professional people's deputation, Deputy working on a temporary basis, position of Deputy, labor relations.

For citation: Gutorova A.N. 2021. Constitutional-legal status of the deputies working on a constant and temporary basis. NOMOTHETIKA: Philosophy. Sociology. Law series, 46 (1): 120–125 (in Russian). DOI 10.18413/2712-746X-2021-46-1-120-125

Введение

Действующее законодательство должно определять скорее конституционно-правовой, чем политико-правовой статус народных представителей. Вопрос о политико-правовом статусе парламентариев можно ставить в научных исследованиях, но это лежит вне законодательной сферы регулирования общественных отношений. Применительно к депутатскому корпусу основной демаркационной линией служит вопрос о работе народных представителей на постоянной или непостоянной основе. Советская традиция представительной демократии выработала генеральную линию о приоритетности совмещения депутатского мандата с основной работой, службой или учебой. Мотивировалось это не только идеологическими соображениями (как утверждала официальная пропаганда, советская система народного представительства лучше буржуазной представительной демократии именно тем, что советские депутаты были «ближе к народу» и постоянно интересовались их нуждами и потребностями): непрофессиональное представительство действительно имеет ряд объективных достоинств, которые действуют в любой стране мира вне зависимости от ее политического выбора (экономия бюджетных средств, перенесение тяжести нормотворческих работ на профессиональную администрацию, обеспечение независимости народных представителей от администрации в финансово-денежном отношении и др.). С другой стороны, профессиональная народная депутация также обладает рядом институциональных преимуществ, которые следует учитывать при оценке целесообразности соответствующих нормативно-правовых решений [Шульженко, 2020].

Работа депутатов на постоянной и непостоянной основе

Дифференцированный подход к вопросу о работе депутатов на постоянной или непостоянной основе, подкрепленный противоречивостью традиций и новых тенденций в государственно-правовом развитии страны, в конечном итоге привел к следующему относительно устойчивому законодательному решению: на федеральном уровне народная депутация является, главным образом, профессиональной [Nikonova L.I. et al., 2017]; в субъектах РФ на постоянной основе работает определенная часть депутатов, но не весь избирательный корпус (по усмотрению региональных законодателей); в муниципальных образованиях количество работающих на постоянной основе депутатов весьма ограничено вплоть до его полного отсутствия.

Это объясняется многими обстоятельствами и в целом, на наш взгляд, заслуживает положительной оценки в обществе. Профессиональность депутации действительно должна быть поставлена в зависимость от сложности и масштабности функций народного представительства [Витковская, 2019]. Традиционные функции представительной демократии (представительство интересов избирателей, нормотворчество и контроль деятельности исполнительной власти) [Храмушин, 2020, с. 53, 58, 61] по мере движения от Федерации к субъектам РФ и муниципальным образованиям имеют тенденцию к упро-



шению. Что касается новых и нетрадиционных функций (коммуникация с избирателями через сеть Интернет, проведение различных публичных мероприятий и др.) – они могут осуществляться депутатами на общественных началах.

Во всяком случае, затраты из бюджета на денежное вознаграждение депутатам только для того, чтобы последние организовывали различные общественные мероприятия, на наш взгляд, – не самое лучшее нормативно-правовое решение. Оценка эффективности бюджетных затрат на содержание депутатов, работающих на постоянной оплачиваемой основе, должна осуществляться путем измерения *основных* функций народного представительства [Чепурнова, 2018]. В Государственной Думе масштаб представительных, законодательных и контрольных функций настолько велик, что работа 450 депутатов на постоянной основе может считаться полностью оправданной. В субъектах РФ в этом уже нет такой необходимости, поскольку именно представительные, законодательские и контрольные функции менее ощутимы. Что касается муниципальных образований, которые вообще не реализуют законодательную функцию, а функции представительства и контроля в них максимально упрощены, профессиональная народная депутация является сомнительной и довольно часто нецелесообразной вовсе.

Трудовые права депутатов

Д. А. Айбазова полагает, что в региональных законах о статусе депутатов могут содержаться дополнительные гарантии трудовых прав народных представителей, что также свидетельствует в пользу подхода к определению должности депутата с точки зрения трудового права, однако здесь наблюдается дифференциация на основе критерия осуществления депутатских полномочий на постоянной или непостоянной основе [Айбазова, 2009]. Нет сомнений в том, что в случае выполнения депутатских обязанностей на постоянной основе депутат замещает государственную или муниципальную должность. Главная проблема заключается в вопросе о том, занимает ли депутат должность в случае совмещения депутатской деятельности с основным местом работы, службы, учебы или нет. Российское правосознание при подобных обстоятельствах предопределяет использование методологии трудового и служебного законодательства посредством формулировки примерно следующих вопросов: можно ли замещать одновременно две должности? Не будет ли это нарушением трудового или служебного законодательства? Не последует ли за этим наказание за нарушение установленных требований? Учитывая, что эта проблема не оговаривается Трудовым кодексом РФ (если и оговаривается, то сугубо в границах задач трудового права, что в нашем случае равносильно отсутствию оговорки), в конечном итоге вопрос переходит в плоскость наличия или отсутствия верховенства трудового законодательства при его конфликте с законодательством о статусе народных представителей. Проблема актуализируется тем, что *правовая система России не имеет единого закона о статусе депутатов всех уровней*.

Подчеркнем, что работающие на непостоянной основе депутаты не должны занимать должности в представительных органах по смыслу трудового права. Полагаем, что законодательные решения субъектов РФ такого рода являются ошибочными и даже противоправными с точки зрения требований федерального законодательства. Их следует опротестовывать прокурорам и обжаловать в судах общей юрисдикции. Если депутат получает дополнительное денежное вознаграждение за осуществление депутатской работы на непостоянной основе, соответствующая выплата [Голещихин, 2020] подлежит оформлению как следствие *гражданско-правовых отношений между депутатом и органом народного представительства*. Но в конституционно-правовом смысле статус депутатов, работающих на постоянной и непостоянной основах, должен быть *одинаковым*. Это должно затрагивать, во-первых, полномочия депутатов по участию в заседаниях и нормотворческом процессе (право на инициативу, на вопросы, на дебаты, на голосование и т.п.), во-вторых, их контрольную компетенцию (право на запросы, на вопросы, на участие в депутатском расследовании и др.). Представительская функция с юридической точки зрения менее формализована, однако и она



подлежит реализации, на наш взгляд, в равной мере в отношении депутатов, работающих на постоянной и непостоянной основе. В этом заключается *«должность» депутатов как представителей народа, реализующих самостоятельную компетенцию дополнительно к коллегиальным полномочиям органа народного представительства.*

Отрицание наличия «должности» депутатов, таким образом, возможно в двух различных направлениях теоретической и практической юриспруденции: во-первых, с точки зрения соотношения с трудовым правом (депутаты, работающие на непостоянной основе, в трудовых отношениях с представительным органом не состоят, следовательно – они и не замещают депутатскую должность); во-вторых, в аспекте соотношения коллегиальных и единоличных форм представительства (депутат действует лишь как член коллегии, но не в качестве «индивидуального должностного лица») [Скринская, 2005, с. 113]. Второе из двух вышеназванных обстоятельств во многом обусловлено тенденциями последних десятилетий, ввиду которых индивидуальный статус депутатов был ослаблен, а коллегиальные начала в деятельности представительных органов, напротив, усилены. Если в сфере нормотворчества это вполне объяснимо (депутаты не могут уполномочиваться законом на принятие индивидуальных правовых актов, даже если последние не относятся к категории нормативных правовых актов), то в области представительной и контрольной функций депутаты вполне могли бы реализовывать компетенцию и в индивидуальном порядке [Рябухин, 2017], что не обязательно должно быть строго и безусловно связано с коллегиальными формами публичной деятельности [Краснов, 2009; Осинцев, 2020; Гошуляк, 2018].

Выявленная нами юридическая дифференциация является обоснованным отступлением законодателя от общего правила статьи 19 Конституции РФ, но не противоправным нарушением ее требований. Гарантии трудовых прав, на наш взгляд, подлежат применению строго в трудовых правоотношениях и не должны распространяться на другие отношения конституционно-правового характера, в которых присутствует должностной элемент, но отсутствует юридический факт наличия трудовых отношений. Единовременная денежная выплата депутатам на случай прекращения их полномочий, распространяемая исключительно на статус депутатов, работающих на постоянной основе, подлежит трактовке не как *элемент indemnитета* депутата, но именно как *гарантия трудовых прав* соответствующих лиц. Их статус депутатов в данном случае имеет значение, главным образом, в аспекте высоких рисков неизбрания на новый срок, что характерно для многих других категорий трудовых отношений. В конституционно-правовом аспекте, напротив, статус депутатов как носителей мандата народного доверия должен быть, по общему правилу, единым¹.

Заключение

На основании изложенного можно сформулировать вывод о том, что статус депутата предполагает замещение им должности в конституционно-правовом смысле, которая предполагает организационную обособленность в структуре государственного или муниципального аппарата, наличие прав и обязанностей, а также ответственности перед гражданами и государством в качестве компонента процессуально-ограничительной деятельности публичных властных субъектов [Макогон, 2013, 2014, 2016]. Понятия

¹ См.: постановления Конституционного Суда РФ от 27.06.2013 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3647; от 26.06.2014 № 19-П «По делу о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» в связи с жалобой граждан А.В. Ерина и П.В. Лебедева» // СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3849.



представительства власти и представительства населения могут сосуществовать и их не следует чрезмерно противопоставлять друг другу. Конституционно-правовая множественность должностей, замещаемых одним и тем же физическим лицом, является более допустимой, чем это можно было бы юридически разрешить в границах служебного или трудового права. Если депутат получает дополнительное денежное вознаграждение за осуществление депутатской работы на непостоянной основе, соответствующая выплата подлежит оформлению как следствие гражданско-правовых отношений между депутатом и органом народного представительства. Но в конституционно-правовом смысле статус депутатов, работающих на постоянной и непостоянной основах, должен быть в целом единым.

Список литературы

1. Айбазова Д.А. 2009. О правовом регулировании статуса выборного лица местного самоуправления. Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право, 1: 70–82.
2. Витковская Т.Б. 2019. Городские думы в Российских малых городах: профессионализм депутатов и эффективность представительной власти. Вестник Пермского федерального исследовательского центра, 3: 108–114.
3. Голецких В.С. 2020. Приведение законодательства о денежном содержании лиц, замещающих государственные должности, в соответствие с принципом разделения властей. Государственная власть и местное самоуправление, 3: 43–47.
4. Гошуляк В.В. 2018. Проблемы становления парламентаризма в субъектах Российской Федерации. Вестник Саратовской государственной юридической академии, 3: 15–24.
5. Краснов М.А. 2009. Способен ли депутатский запрос быть средством парламентского контроля? Право. Журнал Высшей школы экономики, 4: 16–32.
6. Макогон Б.В. 2013. Процессуально-правовые координаты деятельности субъектов публичной власти. Монография. Белгород: Издательский дом «Белгород»: 164 с.
7. Макогон Б.В. 2014. Компонент юридической ответственности в процессуально-ограничительной деятельности публичных властных субъектов. Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство: право и управление, 6 (49): 74–80.
8. Макогон Б.В. 2016. Синтез понятия юридической ответственности в среде процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений. Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство: право и управление, 11 (78): 61–64.
9. Осинцев Д.В. 2020. Депутатский контроль или дестабилизирующий фактор? Государственная власть и местное самоуправление, 7: 22–26.
10. Рябухин И.В. 2017. Отражение функций политической элиты в депутатских интерpellациях первого созыва Государственной думы Российской империи. В кн.: Таврические чтения 2016. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность. Международная научная конференция. Под ред. А.Б. Николаева. Санкт-Петербург, Издательство: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств: 205–213.
11. Скринская Т.П. 2005. Проблема манипулирования коллегиальных решений органов государственной власти и муниципального управления. Актуальные проблемы современной науки, 5: 113–131.
12. Храмушин В.В. 2020. Конституционно-правовые функции институтов представительной демократии в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Пенза, 270 с.
13. Чепурнова Н.М. 2018. Профессиональная этика выборных должностных лиц и легитимность государственной власти в России: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости. Публичное право сегодня, 3: 25–37.
14. Шульженко Ю.Л. 2020. Общероссийские политические партии о конституционализме в дооктябрьский период. Государство и право, 8: 72–80.
15. Nikonova L.I., Markhgeim M.V., Novikova A.E., Minasyan A.A., Kurova N.N. 2017. Constitutional spheres and forms of interaction among chamber in modern parliaments. Journal of Politics and Law, 10 (4): 201–206.

References

1. Ajbazova D.A. 2009. O pravovom regulirovanii statusa vvbornogo lica mestnogo samoupravleniva [On the legal regulation of the status of an elected person of local self-government]. Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Pravo, 1: 70–82.



2. Vitkovskaya T.B. 2019. Gorodskiye dumy v Rossiyskikh malykh gorodakh: professionalizm deputatov i effektivnost' predstavitel'noy vlasti. [City Duma in Russian Small Cities: Professionalism of Deputies and Effectiveness of Representative Power]. Vestnik Permskogo federal'nogo issledovatel'skogo tsentra, 3: 108–114.
3. Goleshchikhin V.S. 2020. Privedeniye zakonodatel'stva o denezhnom sodержanii lits, zameshchayushchikh gosudarstvennyye dolzhnosti, v sootvetstviye s printsipom razdeleniya vlastey. [Bringing legislation on the salary of persons holding public office in accordance with the principle of separation of powers]. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye, 3: 43–47. (in Russian)
4. Goshulyak V.V. 2018. Problemy stanovleniya parlamentarizma v sub"vektakh Rossiyskoy Federatsii. [Problems of the formation of parliamentarism in the constituent entities of the Russian Federation]. Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii, 3: 15–24.
5. Krasnov M.A. 2009. Sposoben li deputatskiy zapros byt' sredstvom parlamentskogo kontrolya? [Is a deputy's inquiry capable of being a means of parliamentary control?] Pravo. Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki, 4: 16–32.
6. Makogon B.V. 2013. Processual'no-pravovye koordinaty deyatel'nosti sub"ektov publichnoy vlasti [rocedural and legal coordinates of the activities of public authorities]. Belgorod. Publishing House "Belgorod": 164 p.
7. Makogon B.V. 2014. Komponent yuridicheskoy otvetstvennosti v processual'no–ogranichitel'noj deyatel'nosti publichnykh vlastnykh sub"ektov [The component of legal responsibility in the procedural and restrictive activities of public authorities]. Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika. predprinimatel'stvo: pravo i upravlenie, 6 (49): 74–80.
8. Makogon B.V. 2016. Sintez ponyatiya yuridicheskoy otvetstvennosti v srede processual'no–ogranichitel'nogo regulirovaniya publichnykh pravootnoshenij [Synthesis of the concept of legal responsibility in the context of procedural and restrictive regulation of public legal relations]. Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie, 11 (78): 61–64.
9. Osintsev D.V. 2020. Deputatskiy kontrol' ili destabiliziruyushchiy faktor? [Deputy control or destabilizing factor?] Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye, 7: 22–26.
10. Ryabukhin I.V. 2017. Otrazheniye funktsiy politicheskoy elity v deputatskikh interpellyatsiyakh pervogo sozyva Gosudarstvennoy dumy Rossiyskoy imperii. [Reflection of the functions of the political elite in the deputy interpellations of the first convocation of the State Duma of the Russian Empire]. In: Tavricheskie chteniya 2016. Aktual'nye problemy parlamentarizma: istoriya i sovremennost'. [Tauride Readings 2016. Actual problems of parliamentarism: history and modernity. International Scientific Conference]. Ed. A.B. Nikolaev. St. Petersburg, Publishing House: Secretariat of the Council of the Inter-Parliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States: 205–213.
11. Skrinskaya T.P. 2005. Problema manipulirovaniya kollegial'nykh resheniy organov gosudarstvennoy vlasti i munitsipal'nogo upravleniya. [The problem of manipulation of collegial decisions of state authorities and municipal government]. Aktual'nyye problemy sovremennoy nauki, 5: 113 p.
12. Khramushin V.V. 2020. Konstitutsionno-pravovyye funktsii institutov predstavitel'noy demokratii v Rossiyskoy Federatsii. [Constitutional and legal functions of the institutions of representative democracy in the Russian Federation]. Diss. ... kand. yurid. nauk. Penza, 270 p.
13. Chepurnova N.M. 2018. Professional'naya etika vyborykh dolzhnostnykh lits i legitimnost' gosudarstvennoy vlasti v Rossii: problemy vzaimosvyazi i vzaimozavisimosti. [Professional Ethics of Elected Officials and Legitimacy of State Power in Russia: Problems of Interrelation and Interdependence]. Publichnoye pravo segodnya, 3: 25–37.
14. Shul'zhenko YU.L. 2020. Obscherossiyskiye politicheskiye partii o konstitutsionalizme v dooktyabr'skiy period. [All-Russian political parties on constitutionalism in the pre-October period]. Gosudarstvo i pravo, 8: 72–80.
15. Nikonova L.I., Markhgeim M.V., Novikova A.E., Minasyan A.A., Kurova N.N. 2017. Constitutional spheres and forms of interaction among chamber in modern parliaments. Journal of Politics and Law, 10 (4): 201–206.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Гуторова Алла Николаевна, к.ю.н., доцент, доцент кафедры Конституционного права Юго-Западного государственного университета, Курск, Россия

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alla N. Gutorova, candidate of legal sciences, associate Professor of the Department of constitutional law Southwest State University, Kursk, Russia