



Савоськин А.В., Мещерягина В.А., Фалькина Т.Ю. Правозащитный потенциал депутатов в Российской Федерации // Антиномии. 2023. Т. 23, вып. 2. С. 97-120. https://doi.org/10.17506/26867206_2023_23_2_97

УДК 342.525

DOI 10.17506/26867206_2023_23_2_97

Правозащитный потенциал депутатов в Российской Федерации

Александр Владимирович Савоськин

Уральский государственный экономический университет
Уральский государственный юридический университет
г. Екатеринбург, Россия
E-mail: savoskinav@yandex.ru

Вероника Александровна Мещерягина

Уральский государственный экономический университет
г. Екатеринбург, Россия
E-mail: metssheryagina@yandex.ru

Татьяна Юрьевна Фалькина

Уральский государственный экономический университет
г. Екатеринбург, Россия
E-mail: f.t.u.81@mail.ru

*Поступила в редакцию 28.06.2022, поступила после рецензирования 24.04.2023,
принята к публикации 27.04.2023*

В статье анализируются правозащитные полномочия депутатов всех уровней власти в Российской Федерации: федеральных парламентариев (включая сенаторов), депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов



© Савоськин А.В., Мещерягина В.А., Фалькина Т.Ю., 2023

РФ, депутатов местных представительных органов. Правозащитные полномочия депутатов ограничиваются от правозащитных полномочий парламента. Обосновывается использование термина «правомочие» применительно к правозащитной деятельности депутатов. Вводится деление на индивидуальные и групповые правозащитные полномочия. Отмечается специфика правозащитных полномочий депутатов, обусловленная особенностями способов получения и содержания информации о нарушении прав и свобод граждан. Выявляется корреляция между способом избрания депутатов и их правозащитным потенциалом. Анализируются следующие правозащитные полномочия депутатов: инициирование судебных производств (в Конституционном Суде РФ и судах общей юрисдикции); направление депутатских обращений (запросов информации, депутатских запросов, требований устранить нарушения закона, прав и свобод граждан); посещение депутатом органов и организаций. Делаются выводы о неполноте правозащитных полномочий депутатов, несовершенстве правового механизма их реализации, отсутствии многих важных правозащитных полномочий у депутатов субъектов Федерации и особенно у депутатов муниципального уровня. В этой связи предлагаются некоторые новеллы: наделение федеральных парламентариев индивидуальным правомочием обращаться в Конституционный Суд РФ и аналогичным, но уже групповым правомочием депутатов уровня субъекта Федерации; наделение всех депутатов правом обращаться в суды общей юрисдикции в защиту прав и свобод граждан и организаций; унификация института депутатских обращений, в том числе обособление и конкретизация института требования депутата об устранении нарушения закона, субъективных прав и свобод; расширение числа организаций, доступных к посещению депутатами, за счет включения в их число учреждений и организаций, реализующих публично значимые функции.

Ключевые слова: депутат, правомочие, права человека, депутатский запрос, судебная защита, парламент, контроль, правозащитная деятельность

Human Rights Potential of Deputies in the Russian Federation

Alexander V. Savoskin

Ural State University of Economics

Ural State Law University

Yekaterinburg, Russia

E-mail: savoskinav@yandex.ru

Veronika A. Meshcheryagina

Ural State University of Economics

Yekaterinburg, Russia

E-mail: meshcheryagina@yandex.ru

Tatiana Yu. Falkina

Ural State University of Economics

Yekaterinburg, Russia

E-mail: f.t.u.81@mail.ru

Received 28.06.2022, revised 24.04.2023, accepted 27.04.2023

Abstract. This article analyzes the human rights competences of deputies of all levels of state authorities in the Russian Federation: federal parliamentarians (including senators), deputies of legislative (representative) authorities of subjects of the Russian Federation, and deputies of local representative bodies. The human rights competences of deputies are delimited from human rights powers of the Parliament. The article justifies the use of the term “competence” regarding the human rights activities of deputies. It introduces the division into individual and group human rights competences. The specifics of the human rights competences of deputies is noted, it is shown through the peculiarities of the methods to obtain and keep information about violations of rights and freedoms. The correlation between the method of electing deputies and their potential as human rights advocates is revealed. The following human rights competences of deputies are analyzed: initiating judicial proceedings (in the Constitutional Court of the Russian Federation and courts of general jurisdiction); sending deputy appeals (requests for information, deputy requests and demands to eliminate violations of the law, rights and freedoms of citizens); visiting bodies and organizations by a deputy. Conclusions are drawn about the incompleteness of the human rights competences of deputies, the imperfection of the legal mechanism for their implementation, the absence of many important human rights competences of deputies in the subjects of the Russian Federation and especially deputies of the municipal level. In this regard, some novelties are proposed: endowing federal parliamentarians with individual competence to appeal to the Constitutional Court of the Russian Federation and the similar but already group competence of deputies at the level of the subject of the Russian Federation; endowing all deputies with the right to appeal to the courts of general jurisdiction to protect the rights and freedoms of citizens and organizations; unification of the institution of deputy appeals, including specification regulating the institution of the deputy’s claim to eliminate violations of the law, subjective rights and freedoms; expansion of the number of organizations available for deputies to visit by involving entities that implement publicly significant functions.

Keywords: deputy, competence, human rights, deputy inquiry, judicial protection, parliament, control, human rights activities

For citation: Savoskin A.V., Meshcheryagina V.A., Falkina T.Yu. Human Rights Potential of Deputies in the Russian Federation, *Antinomies*, 2023, vol. 23, iss. 2, pp. 97-120. (In Russ.). https://doi.org/10.17506/26867206_2023_23_2_97

Введение

Представительный орган (прежде всего, парламент) в качестве основной реализует нормотворческую (законотворческую) функцию. Помимо ключевой деятельности, он обязательно участвует в мониторинге соблюдения принимаемых им актов и контроле за иными органами власти (особенно в случае применения системы разделения властей). Этой проблематике в отечественной и зарубежной науке уделено большое внимание. Однако любой парламент, как и любое юридическое лицо, является юридической фикцией в том смысле, что представительный орган – это, прежде всего, депутатский корпус, а его деятельность – частично формализованная деятельность отдельных депутатов. И в данном контексте научных исследований значительно меньше. Еще слабее представлена проблематика возможностей

сенаторов¹ и депутатов по самостоятельной реализации контрольной или иной связанной с контролем деятельности, присущей представительной власти в целом, и совсем мало научных исследований их деятельности в отрыве от правотворческих функций, реализуемых в представительном органе. В этой связи ощущается необходимость научной оценки проблем реализации депутатами своего правозащитного потенциала в соответствующих организационно-правовых формах.

Важно учитывать, что парламент как высший представительный и законодательный орган не подменяет собой правоохранительные органы. Однако его статус обязательно предполагает наличие контрольной и вытекающей из нее правозащитной функции, что прямо подтверждают и поправки в Конституцию РФ 2020 г., например, ст. 103.1 о парламентском контроле².

Защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, безусловно, является одной из целей деятельности как представительного (законодательного) органа власти в целом, так и составляющих его депутатов. Данный вид правозащитной деятельности нормативно не обособлен в отличие, скажем, от специальных разновидностей контроля³. Законодательство, а вслед за ним и научные исследования фокусируют внимание на деятельности парламента, упуская из виду роль депутата как особого субъекта права, потенциал которого по защите субъективных прав и свобод остается малоизученным и недостаточно реализуемым на практике.

Между тем статус депутатов и факты многочисленных обращений к ним граждан за защитой субъективных прав наглядно доказывают востребованность их контрольной и, прежде всего, правозащитной деятельности. В рамках настоящей статьи делается акцент именно на правозащитной деятельности, которую можно рассматривать как составную часть контрольной деятельности. Отличие двух этих форм хотя и условно, но просматривается достаточно отчетливо. Если предполагаемым результатом контрольной деятельности является, прежде всего, абстрактное улучшение (сохранение качества) функционирования контролируемого субъекта, то в качестве результата правозащитной деятельности предполагается защита или восстановление нарушенных прав и свобод граждан или организаций.

¹ Сенаторы отсутствуют на иных уровнях власти, кроме федерального, не именуются депутатами и обладают несколько иной правой природой, нежели депутаты, однако их правозащитные полномочия практически идентичны полномочиям депутатов Государственной Думы, а потому было бы неверно исключать их из предмета настоящего исследования. Для удобства изложения и восприятия материала в статье будет использоваться термин «депутат», подразумевающий депутатов всех уровней власти и сенаторов Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/constitution> (дата обращения: 25.12.2022).

³ См., напр.: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ст. 8) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112210031> (дата обращения: 25.12.2022).

Безусловно, депутаты не относятся ни к правозащитным, ни тем более к правоохранительным органам. Но это не лишает их возможности использовать имеющиеся полномочия для защиты субъективных прав и свобод третьих лиц. Более того, депутатский статус предполагает возможность (но не обязанность в формально-юридическом смысле) действовать в интересах конкретных граждан и организаций.

Еще одна особенность правозащитной деятельности депутатов (в сравнении с контрольной) проявляется в порождающих ее юридических фактах. Таковыми являются обращения граждан (Остапович, Савоськин 2021). Без них депутат не только не узнает о нарушении прав, но и существенно ограничен в возможности предпринимать какие-либо действия в защиту конкретных граждан. Из этого правила, конечно, есть исключения (например, защита прав несовершеннолетних или иных лиц, находящихся в зависимом положении, или лиц, неспособных к самостоятельной защите своих прав в силу объективных причин), но они лишь подтверждают правило. При непосредственно контрольной деятельности депутат не связан поводами и основаниями к ее началу. Депутатский контроль может быть плановым или основываться на предполагаемом нарушении законодательства или прав граждан, может осуществляться по решению представительного органа или его части (например, по решению комитета или комиссии). Защита прав граждан в таком случае становится вторичным (побочным) результатом контрольной деятельности, а потому видится значительно менее эффективной.

Итак, предметом настоящего исследования станут возможности депутатов различных уровней власти реагировать на факты нарушения субъективных прав отдельных граждан и организаций в целях их защиты и восстановления (а не абстрактная деятельность по мониторингу режима законности и правопорядка).

Особенности правозащитной деятельности депутатов

Правозащитная деятельность депутатов обладает существенной спецификой, которую следует прокомментировать, прежде чем перейти к анализу конкретных полномочий депутатов по защите и восстановлению прав и свобод граждан.

Первая особенность связана со способом получения информации о факте нарушения прав и свобод. Источником информации в подавляющем числе случаев являются обращения граждан к самим депутатам, но не исчерпываются ими. Так, факт нарушения может быть выявлен депутатом в материалах средств массовой информации, может содержаться на персональных страницах граждан в социальных сетях или иным образом стать достоянием общественности. При этом потерпевшей стороной изложенный факт должен восприниматься именно как нарушение ее прав. Здесь уместна аналогия с делами частного обвинения в уголовно-процессуальном законодательстве, по которым производство не может возбуждаться без соответствующего заявления гражданина (отличие только в том, что в рамках

уголовного процесса содержание и адресат такого заявления формализованы, а в рассматриваемых нами ситуациях – нет). Иными словами, первоисточником (юридическим фактом), запускающим применение депутатом своего правозащитного потенциала, является «публичное заявление» гражданина о нарушении его прав или свобод.

Столь широкая трактовка неслучайна. Более того, она является наиболее прогрессивной и полностью соответствует новейшему подходу к правозащитной деятельности, который реализуется в созданных в субъектах РФ центрах управления регионами (когда их сотрудники самостоятельно осуществляют в социальных сетях или иных интернет-страницах поиск фактов о нарушении прав граждан и информируют о них органы власти для принятия управленческих решений). Предлагаемый нами подход основывается на презумпции о том, что гражданин, не усматривающий факта нарушения своих прав и свобод, не будет писать об этом в социальных сетях и тем более официально в органы власти или депутатам.

Вторая особенность именно депутатской правозащитной деятельности (в отличие от смежной правоохранительной деятельности исполнительных органов власти) видится в том, что граждане обращаются к депутатам с просьбой защитить их от неправомерных (неэффективных, недобросовестных, несвоевременных и т.п.) действий или бездействия должностных лиц органов публичной власти. Иными словами, «виновником» нарушения своих прав граждане видят органы власти, а не частных субъектов права (других граждан или частные организации). Это справедливо и по отношению к ситуациям, когда первичное нарушение прав граждан было допущено частным субъектом права, а уполномоченные органы власти не приняли необходимых и достаточных мер для восстановления субъективных прав пострадавшей стороны. Очевидно, что в этой ситуации преимущественно исполнительные органы власти (в том числе правоохранительные) выступают первичным адресатом обращений граждан, а депутаты – последующим⁴.

В своем исследовании мы исходим из комплексного подхода и под правозащитной деятельностью депутата понимаем комплексный социально-правовой феномен, проявляющийся в деятельности отдельных депутатов или депутатских групп в связи с выявлением фактов нарушения субъективных прав, реальным восстановлением граждан в их правах и свободах, а также в связи с деятельностью депутатов по устранению негативных последствий, вызванных нарушением прав граждан.

В статье анализируется роль всего депутатского корпуса РФ в защите прав и свобод граждан. Вместе с тем следует отметить, что правозащитные полномочия муниципальных депутатов (в силу особенностей федерального правового регулирования и специфики мандата муниципального депутата)

⁴ Признавая некоторую условность подобной дифференциации причинителей вреда и соответствующих адресатов обращений, а потому неточность подобного разграничения, отметим, что на практике оно прослеживается достаточно отчетливо.

существенно ограничены. Признавая факт, что депутатов муниципального уровня нельзя отнести к числу парламентариев, и с учетом разницы в реальном объеме правозащитных полномочий, в целях удобства изложения и восприятия материала под термином «депутат» или «парламентарий» мы будем понимать всех членов федерального парламента, законодательных (представительных) органов власти субъекта РФ и депутатов местных представительных органов (если иное прямо не вытекает из контекста).

Защита прав и свобод человека предполагает разностороннюю деятельность, в которую включены все органы публичной власти и их должностные лица, в том числе депутаты как представители народа, что для цивилизованного общества является вполне разумным и приемлемым. Как справедливо отметил С.А. Авакьян, «депутаты, наделенные правом не только представлять народ (или население соответствующей территории), обязаны осуществлять иные функции» (Авакьян 2005: 381-382), в том числе по защите прав и свобод человека.

Общеизвестно, что депутаты действуют от имени избирателей, но принимают решения на основании внутреннего убеждения в той мере, в какой понимают и разделяют интересы населения, и так, как они считают нужным и возможным для себя действовать ради их удовлетворения. Важность наличия у депутатов правозащитных правомочий определяется тем, что эти правомочия оказываются делегированными разным народным избранникам, каждый из которых может отстаивать интересы различных социальных слоев и групп населения. Поэтому наличие даже небольшого числа «оппозиционных» или просто деятельных и совестливых депутатов, наделенных эффективными правозащитными правомочиями, позволяет сделать правозащитные процедуры вполне действенными.

Третья особенность обусловлена зависимостью эффективности правозащитной деятельности депутата от способа его избрания. Конкретный способ оказывает влияние на взаимодействие представителя власти со своим электоратом, определяет уровень его профессиональной заинтересованности в разрешении проблемных ситуаций. Кроме того, система избрания (пропорциональная или мажоритарная) косвенно определяет степень активности депутата в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правовая природа пропорциональной системы связана с невозможностью избрания конкретного депутата из списка избирателей. Здесь уместно привести суждение К.М. Тахтарева, который еще в начале XX столетия писал, что «члены парламента... в большинстве случаев являются прямыми ставленниками политических влиятельнейших партий» (Тахтарев 1907: 32-33). Соответственно, при использовании пропорциональной избирательной системы можно констатировать существенное ослабление связи депутатов с избирателями и, как следствие, объективное снижение их заинтересованности в поддержке со стороны населения.

По мнению еще одного исследователя статуса депутата А.Т. Карасева, депутаты сами по себе являются субъектами представительного правления, но их роль в этом неодинакова. Так, если коллегия представительного

органа избрана по пропорциональной избирательной системе, то депутаты представляют интересы не всего электората, а являются выразителями воли только той части избирателей, которые проголосовали за списки партий, оказавшихся в парламенте (Карасев 2009: 34). Как точно отметил С.А. Авакьян, «вместо дополнения права избирателей иметь своего депутата правом на партийное политическое представительство произошла замена одного права другим» (Авакьян 2005: 393).

Нормативные правовые акты на федеральном уровне содержат обязанность депутата, избранного по партийным спискам, осуществлять взаимодействие с электоратом того округа, от которого он избран. Этой цели служит деление избирательного списка при выборах в Государственную Думу РФ на региональные подгруппы. Вместе с тем такое дробление на практике все равно не позволяет подавляющему большинству избирателей идентифицировать «своего» депутата в парламенте и не создает устойчивой связи между конкретным депутатом и избирателями.

В то же время пропорциональная избирательная система обладает очевидными преимуществами. Прежде всего, она позволяет избирателям опираться не только на депутатов, но и на политические партии, которые являются постоянно действующими социально-политическими институтами, цели деятельности которых не ограничиваются выдвижением кандидатов. К политическим функциям добавляются идеологические, воспитательные (Юдин 1998: 51-52) и иные, в том числе правозащитные. Неслучайно некоторые политические партии специально регламентируют процедуру получения и рассмотрения обращений граждан в своих локальных актах. Можно сказать, что правозащитный потенциал конкретного депутата многократно усиливается за счет депутатской фракции и политической партии, в которую он входит.

Применение мажоритарной избирательной системы создает иную, более тесную связь между депутатом и избравшим его населением. При таком способе выборов депутат напрямую заинтересован действовать в интересах населения, поскольку от его активности в известной мере зависит результат следующих выборов.

Таким образом мотивация депутатов, избранных по партийным спискам, к осуществлению правозащитной деятельности ниже в сравнении с депутатами, избираемыми по мажоритарной избирательной системе. В то же время правозащитные действия депутата, поддерживаемые партией и фракцией, будут эффективнее, нежели аналогичные действия «депутата-одиночки».

Приведенные выше тезисы следует учитывать при изучении правозащитных полномочий депутатов, поскольку их реализация является мерой возможного, но не обязанного поведения. Кроме того, важно помнить, что конкретный объем прав и обязанностей депутата, а также гарантий их осуществления зависит от объема депутатского конституционно-правового статуса, который, в свою очередь, определяется уровнем того представительного органа власти, в который входит депутат.

Правозащитные полномочия депутатов

Для системного изложения материала и упрощения его восприятия полномочия депутатов по защите прав и свобод граждан разделены нами на три группы: реализуемые исключительно большинством депутатского корпуса, то есть парламентом; реализуемые исключительно группой депутатов; реализуемые каждым депутатом в отдельности. При построении этой классификации мы использовали наработки диссертационного исследования Ю.В. Плюты, который организационно-правовые формы парламентского контроля подразделил на коллегиальные (инициируемые и реализуемые большинством представителей палаты) и индивидуальные (обеспечиваемые деятельностью отдельных парламентариев) (Плута 2012: 99).

В нашем исследовании используется термин «полномочие» депутата по защите прав и свобод человека (правозащитное «полномочие»), поскольку мы исходим из его особого правового положения. Уникальность депутатского статуса заключается в том, что народный избранник занимает условно промежуточное положение между гражданином и должностным лицом как представителем власти. При этом «рядовой» депутат больше тяготеет к статусу гражданина, нежели должностного лица. Этот тезис хорошо иллюстрирует ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵, согласно которой под должностным лицом органа местного самоуправления понимается лицо, обладающее исполнительно-распорядительными полномочиями и (или) полномочиями по организации деятельности органа.

На наш взгляд, употребление понятия «полномочие» по отношению к представителю законодательной ветви власти некорректно. Данный термин предусматривает как право, так и обязанность лица реализовывать нормативно определенные действия. Однако деятельность депутатов, связанная с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, является их правом, а не обязанностью. Также следует обратить внимание на то, что правозащитная деятельность депутатов не выступает для них основополагающей.

Использование словосочетания «право депутата» относительно его правозащитной деятельности также нежелательно, поскольку не соответствует публично-властному характеру статуса последнего. Учитывая особенности депутатского статуса и традиции его использования юридической наукой (Лазарев и др. 2005: 101), термин «права» уместнее использовать для обозначения норм, связанных непосредственно с социально-экономическими гарантиями деятельности депутата.

Соответственно, под полномочием депутатов по защите прав и свобод человека, на наш взгляд, следует понимать формально определенную меру возможного поведения, которая связана с целью обеспечения прав и свобод человека и гражданина на основе строго определенной законодательством процедуры. При этом правозащитные полномочия непосредственно

⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035> (дата обращения: 25.12.2022).

депутатов следует отличать от схожих полномочий парламента, реализуемых исключительно большинством депутатского корпуса. Безусловно, парламента как государственного органа вполне может защищать права и свободы граждан посредством парламентарского контроля (реализуя его от имени всей палаты либо части), но такая правозащитная деятельность не тождественна правозащитной деятельности отдельных депутатов.

В качестве оснований, разграничивающих правозащитные полномочия конкретного депутата (или группы депутатов) и полномочия в этой сфере парламентарского корпуса, мы предлагаем выделять субъект и механизм реализации полномочия, а также нормативный способ его оформления.

Реализация депутатом его правозащитных полномочий обусловлена исключительно его волей (но, безусловно, при условии соблюдения порядка реализации соответствующего полномочия, если такой порядок нормативно предусмотрен). Иными словами, полномочие депутата по защите субъективных прав и свобод не требует чьего-либо одобрения, реализуется им самостоятельно. Коллегиальная форма реализации конкретного индивидуального полномочия не должна вводить исследователей в заблуждение. Так, например, при направлении запроса, подписанного группой депутатов, он, будучи формально групповым, остается индивидуальным депутатским полномочием, поскольку может быть подан без одобрения палаты, а отзыв подписи кем-либо из депутатов не прекращает его рассмотрение и не аннулирует его юридическую силу.

На реализацию же контрольного (правозащитного) полномочия парламента способно оказать влияние только решение всего депутатского корпуса. В данном случае мы видим, что осуществление полномочия парламента производится от имени всего законодательного органа власти путем голосования (без учета субъекта инициативы).

К числу полномочий представительного органа, которые потенциально можно признать правозащитными, следует отнести: парламентарский запрос; парламентарское расследование; приглашение должностных лиц для их заслушивания на заседании палаты или отдельного комитета (комиссии); проведение парламентарских слушаний; направление палатой обращения в Конституционный Суд РФ или суды общей юрисдикции.

Особый интерес для исследователей и последующего использования представляют полномочия депутатов, которые возможно реализовать только группой депутатов определенной численности. Зачастую такие полномочия носят незавершенный процессуальный характер, то есть предполагают начало процедуры реализации общепарламентарского полномочия, как это происходит, например, при выдвижении инициативы проведения федерального парламентарского расследования. Ключевой особенностью групповых правозащитных полномочий депутатов является то, что они реализуются без одобрения палаты, но при этом отдельно взятый депутат воспользоваться таким полномочием не может. Подобные полномочия целесообразно обособить и называть групповыми правозащитными полномочиями депутатов.

Исследование законодательства (как федерального, регионального, так и местного) доказывает, что реализация группового правозащитного правомочия допускается при согласии относительно небольшой части депутатского корпуса (обычно одна пятая или одна третья часть от общей численности коллегии), а потому применение таких правозащитных правомочий осуществимо силами парламентской оппозиции, то есть вопреки позиции правящего большинства.

Может показаться, что деление на групповые и индивидуальные правомочия депутатов достаточно условно, и отчасти это верно. Так, многие индивидуальные правозащитные правомочия могут быть реализованы группой депутатов (например, коллективный запрос в орган власти по факту нарушения прав и свобод граждан). Однако групповое правомочие может реализовать исключительно нормативно установленная часть депутатского корпуса.

Перечень основных правозащитных правомочий депутатов включает: исключительно коллективное правомочие и только федеральных парламентариев (депутатов Государственной Думы и сенаторов) направлять запросы в Конституционный Суд РФ; коллективное или индивидуальное правомочие направлять специальные внесудебные обращения (чаще всего депутатские запросы) в органы власти, а иногда и в иные организации; преимущественно индивидуальное правомочие направлять депутатские запросы и вопросы; индивидуальное правомочие требовать принятия мер по пресечению выявленного нарушения прав и свобод граждан; преимущественно коллективное правомочие инициировать парламентские запросы и парламентские расследования (проверки); индивидуальное или коллективное правомочие проведения депутатских проверок; индивидуальное правомочие посещать органы и организации (в том числе учреждения, исполняющие уголовные наказания, и места содержания под стражей) в целях выявления фактов нарушения прав и свобод граждан или обстоятельств и условий, способствовавших их совершению.

Важно подчеркнуть, что указанный перечень является совокупным для федеральных парламентариев и депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ. Набор соответствующих полномочий достаточно разнороден в субъектах Федерации и совсем мало применим к муниципальным депутатам. Однако основные формы и общий вектор потенциальной правозащитной деятельности депутатов он демонстрирует отчетливо.

Современный депутат, будучи представителем народа, обладает достаточно большим набором правозащитных правомочий. При этом единство правового статуса депутатов представительных органов власти обеспечивается за счет их одинаковой представительной природы, а не посредством рамочного федерального регулирования. Это позволяет законодателям субъектов Федерации внедрять отдельные правоохранные правомочия депутатов, неизвестные федеральному законодательству и федеральной практике. Часть таких правомочий представляет значительный интерес не только для ученых, стремящихся представить наиболее объективную

и полную картину исследуемого явления, но и для депутатов различных уровней, заинтересованных в максимально возможной реализации своего мандата.

Правозащитные полномочия депутатов при взаимодействии с органами судебной власти. Судебная власть является ветвью государственной власти, непосредственно обеспечивающей режим законности и правопорядка. Неслучайно, несмотря на споры о системе правоохранительных органов в России, учебная дисциплина «Правоохранительные органы» всегда включает широкую и подробную характеристику судов (Гуськова, Шамардин 2005; Дмитриев, Шапкин, Шумилов 2009). С одной стороны, обращение в суд – самый эффективный и действенный способ разрешения юридических споров, с другой – единственно возможный в отдельных случаях путь разрешения юридически значимой ситуации.

В настоящее время законодательство выделяет единственное полномочие по защите прав граждан депутатами в судах – коллективное полномочие на направление запроса в Конституционный Суд РФ⁶. Вместе с тем с позиции доктрины и в целях совершенствования законодательства в настоящей работе будет рассмотрен вопрос о предоставлении депутатам полномочия по обращению в суды общей юрисдикции с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан.

С.В. Слюсенко характеризует право депутатов обращаться в суд «как юридически обеспеченную возможность от имени народа и в его интересах участвовать в инициировании надлежащей процедуры рассмотрения вопроса о том, является ли принятый государственный нормоустанавливающий акт соответствующим положениям основного закона или, напротив, противоречит ему и потому подлежит отмене» (Слюсенко 2005: 26).

Мы придерживаемся такого же подхода. При этом заметим, что право депутатов на конституционный запрос (в том числе в порядке абстрактного нормоконтроля по запросу единственного депутата) известно зарубежной конституционной практике. В частности, оно предусмотрено в Молдове⁷ и Таджикистане⁸. Конституция РФ, установившая статус депутата, включила в него и полномочия по инициированию конституционно-судебного контроля вне связи с конкретным делом, так называемый абстрактный нормоконтроль (Сергевнин 2009).

На современном этапе представители законодательной ветви власти не имеют персонального права на обращение в Конституционный Суд РФ,

⁶ До 2021 г. такое полномочие имелось и при направлении депутатами соответствующих обращений в конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

⁷ Закон Республики Молдова от 13 декабря 1994 г. № 317-XIII «О Конституционном Суде» (п. г ст. 25) // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3499 (дата обращения: 25.12.2022).

⁸ Конституционный закон Республики Таджикистан от 26 июня 2014 г. № 1083 «О Конституционном Суде Республики Таджикистан» (абз. 3 ст. 40) // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=69758 (дата обращения: 25.12.2022).

которое связано с запросом о проверке того или иного нормативного правового акта в порядке абстрактного нормоконтроля. Вместе с тем юридическая наука не возражает против наделения депутата соответствующим правомочием, тем более что буквальное толкование ч. 2 ст. 125 Конституции РФ формально этого не исключает (если понимать фразу «одна пятая» только применительно к сенаторам и не экстраполировать ее на депутатов Государственной Думы). По нашему мнению, признание за каждым федеральным парламентарием индивидуального правомочия обращаться в Конституционный Суд РФ является действием, соответствующим Конституции. При этом такое действие не обладает качеством избыточности правового регулирования и не влечет увеличение бюрократической нагрузки на конституционную судебную систему.

На основе вышеизложенного можно выделить три способа создания нормативной правовой базы в отношении индивидуального правомочия депутатов на федеральном уровне направлять запросы в Конституционный Суд РФ в порядке абстрактного нормоконтроля. Первый (наименее вероятный) – внесение изменений в Конституцию РФ. Второй (маловероятный) – принятие соответствующего решения Конституционного Суда РФ об официальном толковании Конституции РФ. Третий – внесение дополнений в Федеральный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁹.

Практика направления запросов депутатами Государственной Думы в Конституционный Суд РФ наглядно свидетельствует о востребованности данного правозащитного правомочия. Безусловно, оно не является для федеральных парламентариев систематически используемым, однако позволяет им реализовывать свой правозащитный потенциал. Следует напомнить, что решения Конституционного Суда де-юре и де-факто имеют прецедентную правовую природу. При этом они связаны с определением прав и свобод широкого круга граждан и организаций. В связи с этим необходимо отметить, что правозащитное правомочие депутатов напрямую отражает их правовой статус в качестве народных представителей.

Стоит ли предоставлять право конституционного запроса депутатам уровня субъекта РФ и муниципальных образований? С учетом компетенции Конституционного Суда по проверке конституционности актов субъектов Федерации (п. 6 ч. 2 ст. 125 Конституции РФ), закрепление соответствующего правомочия региональных депутатов выглядит вполне логичным. Думается, что оптимальным будет как раз коллегиальный способ его реализации (например, по запросу одной пятой или одной четвертой от числа депутатского корпуса палаты). Наделение же правом конституционного запроса муниципальных депутатов представляется избыточным, особенно с учетом преимущественно непрофессионального характера их работы.

Обращение депутатов (в том числе федеральных парламентариев) в иные суды в защиту граждан и организаций крайне затруднено. Несмотря

⁹ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/6650> (дата обращения: 25.12.2022).

на то, что ст. 40 Кодекса административного судопроизводства РФ¹⁰ и ст. 46 Гражданского процессуального кодекса РФ¹¹ содержат нормы о праве *любого* органа государственной власти, органа местного самоуправления, организации или гражданина обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, эти нормы не дают депутатам права обращаться в суд. В обоих кодексах оговаривается, что ситуация, в которой субъект вправе обратиться в суд, должна быть предусмотрена федеральным законом. В отношении депутатов таких законов нет.

Более того, судебная практика характеризуется тем, что отказывает законодателям в реализации их права на обращение в судебный орган в целях защиты прав и свобод человека в отношении неопределенного круга лиц¹². К сожалению, конституционно-правые исследования последних лет также отказывают депутатам в праве на обращение в суд в защиту интересов избирателей (Пожарская 2021).

Вместе с тем законодательство наделяет других должностных лиц правом обращаться в суд в защиту граждан, и наиболее широко оно сформулировано применительно к омбудсменам (ст. 40 Кодекса административного судопроизводства РФ). Такой подход представляется вполне оправданным и не вызывает возражений. Вместе с тем, учитывая представительную природу депутатского мандата, а также практику обращений граждан к депутатам при отстаивании ими своих прав, целесообразно аналогичное правомочие закрепить за депутатами всех законодательных органов. Наделение таким правом депутатов местных представительных органов представляется нецелесообразным, так как почти все они работают на непрофессиональной, неосвобожденной основе и объективно лишены возможности эффективно отстаивать права граждан в суде.

На основании вышеизложенного и в целях предоставления максимально широкой возможности депутату пользоваться судебным механизмом защиты прав граждан, мы предлагаем дополнить гражданский и административный процессуальные кодексы нормой о праве депутатов обращаться с исковыми заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов отдельных граждан и в защиту неопределенного круга лиц. Подчеркнем, что, в отличие от правомочия по обращению в Конституционный Суд РФ, право на обращение в суды общей юрисдикции целесообразно предоста-

¹⁰ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102380990> (дата обращения: 25.12.2022).

¹¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102078828> (дата обращения: 25.12.2022).

¹² Определении Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. № 14-Г03-9 // Судебная система Российской Федерации. URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_27335.htm (дата обращения: 25.12.2022).

вить каждому депутату в отдельности. Предоставление депутатам правомочия обращаться в арбитражные суды (по аналогии с прокурорами) видится излишним и нецелесообразным.

Также следует отметить, что право депутатов обращаться в суд в защиту прав и свобод граждан желательно сформулировать максимально широко, позволив народным избранникам делать это как по просьбе граждан, так и по собственной инициативе, причем в защиту интересов не только последних, но и интересов РФ, субъектов Федерации, муниципальных образований. При этом если для прокуратуры полномочие обращаться в суд является обязанностью¹³, то для депутатов такая возможность должна оставаться правом. Представляется, что обращение депутата в суд общей юрисдикции в защиту прав граждан будет способствовать более качественному и объективному рассмотрению дел, сокращению сроков их рассмотрения, более ответственному поведению участников судебного процесса. Все это скажется на качестве итогового решения суда и эффективности его исполнения, а в конечном счете – на эффективности защиты прав и свобод граждан.

Предлагаемое дополнение процессуальных кодексов влечет создание факультативного механизма помощи и содействия в судебной защите гражданам, которые не в состоянии осуществить ее самостоятельно. Обращаясь в суд в защиту третьих лиц, депутаты не имеют субъективного интереса в исходе дела. Сугубо формально они действуют от своего имени, но с учетом природы депутатского мандата от имени избравшего их народа, поэтому столь широкие правомочия в отношении судебных дел представляются оправданными.

Институт обращений – еще одно универсальное правозащитное правомочие депутатов. Его особенность заключается в том, что он представлен в законодательстве о статусе депутатов достаточно вариативно (особенно на уровне субъектов РФ). Так, Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁴ отдельно выделяет такие виды обращений федеральных парламентариев, как депутатский запрос (подп. е п. 1 ст. 7 и ст. 14), депутатский вопрос (подп. ж п. 1 ст. 7 и п. 2 ст. 15), обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан (подп. з п. 1 ст. 7) и иные обращения (п. 2 ст. 17). При этом подзаконные акты перечень не расширяют, а лишь уточняют порядок реализации соответствующих правомочий (например, ст. 7.15–7.17 Порядка рассмотрения

¹³ Приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://egrp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=58004638> (дата обращения: 25.12.2022).

¹⁴ Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/6032> (дата обращения: 25.12.2022).

парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы¹⁵).

Нормативные правовые акты субъектов РФ регламентируют депутатские обращения более широко, однако какая-либо общероссийская или научно обоснованная концепция при этом отсутствует. Большинство субъектов Федерации, по аналогии с федеральным законодателем, правомочие по направлению обращений особо не выделяют. Зачастую законы прямо не указывают на правомочие депутатов направлять обращения, а подразумевают его. Реже встречается ситуация, когда, например, правомочию депутатского запроса (всего лишь одной разновидности депутатских обращений) посвящают отдельный закон. В качестве примера приведем Закон г. Москвы «О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса»¹⁶.

Муниципальные депутаты не наделяются федеральным законодательством специальным правом подавать обращения от своего имени. Нечасто это право содержится и в законах субъектов РФ, принимаемых в развитие ч. 5.1 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но достаточно часто встречается в уставах муниципальных образований или решениях местных представительных органов (хотя устанавливаемый порядок реагирования на такие обращения ничем не отличается от рассмотрения обращений граждан).

Нет единства подходов к наполнению содержания понятия «обращение депутата» и в конституционной науке. Так, Л.А. Нудненко пишет, что «по своим свойствам депутатский запрос есть полномочие, которое ранее именовалось депутатским обращением» (Нудненко 2004: 137). В.С. Основин и С.А. Авакьян полагают, что депутатский запрос следует отличать от иных видов депутатских обращений (Основин 1957: 12-13; Авакьян 1991: 119, 123).

Мы предлагаем комплексно исследовать правомочие направлять обращения, поскольку это предполагает право депутата подавать любые нормативно предусмотренные для него разновидности обращений, при условии, что они преследуют цель защиты прав и свобод граждан и организаций. Проведенный анализ актов о статусе депутатов позволяет говорить о таких видах обращений, используемых для защиты прав и свобод граждан, как запрос информации депутатом, депутатский запрос (как правило, более значимая разновидность депутатских обращений), требование устранить нарушение законодательства, прав и свобод граждан.

Анализ законов показывает, что депутаты наделяются правомочием направлять свои обращения достаточно большому числу должностных лиц,

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/all/53023/> (дата обращения: 25.12.2022).

¹⁶ Закон г. Москвы от 22 ноября 1995 г. № 24 «О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса» // Московская городская Дума. URL: https://duma.mos.ru/ru/38/adopted_documents/corebofs002080000lrn7fvq5ka5rsso (дата обращения: 25.12.2022).

что зачастую позволяет им взаимодействовать не только с органами власти и их должностными лицами, но и с учреждениями, предприятиями и другими организациями, в том числе частными. В то же время имеют место ограничения в правомочии депутатов направлять те или иные обращения. К таковым, в частности, относятся: запрет на внедрение в работу правоохранительных органов (оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность и т.п.); ограничение на доступ к сведениям, отнесенным к какому-либо виду тайны. При этом депутат может обращаться в правоохранительные органы, но полноценные ответы на поставленные в запросе вопросы могут быть получены не всегда.

Срок рассмотрения обращений варьируется в субъектах Федерации: от 3 календарных дней в Волгоградской области, 7 рабочих дней в Санкт-Петербурге, 15 календарных дней в Москве до 30 календарных дней, например, в Новгородской области. При этом, как правило, ответ на обращение депутата может быть получен и в иной временной промежуток, согласованный с обращающимся субъектом.

Правомочие направления депутатского запроса обладает особой правовой природой. Об этом свидетельствует, в частности, название ст. 11 «Обращение депутата Думы автономного округа, не имеющее статуса депутатского запроса» Закона «О статусе депутата Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»¹⁷. Ученые обращают внимание на тот факт, что существует необходимость разграничения депутатских запросов и иных обращений депутатов (Карасев 2009: 81).

Нормативно-правовая основа правомочия депутатского запроса в ряде субъектов определяется принятием специальных законов. В их числе можно отметить законы городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, Ханты-Мансийского автономного округа, Республики Алтай и Карачаево-Черкесской Республики.

Специфика запросов депутатов заключается в том, что их дополнительная регламентация может не только усиливать правозащитный потенциал депутата, но и ограничивать его. Традиционно лимитируется число адресатов. Так, в Санкт-Петербурге это только губернатор. Встречаются ограничения по тематике (содержанию) запроса, например, оговаривается, что он должен касаться исключительно вопросов, которые являются особо актуальными, имеют жизненно важное значение для населения региона и т.п.

Исходя из анализа законодательства на уровне субъектов Федерации, можно сделать вывод, что в нем представлены два основных вида депутатских запросов: 1) индивидуальный депутатский запрос, осуществляемый депутатом самостоятельно; 2) квазипарламентский запрос, который хотя и именуется в актах депутатским, но фактически реализуется только палатой

¹⁷ Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 3 мая 2000 г. № 19-оз «О статусе депутата Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: URL: <https://www.dumahmao.ru/decisions/detail.php?ID=7068> (дата обращения: 25.12.2022).

(то есть депутатским запросом называется лишь формально, но не является таковым на практике). Юридическая сила такого запроса возникает только после принятия представительным (законодательным) органом соответствующего решения (Карасев, Савоськин 2018).

Отметим, что если в законе субъекта РФ установлен квазипарламентский запрос депутата, то институт парламентского запроса, как правило, отсутствует. И наоборот, если законодатель субъекта предоставляет депутату правомочие индивидуального запроса, то право парламентского запроса сохраняет за палатой. Иное правовое регулирование встречается в 14 субъектах РФ (городе федерального значения Москве, Амурской, Кемеровской, Псковской, Ростовской, Свердловской, Смоленской областях, республиках Башкортостан, Бурятия, Коми, Чечня, Кабардино-Балкария, Красноярском и Пермском краях). Их законы включают только индивидуальное правомочие депутатского запроса (без парламентского).

Перспективной формой реализации индивидуального депутатского запроса является механизм его внесения в городе Москве. Такой запрос (в отличие от обычных депутатских обращений) применяется лишь тогда, когда иным способом депутат не смог получить необходимую информацию. Процедура выглядит следующим образом: депутат рассылает запрос другим депутатам представительного органа; оглашает на заседании информацию о факте направления запроса и его содержании; направляет запрос со всеми реквизитами, за своей подписью и от своего имени, но с пометкой: «Запрос сделан на заседании Московской городской Думы (число, месяц, год)».

Таким образом, в Москве избрана альтернативная (и крайне перспективная) форма реализации правомочия по направлению депутатских запросов. Ее преимущества очевидны. Такой запрос, во-первых, сохраняет оперативность индивидуального депутатского запроса. Во-вторых, он перестает быть кулуарным орудием лоббирования и способом злоупотребления правом. В-третьих, становится более результативным в силу общественной огласки. Думается, что такой подход наиболее взвешен и может быть использован как в других субъектах РФ, так и применительно к запросам федеральных парламентариев.

Требование депутата устранить нарушения закона и восстановить права и свободы граждан представлено лишь в 17 субъектах РФ. Большинство (вслед за федеральным законодателем) лишь декларируют это правомочие, называя его в числе форм депутатской деятельности. Законы всего 10 субъектов Федерации содержат механизм (зачастую усеченный) реализации правомочия. Редкость данного правомочия, скорее всего, является следствием его крайне недостаточного регулирования в законе о статусе федеральных парламентариев. В контексте темы нашего исследования анализируемый вид обращений видится перспективным, поскольку направлен непосредственно на защиту прав и свобод граждан.

Несомненно, следует учесть, что требование депутата должно корреспондировать с обязанностью должностных лиц. Депутат требует навести порядок и принять меры по обеспечению прав и свобод челове-

ка и гражданина, а должностное лицо обязуется осуществить меры по выявлению допущенных нарушений с последующим восстановлением граждан в их правах. Также механизм реагирования на такого рода требование должен включать обязательное информирование депутата о принятых мерах, в том числе фактах привлечения виновных лиц к ответственности. Целесообразно предоставить это правомочие депутатам всех уровней власти.

Приведенные выше правозащитные правомочия по направлению различных видов обращений являются универсальным механизмом реализации депутатами своих правозащитных функций. Законы субъектов РФ не акцентируют внимание на их правозащитном потенциале, что, однако, не мешает применять их для защиты прав и свобод граждан. Препятствием является, скорее, само законодательство (прежде всего, региональное) о депутатских обращениях.

Здесь можно констатировать множественные различия в правовой природе запросов и других обращений депутатов. В частности, необходимо конкретизировать их цели, меры реагирования на них. Отсутствие четко определенной цели направления тех или иных видов обращений депутатов является одним из существенных недостатков правового регулирования и препятствием к эффективной защите прав и свобод граждан. Например, депутатский запрос может иметь целью сбор информации, привлечение внимания к какой-либо проблеме, непосредственное пресечение противоправной деятельности или нарушения прав граждан. Суть и назначение таких обращений принципиально различны, а форма зачастую одна.

Общей проблемой реализации исследованных правомочий (за исключением, пожалуй, правомочия по направлению депутатского запроса) является отсутствие механизма их реализации и мер ответственности должностных лиц за ненадлежащее реагирование на требования депутата.

Законодателям всех субъектов РФ следует установить отдельные нормы, регламентирующие порядок рассмотрения обращений депутата, как это сделано, например, в Красноярском крае, Омской и Брянской областях, Республике Марий Эл. Также целесообразно расширить правомочие депутата направлять обращения за счет увеличения числа адресатов. Помимо устоявшихся органов государственной власти и местного самоуправления, необходимо включить государственные учреждения, учреждения на муниципальном уровне. Целесообразно включить организации, которые основаны на осуществлении правомочий публичного характера.

Интерес представляют права и обязанности представителей законодательной ветви власти, связанные с правомочием депутата посещать органы и организации. Оно характерно для всех депутатов независимо от уровня власти. Депутаты на федеральном уровне реализуют данные функции, основываясь на нормах соответствующего законодательства. Депутаты субъектов РФ и муниципальных образований – на основе законов субъектов РФ (о статусе регионального депутата и дополнительных гарантиях депутатам местного самоуправления соответственно).

Если строго следовать норме федерального закона, то перечень организаций, которые правомочен посетить депутат Государственной Думы или сенатор строго определен. Это означает, что представитель законодательной власти не может посетить организации и объекты, принадлежащие частным лицам и другим субъектам. По мнению А.Н. Королева и О.В. Плешаковой, такое посещение должно быть осуществлено с целью реализации депутатами своей профессиональной деятельности (Королев, Плешакова 2008: 35). Однако в реальности, как отмечают ученые, такие ограничивающие меры не соблюдаются (Григорьева 2014).

На уровне субъектов РФ создаются нормы права, которые разрешают депутатам посещать государственные и иные органы, различные организации. Эти нормы соответствуют федеральному законодательству, имея в то же время свои особенности. Так, например, в нормативных правовых актах о статусе депутатов в Кемеровской, Рязанской, Свердловской и Ярославской областях отсутствуют правовые предписания, позволяющие посещение депутатами каких-либо органов и организаций. Еще одна особенность норм на региональном уровне заключается в том, что зачастую они содержат различные перечни органов и организаций, которые подлежат посещению депутатами.

Многие субъекты РФ основывались в данном вопросе на нормах федерального законодательства, наделив депутатов правом беспрепятственно посещать органы государственной власти субъекта и иные государственные органы субъекта, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также посещать организации, полностью или частично финансируемые из регионального бюджета либо имеющие льготы по уплате налогов и сборов, предоставление льгот по которым находится в компетенции субъекта, либо имеющие в качестве учредителей органы государственной власти субъекта РФ¹⁸.

Другие субъекты РФ расширяют это правомочие. Например, депутаты Московской городской Думы по предъявлении депутатского удостоверения имеют право беспрепятственно посещать территориальные органы федеральных органов исполнительной власти по городу Москве, органы исполнительной власти и иные государственные органы города Москвы, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях и совещаниях их коллегиальных органов, информация о которых официально распространена, беспрепятственно посещать находящиеся или зарегистрированные на территории Москвы организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, а также дислоцирующиеся на территории города воинские части, соединения, военные

¹⁸ См., напр.: Закон Челябинской области от 28 февраля 2006 г. № 4-30 «О статусе депутата Законодательного Собрания Челябинской области» (п. 2 ст. 4) // Законодательное Собрание Челябинской области. URL: <https://zs74.ru/zakon-o-statuse-deputata-zakonodatelnogo-sobraniya-chelyabinskoy-oblasti> (дата обращения: 25.12.2022).

учреждения и военно-учебные заведения¹⁹. Иными словами, депутатам предоставлено право посещать любые органы (кроме общефедеральных) и организации, если они расположены в Москве, что представляется избыточным.

На основании изложенного можно рекомендовать региональному законодателю сохранять логику федерального законодателя о субъектах права, подлежащих посещению. При этом целесообразно установить универсальное право всех депутатов (в том числе федеральных) посещать частные организации, если они учреждены государственными или муниципальными органами, реализуют публично значимые функции или финансируются за счет государственного или муниципального бюджета.

Заключение

Приведенный в исследовании перечень правомочий депутата по инициированию судебных производств (в Конституционном Суде РФ и судах общей юрисдикции), направлению депутатских обращений (запросов депутатов, в том числе запросов информации, депутатских требований устранить нарушения законодательства, прав и свобод граждан), а также по посещению органов и организаций (если последние реализуют публично значимые функции) является, на наш взгляд, обоснованным, необходимым и достаточным для депутатов всех уровней государственной власти. Только обладание всеми этими правомочиями позволяет депутату в полной мере реализовывать свой правозащитный потенциал, эффективно защищать права и свободы граждан, реализуя представительную природу депутатского мандата вне представительного органа. Однако практическая реализация правозащитных правомочий депутатами регионального и особенно местного уровней власти, как правило, ограничена и напрямую зависит от качества законодательства субъекта РФ. Поэтому надлежит не только скорректировать законы о статусе депутатов уровня субъекта Федерации, но и законы о дополнительных гарантиях деятельности муниципальных депутатов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Авакьян С.А. 1991. Депутат: статус и деятельность. Москва : Политиздат. 287 с.
Авакьян С.А. 2005. Конституционное право России : в 2 т. Т. 2. Москва : Юристъ. 719 с.
Гранкин И.В. 2001. Парламент России. Москва : Издательство гуманитарной литературы. 368 с.
Григорьева Е.А. 2014. Комментарий к Федеральному закону от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы

¹⁹ Закон города Москвы от 13 июля 1994 г. № 14-60 «О статусе депутата Московской городской Думы (п. 3 ст. 12) // Московская городская Дума. URL: https://duma.mos.ru/ru/38/adopted_documents/corebofs002080000lrn7bo089vdkj2k (дата обращения: 25.12.2022).

- Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) // Гарант: справочно-правовая система. URL: <https://base.garant.ru/57569539/> (дата обращения: 25.12.2022).
- Гуськова А.П., Шамардин А.А. 2005. Правоохранительные органы (судоустройство). Москва : Юрист. 384 с.
- Дмитриев Ю.А., Шапкин М.А., Шумилов Ю.И. 2009. Правоохранительные органы Российской Федерации. Москва : Омега-Л. 381 с.
- Карасев А.Т. 2009. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование). Екатеринбург : [б. и.]. 276 с.
- Карасев А.Т., Савоськин А.В. 2018. Депутатский запрос как вид обращения депутатов субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. № 3. С. 52-60.
- Королев А.Н., Плешакова О.В. 2008. Комментарий к Федеральному закону «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный). Москва : Юстицинформ. 224 с.
- Лазарев Л.В. и др. 2005. Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России / Л.В. Лазарев, Т.Г. Морщакова, Б.А. Страшун и др. Москва : Институт права и публичной политики. 670 с.
- Нудненко Л.А. 2004. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс. 473 с.
- Основин В.С. 1957. Право запроса депутатов местных Советов. Москва : Госюриздат. 29 с.
- Остапович И.Ю., Савоськин А.В. 2021. О понятии конституционно-правовой категории «обращение гражданина» // Вестник Томского государственного университета. Серия: Право. № 462. С. 248-255. DOI 10.17223/15617793/462/30
- Плюта Ю.В. 2012. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 233 с.
- Пожарская Т.Р. 2021. Предмет защиты при реализации органами публичной власти конституционного права на судебную защиту в гражданском и арбитражном процессах // Вестник Уральского юридического института МВД России. № 3. С. 131-134.
- Пожарская Т.Р. Публичный интерес как одно из оснований обращения органов публичной власти в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц // Материалы VI Уральского Форума конституционалистов / отв. ред. М.С. Саликов. Ч. 1. Екатеринбург : Уральский государственный юридический университет, 2021. С. 187-194.
- Сергевнин С.Л. 2009. Конституционный нормоконтроль и отдельные общетеоретические проблемы судебного нормотворчества // История государства и права. № 22. С. 6-11.
- Слюсенко С.В. 2005. Компетенция Конституционного Суда Приднестровской Молдавской Республики по делам о проверке конституционности правовых актов в порядке абстрактного конституционного контроля // Некоторые аспекты конституционной юстиции. Тирасполь. С. 21-31.
- Тахтарев К.М. 1907. От представительства к народовластию. Санкт-Петербург : Библиотека обществознания. 228 с.
- Юдин Ю.А. 1998. Политические партии и право в современном государстве. Москва : Форум : ИНФРА-М. 284 с.

References

Avakyan S.A. *Constitutional Law of Russia: in two volumes, vol. 2*, Moscow, Yurist, 2005, 719 p. (In Russ.).

Avakyan S.A. *Deputy: Status and Activity*, Moscow, Politizdat, 1991, 287 p. (In Russ.).
Dmitriev Yu.A., Shapkin M.A., Shumilov Yu.I. *Law Enforcement Agencies of the Russian Federation*, Moscow, Omega-L, 2009, 381 p. (In Russ.).

Grankin I.V. *Parliament of Russia*, Moscow, Izdatel'stvo gumanitarnoj literatury, 2001, 368 p. (In Russ.).

Grigoryeva E.A. Commentary to the Federal Law of May 8, 1994 No. 3-FZ "On the Status of a Member of the Federation Council and the Status of a Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation", *The GARANT System*, available at: <https://base.garant.ru/57569539/> (accessed December 25, 2022). (In Russ.).

Guskova A.P., Shamardin A.A. *Law Enforcement Agencies (Judicial System)*, Moscow, Yurist, 2005, 384 p. (In Russ.).

Karasev A.T. *Deputies in the System of Representative Power (Constitutional and Legal Research)*, Yekaterinburg, 2009, 276 p. (In Russ.).

Karasev A.T., Savoskin A.V. Deputy Request as a Type of Appeal of Deputies of the Subjects of the Russian Federation, *Rossijskij yuridicheskij zhurnal* [Russian Juridical Journal], 2018, no. 3, pp. 52-60. (In Russ.).

Korolev A.N., Pleshakova O.V. *Commentary on the Federal Law "On the Status of a Member of the Federation Council and the Status of a Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation" (article-by-article)*, Moscow, Yusticinform, 2008, 224 p. (In Russ.).

Lazarev L.V., Morshakova T.G., Strashun B.A. et al. *The Constitution of the Russian Federation in the Decisions of the Constitutional Court of Russia*, Moscow, Institut prava i publichnoj politiki, 2005, 670 p. (In Russ.).

Nudnenko L.A. *Constitutional and Legal Status of a Deputy of the Legislative Body of State Power in the Russian Federation*, Yuridicheskij centr Press, 2004, 473 p. (In Russ.).

Osnovin V.S. *The Right to Request Deputies of Local Councils*, Moscow, Gosyurizdat, 1957, 29 p. (In Russ.).

Ostapovich I.Yu., Savoskin A.V. On the Concept of the Constitutional and Legal Category "Citizen's Appeal", *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Tomsk State University Journal of Law], 2021, no. 462, pp. 248-255. (In Russ.). DOI 10.17223/15617793/462/30

Pluta Yu.V. *Constitutional and Legal Foundations of Parliamentary Control in the Russian Federation: PhD Thesis*, Chelyabinsk, 2012, 233 p. (In Russ.).

Pozharskaya T.R. Public Interest as One of the Grounds for the Appeal of Public Authorities to the Court in Defense of the Rights, Freedoms and Legitimate Interests of Other Persons, *Salikov M.S. (ed.) Ural Forum of Constitutionalists, part 1*, Yekaterinburg, Ural'skij gosudarstvennyj yuridicheskij universitet, 2021, pp. 187-194. (In Russ.).

Pozharskaya T.R. Subject of Protection in the Exercise by Public Authorities of the Constitutional Right to Judicial Protection in Civil and Arbitration Proceedings, *Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2021, no. 3, pp. 131-134. (In Russ.).

Sergevnin S.L. Constitutional Norm Control and Certain General Theoretical Issues of Judicial Rulemaking, *Istoriya gosudarstva i prava* [History of the State and Law], 2009, no. 22, pp. 6-11. (In Russ.).

Slyusenko S.V. Competence of the Constitutional Court of the Pridnestrovian Moldavian Republic in Cases of Checking the Constitutionality of Legal Acts in the Order of Abstract Constitutional Control, *Some Aspects of Constitutional Justice*, Tiraspol, 2005, pp. 26-30. (In Russ.).

Takhtarev K.M. *From Representation to Democracy*, Saint Petersburg, Biblioteka obshhestvoznaniya, 1907, 228 p. (In Russ.).

Yudin Yu.A. *Political Parties and Law in the Modern State*, Moscow, Forum & INFRA-M., 1998, 284 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Александр Владимирович Савоськин

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета; профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, г. Екатеринбург, Россия; ORCID: 0000-0002-7112-6845; ResearcherID: AAT-1339-2020; Scopus AuthorID: 57221672430; SPIN-код: 9572-0502; E-mail: savoskinav@yandex.ru

Вероника Александровна Мещерягина

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, г. Екатеринбург, Россия; ORCID: 0000-0001-9507-9417; ResearcherID: ACN-4628-2022; Scopus AuthorID: 57221674244; SPIN-код: 5642-0620; E-mail: metssheryagina@yandex.ru

Татьяна Юрьевна Фалькина

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, г. Екатеринбург, Россия; ORCID: 0009-0005-8958-7358; ResearcherID: MKC-2159-2023; Scopus AuthorID: 58040887300; SPIN-код: 9856-2828; E-mail: f.t.u.81@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Alexander V. Savoskin

Doctor of Law, Head of the Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics; Professor, Department of Constitutional Law, Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia; ORCID: 0000-0002-7112-6845; ResearcherID: AAT-1339-2020; Scopus AuthorID: 57221672430; SPIN-code: 9572-0502; E-mail: savoskinav@yandex.ru

Veronika A. Meshcheryagina

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia; ORCID: 0000-0001-9507-9417; ResearcherID: ACN-4628-2022; Scopus AuthorID: 57221674244; SPIN-code: 5642-0620; E-mail: metssheryagina@yandex.ru

Tatiana Yu. Falkina

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia; ORCID: 0009-0005-8958-7358; ResearcherID: MKC-2159-2023; Scopus AuthorID: 58040887300; SPIN-code: 9856-2828; E-mail: f.t.u.81@mail.ru