

Российское право: состояние, перспективы, комментарии

Научная статья

УДК: 342

DOI:10.17323/2072-8166.2023.2.48.69

Конституционно-правовые формы деятельности депутатов в России: проблемы классификации и реализации



Алла Николаевна Гуторова

Юго-Западный государственный университет, Россия 305040, Курск, ул. 50 лет Октября, 94, allagutorova@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0345-6903>



Аннотация

В статье рассматриваются формы депутатской деятельности и полномочия депутатов как непосредственно связанные с конституционной целью реализации депутатского мандата. Законодательное регулирование форм депутатской деятельности неоднократно менялось, в связи с этим появлялись дифференцированные подходы к осмыслению системы форм депутатской деятельности. Целью исследования является классификация форм деятельности депутатов. Формы депутатской деятельности делят на лояльные и оппозиционные, базовые (основополагающие) и контрольные. К базовым формам деятельности относятся: взаимодействие с избирателями и участие в заседаниях представительного органа. К контрольным формам деятельности депутатов относят интерпелляцию, вотум недоверия, резолюцию порицания, парламентское расследование. Автором определяется вид конституционно-правовых норм, устанавливающих полномочия и формы деятельности депутатов. Нормы о полномочиях депутатов, как правило, материально-правовые, в то время как нормы, определяющие формы депутатской деятельности, предопределяют их свободную политическую деятельность. Результатом анализа полномочий и форм депутатской деятельности на федеральном уровне является вывод об обеспечении народного доверия посредством посещения и участия в работе коллегиальных органов государственной власти. Автор обращает внимание на необходимость устранения неточностей при законодательном регулировании понятий «участие в заседаниях» и «участие в работе». Сформулирован вывод о необходимости разграничить понятия «формы депутатской деятельности» и

«полномочия депутатов», подчеркивая различия между ними, в том числе путем сопоставления индивидуальных полномочий парламентариев, не связанных с выражением публичной власти. К таковым относятся участие в выполнении поручений палат, организация парламентских слушаний, внесение парламентского или депутатского запроса, обращение с вопросами к членам Правительства. Автор отмечает ослабление роли депутатского запроса как контрольного механизма, преобразование его в обращение к другим бюрократическим инстанциям. В свою очередь депутатское обращение с вопросом к члену Правительства приобретает контрольные функции. Таким образом, демократизм конституционализма, в числе прочего, предопределяется разнообразием индивидуальных и коллективных форм депутатской работы, которые должны быть весьма обширными.



Ключевые слова

депутат; полномочия; статус; мандат; депутатский запрос; парламентский контроль; участие в заседании; участие в работе.

Для цитирования: Гуторова А.Н. Конституционно-правовые формы деятельности депутатов в России: проблемы классификации и реализации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2023. Т. 16. № 2. С. 48–69. DOI:10.17323/2072-8166.2023.2.48.69.

Благодарности: Публикация подготовлена в рамках выполнения государственного задания на 2023 № 085102020-0033 «Трансформация частного и публичного права в условиях эволюции личности, общества и государства».

Статья опубликована в рамках проекта поддержки публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ.

Russian Law: Conditions, Perspectives, Commentaries

Research article

Constitutional Forms of Deputies Activity in Russia: Classification and Implementation



Alla N. Gutorova

Southwestern State University, 94/50 Let Oktyabrya Str., Kursk 305040, Russian Federation, allagutorova@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0345-6903>



Abstract

The article examines the forms of parliamentary activity and powers of deputies directly related to the constitutional goal of realizing mandate of national confidence. Legislative regulation of forms of the activity has changed more than once, therefore differentiated approaches to understanding the system of forms of deputy activity appeared. The

purpose of the study is to classify and systematize the forms of deputy activity. Its forms can be divided into loyal and oppositional, basic (fundamental) ones and control. The basic forms of activity of national representatives include: interaction with voters, participation in meetings of a representative body. Control forms of activity of deputies include interpellation, non-confidence vote, resolution of censure, parliamentary investigation. Within the framework of the study, the author determines the type of constitutional and legal norms establishing the powers and forms of activity of deputies. The norms on the powers of the people's representatives are usually substantive, while the norms defining forms of deputy activity predetermine their free political activity aimed at realizing mandate of popular confidence. The result of analysis of powers and forms of parliamentary activity at the federal level of public power is the conclusion about ensuring the mandate of popular trust through visits and participation in the work of collegial bodies of state power. At the same time, author draws attention to the need to eliminate the inaccuracies that have arisen in the legislative regulation of the concepts of "participation in meetings" and "participation in work". As a result of the study, author formulates a conclusion about the need to differentiate concepts of the form of deputy activity and of deputies powers, emphasizing their differences, including by comparing the individual powers of parliamentarians not related to the expression of public power. These include participation in the execution of instructions from the chambers, organization of parliamentary hearings, submission of a parliamentary or deputy inquiry, and addressing questions to members of the Government. The author notes weakening of the deputy's request role as a control mechanism, its transformation into an official appeal to other officials. In turn, addressing a question to a member of the Government of the Russia acquires control functions. Accordingly, the democratic nature of constitutionalism, among other things, is predetermined by a sufficient variety of individual and collective forms of parliamentary work, which should be very extensive.



Keywords

deputy; powers; status; mandate; deputy inquiry; parliamentary control; participation in the meeting; participation in the work.

For citation: Gutorova A.N. (2023) Constitutional Forms of Deputies Activity in Russia: Classification and Implementation. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, no. 2, pp. 48–69 (in Russ.). DOI: 10.17323/2072-8166.2023.2.48.69.

Acknowledgments: The study was carried out within the framework of the state task for 2023 "Transformation of private and public law in conditions of evolving personality, society and the state" No. 0851-20200033.

The paper is published within the project of supporting the publications of the authors of Russian educational and research organizations in the Higher School of Economics academic publications.

Введение

Классификация конституционно-правовых форм деятельности депутатов имеет одновременно важное теоретическое и практически-прикладное значение. В теоретико-методологическом смысле существенным является институциональное разделение функций народного предста-

вительства, что позволяет на основе анализа синтезировать их формы деятельности (как своего рода «внешнее» проявление функциональных особенностей народного представительства). В нормативно-правовом смысле формы деятельности депутатов нуждаются в адекватном регулировании, что должно сопровождаться надлежащими гарантиями их конституционно-правового статуса, включая судебную практику. В связи с этим в доктрине сложились различные подходы к классификации и систематизации форм депутатской деятельности.

Традиционно формами депутатской деятельности считаются участие в законодательной деятельности (или в правотворчестве на уровне муниципальных образований, которое не является законотворчеством) [Гошуляк В.В., 2018: 19], депутатские запросы, рассмотрение обращений граждан, организация депутатских (парламентских) слушаний, взаимодействие с населением. При этом Л.Ю. Свистунова обоснованно расширяет границы института парламентских слушаний до «обсуждения», т.е. рассмотрения, анализа проблем и выражения мнений депутатов вне официального заседания органа народного представительства, его комитетов и комиссий, фракций и депутатских групп [Свистунова Л.Ю., 2014: 8]. С этой точки зрения категорию «публичные слушания» при классификации форм депутатской деятельности можно укрупнить до позиции «обсуждение вне заседаний». Впрочем, применительно к деятельности местных сообществ подобная трансформация имела бы недостатки, поскольку Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, в отличие от законодательства об организации публичной власти на федеральном уровне и в субъектах федерации, предусматривает ряд вопросов, которые подлежат обязательному рассмотрению в формате публичных слушаний (изменения уставов муниципалитетов, проекты бюджетов, вопросы о преобразовании муниципальных образований и др.). Вследствие этого публичные слушания становятся формализованной процедурой, что отличает данную форму муниципальной демократии от проявлений консультативного народовластия на других уровнях публично-властной системы.

М.В. Демидов полагает, что самостоятельной формой депутатской деятельности является «парламентский контроль» [Демидов М.В., 2008: 129]. Если принять за основу эту позицию, то основные формы парламентского контроля (в особенности — запросы, расследования) следовало бы объединить в одну весьма крупную группу, которая будет нуждаться в дальнейшей детализации. При этом останется открытым

¹ Федеральный закон от 6.10. 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ 2003. № 40. Ст. 3822

вопрос, например, об отнесении к соответствующим классификационным позициям такой формы деятельности депутатов, как контроль за исполнением законов и подзаконных нормативных актов. С одной стороны — это форма контрольной деятельности, с другой — завершение процесса нормотворчества, связанное с реализацией права.

В.С. Кашо квалифицирует депутатские расследования, правотворческую инициативу, деятельность депутатских групп и фракций в качестве форм оппозиционной депутатской деятельности [Кашо В.С., 2010: 91]. Исходя из этого, формы депутатской деятельности можно подразделить на лояльные (солидарные с курсом правящих политических сил) и оппозиционные (направленные на противодействие политике большинства в соответствующем коллегиальном органе публичной власти).

Л.Т. Санова применительно к вопросу о деятельности муниципальных депутатов предложила четырехзвенную классификацию форм депутатской деятельности, которая включает, во-первых, работу в органе народного представительства, во-вторых, взаимодействие с населением избирательного округа, в-третьих, использование депутатского запроса, в-четвертых, взаимодействие с различными организациями по вопросам местного значения [Санова Л.Т., 2009: 58]. Если данный подход распространить на вышестоящие уровни публичной власти, заменив при этом «депутатский запрос» (как частную форму) на более широкую категорию «депутатского контроля», то в целом этот подход можно было бы считать приемлемым. Однако он все равно не учитывает многообразие фактически складывающихся форм активности депутатов.

Кроме официальных, поощряемых правом форм депутатской деятельности имеют место и латентные ее проявления, которые также становятся объектом интереса в доктрине. Критической оценке в ней подвергаются, например, различные формы лоббизма, включая реализацию рыночных интересов, угрозы коррупционного характера, сращивания публичного аппарата с криминальными структурами и др.

1. Конституционно-правовая система обеспечения мандата народного доверия в России

Классификация и систематизация конституционно-правовых форм деятельности депутатов существенно влияет на реализацию этих направлений депутатской активности, что непосредственно связано с конституционной целью обеспечения мандата народного доверия. Доверительные отношения между массами и их квалифицированными представителями предполагают передачу, «передоверие» властных полномочий и публично значимых функций. Как подчеркивает Х.А. Тхаби-

симов, в рамках форм депутатской деятельности народный избранник «трансформирует доверие, которое ему оказывает население, в конкретные дела», направленные на реализацию публичных интересов [Тхабисимов Х.А., 2017: 77]. Здесь имеет место многосторонняя договоренность субъектов конституционных правоотношений, зачастую даже не опосредованная правовым регулированием, но поддерживаемая и охраняемая конституционным правом на уровне фундаментальных юридических принципов, имеющих правоустанавливающее значение.

В правоотношении народного представительства выделяются такие структурные компоненты, как стороны, предмет и содержание. Последняя часть (содержание) нуждается не только в сущностной, но и формально-внешней институционализации, что гарантируется посредством конституционно-правового регулирования общественных отношений, а также подсказывается общественно-политической жизнью, формирующей конституционные обыкновения и обычаи. При этом законодательство о формах деятельности депутатов в СССР и в современной России многократно изменялось. Ввиду этого наблюдались дифференцированные подходы к осмыслению системы форм депутатской деятельности.

Базовые, основополагающие формы деятельности депутатов (взаимодействие с избирателями, участие в заседаниях палаты) остаются неизменными. Трансформируются контрольные формы деятельности депутатов, некоторые из них (хорошо известные зарубежной практике) в России не применяются или используются весьма фрагментарно (интерпелляция, вотум недоверия, резолюция порицания, парламентское расследование). Имеет место и обратная тенденция (прежние формы депутатской деятельности утрачивают значение вследствие потери актуальности, превращения в архаичный институт).

Таковым, в частности, является предусмотренное ст. 6 Закона СССР «О статусе народного депутата СССР»² право депутатов на «участие в работе нижестоящих Советов». В СССР данная форма депутатской деятельности была логичной: Советы образовывали единую систему государственных органов без деления на государственную и муниципальную власть. Если Конституция страны признает «демократический централизм», логично ожидать институционализации своего рода «контрольных» депутатских функций, только обращенных не «вовне» (исполнительная власть), но «внутри» системы представительной демократии. Сегодня такая форма депутатской деятельности выглядела бы совершенно неприемлемой хотя бы потому, что ныне нет нижестоящих

² Закон СССР от 31.05.1990 «О статусе народного депутата СССР» // ВВС СССР. 1990. № 24. Ст. 443. Утратил силу.

органов народного представительства. Каждый государственный или муниципальный орган с точки зрения его конституционного статуса является самостоятельным и независимым в реализации установленной законом компетенции.

С.В. Нарутто обращает внимание на такую (если не совсем новую, то весьма обновленную) форму депутатской деятельности, как взаимодействие органов народного представительства с прокуратурой. В прежних версиях правового моделирования депутатской деятельности этому механизму отводилась главным образом юридико-надзорная роль, связанная методологией последующего правового контролирования результатов функционирования народного представительства. Сегодня ситуация коренным образом изменилась. С.В. Нарутто подчеркивает, что прокуратура расширила формы такого взаимодействия, начиная с реализации права законодательной инициативы и заканчивая «содействием в планировании правотворчества, консультированием представительных органов по вопросам своей компетенции» и др. Это автором оценивается в целом положительно, поскольку тем самым «обеспечивается системный подход к развитию законодательства и муниципальных правовых актов» [Нарутто С.В., 2017: 12].

Понятие «формы депутатской деятельности» не следует смешивать с категорией «полномочия депутатов». В первом случае речь идет о внешних путях и способах реализации компетенции, которые имеют главным образом процессуально-правовую, но не материально-правовую природу. Например, депутат участвует в заседаниях коллегиального органа, членом которого он является. Это форма деятельности, имеющая конституционно-процессуальную природу. В соответствующем заседании коллегиального органа депутат вправе вносить проекты, критиковать проекты других депутатов, задавать вопросы, участвовать в обсуждении, голосовать и т.д. Это также процессуальные формы. Компетенция же депутатов — сфера материально-правового регулирования. Например, в том же Законе о статусе народных депутатов (ст. 10) имелась уникальная для опыта современной России норма, согласно которой на заседаниях Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР депутаты были вправе «решать все вопросы, относящиеся к ведению СССР». Сегодня подобная компетенция депутатов вошла бы в противоречие с конституционным принципом разделения властей (ст. 10 Конституции России).

Предметы ведения современной России реализует не только парламент, но и другие высшие государственные органы. Однако никто не оспаривает тот факт, что именно парламенту принадлежит право принятия законов, которые по юридической силе выше подзаконных нор-

мативных актов. Результаты законодательной деятельности парламентариев в порядке предварительного или последующего конституционного контроля могут быть обжалованы в Конституционном Суде России, что также защищает общество от произвольных и неконтролируемых (в юридическом смысле) действий носителей мандата народного доверия [Лазарев В.В., 2010: 54].

Данными обстоятельствами предопределяется весьма важная для современного конституционного права России проблема определения вида конституционно-правовых норм, устанавливающих полномочия и формы деятельности депутатского корпуса. Если исходить из предположения, что конституционно-правовые нормы могут быть управомочивающими, обязывающими и запрещающими, императивными и диспозитивными, материальными и процессуальными, регулятивными и охранительными, нормами-определениями, нормами-целями, нормами-принципами, гарантийными, поощрительными, стимулирующими, коллизионными, компетенционными, ограничительными и организационно-техническими, то необходимо определить, какими именно нормами регулируются формы деятельности и компетенция парламентариев [Таева Н.Е., 2010: 78–98].

Депутатские полномочия, на наш взгляд, могут определяться не только управомочивающими, но также обязывающими и запрещающими конституционно-правовыми нормами. Нередко законодатель формулирует обязанности депутатов (присутствовать на заседаниях представительного органа) и запреты в отношении их деятельности (недопустимость пропаганды и агитации, направленной на разжигание национальной вражды), что также охватывается понятием «полномочие». Это не обязательно «правомочие» или «субъективное право», возможны также субъективные обязанности. Депутатские полномочия могут формулироваться в императивной и диспозитивной формах. Управомочивающие нормы сами по себе диспозитивны, равно как запрещающие — императивны. Конституционная дискреция может содержаться не только в управомочивающих, но также в обязывающих конституционно-правовых нормах, определяющих компетенцию депутатов. Нормы о полномочиях депутатов, как правило, являются материально-правовыми. Они содержат дефиниции, определяют цели и принципы, разрешают юридические коллизии, вводят правоограничения по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции и даже зачастую определяют морально-этические правила. Все это комплексно характеризует сущность норм, определяющих депутатские полномочия.

В отличие от этого конституционно-правовые нормы, определяющие формы депутатской деятельности, как правило — управомочивающие, диспозитивные, определяющие цели и принципы, но главным обра-

зом — гарантийные, поощрительные и стимулирующие [Гущина Н.А., 2010: 78–98]. Их основное предназначение — не столько ограничить депутатов, связав их мерами юридической ответственности, сколько предопределить их свободную политическую деятельность, направленную на обеспечение мандата народного доверия. Конституционная система создает условия предсказуемости деятельности законодателей. Но строгая формализация деятельности парламентариев, ограниченная к тому же принудительной силой государства (например, посредством прокурорского надзора и последующего судебного контроля), в большинстве случаев малоэффективна. Причина тому — конституционная цель гарантирования полноценного мандата народного доверия (доверие как дискреция, как возможность свободно действовать, пока доверие не будет утрачено).

Говоря о конституционно-правовой системе обеспечения мандата народного доверия, мы имеем в виду главным образом не вынужденное доверие в тоталитарном обществе, которое основано на страхе и манипулировании общественным мнением, но подлинное доверие, проистекающее из свободы волеизъявления на конкурентных, альтернативных и демократических выборах. Это доверие является ситуативным, ведь депутаты могут утратить доверие избирателей в течение срока полномочий, кроме того — они обязаны подтверждать это доверие в ходе очередных выборов в равной и справедливой борьбе со политическими оппонентами, представляющими альтернативные политические силы, особенно конкурирующие партии.

Поэтому не следует смешивать мандат народного доверия, обращенный к некоторым частным компонентам функционирования государственного аппарата, с доверием общества к государству и праву в целом. Народное доверие к депутатам и выборным должностным лицам, вообще к персоналиям политической жизни ситуативно, изменчиво, его не следует отождествлять с доверием к власти и властным институтам в целом. Последняя форма доверия, напротив, не должна быть ситуативной. Иное приводит к хаосу, беспорядку, нигилизму. В связи с этим есть смысл полагать, в частности, что обвинение современной власти в коррупции — это ситуативная форма народного недоверия, обращенная против деятельности чиновников-коррупционеров, но не публичной власти в целом. Минимизация, блокирование и пресечение коррупции (ее полное искоренение вряд ли возможно) способны повысить ситуативное доверие народа к деятельности выборных лиц и назначаемых выборными органами чиновников. В свою очередь конституционные формы депутатской деятельности в их многообразии и системном единстве призваны способствовать этому.

2. Формы деятельности и полномочия федеральных депутатов и сенаторов

Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³ (далее — Закон о статусе) содержит нормативные указания на основные формы депутатской деятельности. Прежде всего в ст. 5, регуливающей удостоверение и нагрудные знаки парламентариев, содержится предписание о беспрепятственном посещении органов и организаций, включая присутствие на заседаниях коллегиальных органов публичной власти. Организации должны финансироваться из бюджетных средств или иметь налоговые льготы, частные организации федеральные парламентарии беспрепятственно посещать не могут.

Нетрудно заметить, что право на беспрепятственное посещение (в предложенной выше классификации) — это депутатское полномочие («беспрепятственность»), строго говоря — не одна лишь форма депутатской деятельности (деятельность — только «посещение»). Аналогичным образом праву на присутствие на заседаниях коллегиальных органов корреспондирует юридическая обязанность обеспечить доступ федеральных парламентариев на такие заседания (включая, например, заседание представительного органа сельского поселения). Это тоже «полномочие». Но законодатель одновременно в ст. 5 Закона о статусе ясно предписывает и допустимые формы депутатской активности («посещение и присутствие»). В данном случае регулятивные конституционно-правовые нормы подкреплены действием охранительных конституционных норм.

Для анализа важно сделать вывод, что депутаты обеспечивают мандат народного доверия посредством «посещения» органов власти и организаций с государственным финансированием или налоговыми льготами, «участия» в работе коллегиальных органов государственной власти и местного самоуправления. Само по себе «посещение» или «участие», конечно, не гарантирует защиты парламентарием потребностей и интересов избирателей. Однако данные меры могут способствовать их обеспечению и гарантированию при самостоятельной, творческой и относительно свободной (в том числе от правового регулирующего воздействия) работе депутатов. Следовательно, это именно формы деятельности парламентариев.

Статья 7 Закона о статусе непосредственно посвящена систематизации форм деятельности парламентариев. Этот вид исследовательской активности, таким образом, уже реализован законодателем и воплощен им в нормативном (т.е. общеобязательном) выражении. При данных

³ Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ с послед. изм. // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

обстоятельствах доктрина располагает главным образом критическим инструментарием в вопросе о систематизации форм депутатской деятельности, что может выражаться, во-первых, в обнаружении законодательной неполноты, во-вторых, в выявлении юридических неточностей [Авакьян С.А., 2007: 3–12]. Неполнота правового регулирования ст. 7 вытекает, например, из сопоставления норм ст. 5 и 7 Закона о статусе, но это имеет объяснение в обоснованном стремлении законодателя к нормативной экономии, исключающей дублирование правовых норм в различных статьях одного и того же нормативного акта. Что касается ряда неточностей ст. 7, то следует обратить внимание на следующие из них.

Так, законодатель разграничивает понятия «участие в заседании» и «участие в работе», дифференцируя таким образом формы депутатской деятельности без учета общности и различий в статусе самого парламента, его палат, комитетов, комиссий, фракций, депутатских групп и иных структурно-функциональных единиц постоянного или временного действия. Дословно законодатель предопределяет, что сенатор или депутат «участвует в заседаниях» палат, но «участвует в работе» комитетов, комиссий (включая парламентские комиссии при проведении парламентских расследований), рабочих групп. Данный паттерн правового регулирования опирается на конституционно-правовую презумпцию большего разнообразия форм депутатской деятельности в комитетах, комиссиях и др., нежели в деятельности палат в целом. Но так ли это? Можно ли сказать, что палаты исключительно «заседают», в то время как комитеты и комиссии именно «работают»? Допустима ли работа палаты Федерального Собрания вне его заседания? Могут ли комитеты, комиссии и рабочие группы в своей работе обойтись без заседаний?

Предпринятое законодателем разграничение понятий «работа» и «заседание» в данном случае выглядит искусственным. В действительности палаты парламента, его комитеты и комиссии «работают» на основе одной и той же методики, главным компонентом которой является заседание. Последнее, в свою очередь, предполагает формализацию деятельности (ведение заседания, определение повестки дня, заслушивание доклада, вопросы к докладчику, прения и итоговое голосование). Это является равным требованием ко всем видам заседаний. Таким образом, более точным было бы определение следующей формы депутатской деятельности: участие в заседаниях и в работе вне заседаний палат парламента, его комитетов, комиссий и рабочих групп.

Термин «участие в работе» влечет за собой еще одну неопределенность в правовом регулировании, которая вытекает из сопоставительного анализа положений ст. 5 и 7 Закона о статусе. Парламентарий имеет право «участвовать в работе», с одной стороны, комитетов и т.д., с

другой — всех других коллегиальных органов государственной власти и органов местного самоуправления, действующих помимо Федерального Собрания. Однако значение термина «участвовать в работе» в данных случаях не одинаково. При «участии в работе» комитетов, комиссий и рабочих групп палат Федерального Собрания парламентарий обладает полноценным правом на деятельное участие (право инициирования проектов, возможность голосования). Если речь идет об «участии в работе» других коллегиальных органов — это максимум участие с правом совещательного голоса, если не ритуальное участие, которое исключает не только право голоса, но и другие процессуально-процедурные депутатские правомочия (вносить проекты, задавать вопросы, требовать постановки вопроса на голосование и т.д.).

Во всяком случае, депутат Государственной Думы или Совета Федерации не должны пользоваться правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта федерации, задавать вопросы докладчику на заседании представительного органа муниципального образования, тем более голосовать за или против решений, принимаемых этими субъектами конституционных правоотношений. Подобное участие послужило бы основанием признания в судебном порядке решения органа субъекта федерации или муниципалитета недействительным в силу деятельного участия в заседании ненадлежащего субъекта. Но эта логическая конструкция в известной степени опровергается нормативными указаниями Закона о статусе (ст. 5), где закреплено право федерального парламентария именно на «участие в заседании» любого коллегиального органа государственной власти или местного самоуправления. В ст. 7 «право на участие» означает также и право голосовать за или против решения, принимаемого коллегиальным составом депутатов. Прокуратура и судебная система имеют основания полагать, что законодатель в ст. 5 и 7 одного и того же Закона о статусе использовал термин «участие в работе» в тождественном значении.

О возможности такой, казалось бы, алогичной системы истолкования нормативных актов, но принятой в юридическом сообществе и поддерживаемой судами, свидетельствует обширная практика Конституционного Суда России по схожим конституционно-правовым спорам. Примером служит рассмотрение Конституционным Судом в 2019 г. дела о проверке конституционности права адвокатов быть одновременно депутатами представительных органов муниципальных образований, работающими на непостоянной основе. Казалось бы, очевидно, что демократическая система народного представительства не должна препятствовать подобному совмещению статусов. Если депутат не работает на постоянной основе в представительном органе, то он может работать

или служить где угодно, лишь бы это не являлось причиной конституционного конфликта интересов (во многих странах романо-германской правовой семьи, в частности, практикуется совмещение депутатского мандата с должностью министра — но не с другой должностью в системе исполнительной власти, подконтрольной народному представительству).

Запреты такого рода должны быть минимальными, чтобы способствовать реализации принципа всеобщего избирательного права, что гарантировано ст. 32 Конституции России. Конституционный Суд поддержал данную позицию⁴, однако удивительно, что такое дело вообще слушалось в Конституционном Суде.

Совершенно очевидно право адвоката быть одновременно депутатом, работающим на непостоянной основе. Истолкование адвокатским сообществом Москвы законодательства о статусе адвокатов в данном случае является имманентно неконституционным, изначально отрицающим ряд ключевых принципов конституционной демократии. При подобных обстоятельствах логично ожидать от правоприменительной системы толкования ст. 5 и 7 Закона о статусе в духе утратившего силу советского принципа единства системы Советов, при котором федеральный парламентарий был вправе вмешиваться в деятельность любого «нижестоящего» органа народного представительства и пользоваться правами членства в органах, членом которых он не являлся.

3. Индивидуальная функциональная работа российских депутатов

Важно определить границы индивидуальных правомочий парламентариев, реализуемых вне заседаний коллегиальных органов, членами которых они являются. Именно в данном вопросе, на наш взгляд, проходит основной водораздел между «полномочиями» и «формами деятельности» депутатов. Как члены коллегии депутаты главным образом «уполномочены» на участие в работе соответствующего органа (право законодательной инициативы, подачи вопросов, выступления в прениях, голосования, обжалования в суде принятого нормативного акта в случае индивидуального несогласия с коллегиальным решением по юридическим основаниям). Это, конечно, есть форма депутатской деятельности, но «полномочная» по своему существу и не являющаяся своего рода «вневластной» публично значимой функцией. Для классификации форм

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2019 № 29-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина О.В. Сухова» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4411.

депутатской деятельности методологически важнее выявление направлений индивидуальной функциональной работы депутатов, которые не сопряжены с выражением ими публичной власти.

Закона о статусе в ст. 7 относит к таковым участие в выполнении поручений палат, организацию парламентских слушаний, внесение парламентского или депутатского запроса, обращение с вопросами к членам Правительства на заседании палаты Федерального Собрания, обращение «к соответствующим должностным лицам» с требованием «принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан». У депутатов Государственной Думы, в отличие от сенаторов, законодатель выделяет еще две формы деятельности: общую для всех депутатов (работа с избирателями) и специальную для депутатов, которые являются членами фракций (участие в работе фракции). Данная дифференциация в правовом регулировании обусловлена невыборным способом формирования Совета Федерации (у сенаторов нет «избирателей») и отсутствием фракций в данной палате Федерального Собрания.

Право палаты дать депутату «поручение» — весьма спорный конституционно-правовой институт, хотя он широко использовался в советской России и продолжает применяться в наши дни. С одной стороны, парламентарий административно не подчинен коллегиальному представительному органу и не должен выполнять поручения «большинства» вследствие межпартийной и фракционной состязательности в парламенте. С другой, парламент и его палаты нуждаются во внутренней организованности, что предполагает если не субординацию, то, во всяком случае, координацию усилий парламентариев. Закон о статусе не конкретизирует степени обязательности для сенаторов и депутатов поручений палат, не закрепляет возможности или невозможности отказа от выполнения поручения, санкции за его невыполнение и т.п.

Однако многие депутаты, несмотря на эту оговорку, болезненно воспринимают подобные поручения, позиционируя себя скорее как независимых избранных народа, нежели чиновников-функционеров в государственном аппарате. Депутат как член коллегии, действительно, не должен забывать о мандате народного доверия в течение срока легислатуры и основной смысл его деятельности состоит в защите интересов и потребностей избирателей. Однако другие депутаты предпочитают противоположный путь. Мандат народного доверия, с их точки зрения, приобретает лишь в избирательной кампании. В течение срока полномочий депутат есть своего рода чиновник, который должен поддерживать административную дисциплину, выполнять поручения руководства, согласовывать свою волю с более влиятельными фигурами истеблишмента и понимать свое весьма скромное место в государствен-

ной машине. При таком толковании статуса парламентариев институт поручений палаты выглядит минимально обязывающим. Но он все равно подчеркивает, что депутат не пользуется независимым статусом, так как обязан выполнять «поручения».

Парламентские (публичные, депутатские и т.п.) слушания — это одна из «внесессионных» (вне заседания) форм работы палат, которая приобрела популярность на постсоветском пространстве именно благодаря отсутствию ее формализации, присущей заседанию органа, его палаты, комитета, комиссии и т.д. В заседании депутат связан регламентными нормами больше, чем в ходе слушаний. По форме парламентские слушания весьма близки научным конференциям («круглым столам», форумам, симпозиумам и т.п.), причем статус парламентария не является обязательным условием участия в слушаниях. К работе в слушаниях приглашают не только наблюдателей (сотрудников СМИ, публики), но также и участников, являющихся специалистами или активистами. Подобная гибридная форма публичной коммуникации, конечно, в некотором смысле размывает чистоту народного представительства, позволяя пользоваться правом оратора не только лицам, которые имеют выборный мандат, но и всем другим приглашенным. Но круг приглашенных, как правило, определяет сам орган народного представительства. Поэтому слушания вполне можно считать формой депутатской деятельности.

Обратим внимание, что в Законе СССР «О статусе народного депутата СССР» (ст. 7) предусматривалась возможность объединения народных представителей не только в постоянные и временные депутатские группы, но также в «депутатские клубы». Подобная форма публичной коммуникации была менее формализована и более свободна, чем современные публичные депутатские слушания, причем она могла полностью заменить или поглотить последнюю с организационно-правовой точки зрения. При этом советский закон весьма тщательно следил за «чистотой рядов» [Ермашенкова С.А., 1990: 6] подобной коммуникации: в ней могли участвовать именно депутаты, которые обладали соответствующим мандатом, но не все лица, пусть даже и приглашенные органом народного представительства на основе его добровольного волеизъявления.

Полагаем, что в этом есть резоны с конституционно-правовой точки зрения. Вопрос не в том, что статус депутата дает ему право на особое положение в обществе. Дело в другом: избирательная кампания — процедура слишком дорогостоящая и слишком конкурентная для политической системы форма взаимодействия политиков в социальной среде, чтобы фактором избрания народом (причем на ограниченный срок полномочий, по истечении которого мандат необходимо подтвердить) можно было бы пренебрегать. Формализация на законодательном уровне процедур коммуникации

депутатов с общественностью и специалистами, на наш взгляд, излишня в силу очевидности и несвязанности с мандатом. Конституционно-правовое значение должны иметь главным образом формы деятельности именно депутатов, но не других лиц, не обладающих мандатом. С этой точки зрения институт публичных (депутатских, парламентских) слушаний в современной России заслуживает критического осмысления.

Парламентский и депутатский запросы различаются в зависимости от того, кто является субъектом данного правомочия — парламент (его палата) или индивидуальный депутат [Матросов С.Н., Чернышева А.В., 2020: 152]. Законодательство СССР допускало подачу запросов каждым депутатом или их группой с последующим оглашением содержания запроса на заседании коллегиального органа (ст. 13 Закона СССР «О статусе народного депутата СССР» и др.). Следствием была конституционно-правовая неопределенность: является ли это обращение волей всего депутатского корпуса или оно есть лишь проявление индивидуальной позиции депутата-автора запроса? Современное законодательство разграничивает индивидуальные и коллегиальные обращения депутатов, именуя их «депутатскими» и «парламентскими» соответственно.

С точки зрения механизма конституционно-правового регулирования данных общественных отношений важно разграничивать предмет депутатского (парламентского) запроса и правовые последствия его внесения. Законодательство СССР устанавливало, что депутатский запрос может быть внесен только по фактам нарушения или невыполнения кем-либо правовых актов. Правовым последствием внесения запроса служила не только обязанность лица, к которому обращен запрос, дать ответ в сокращенные сроки, но также обязанность коллегиального органа заслушать данный ответ, который подлежал публичному оглашению и опубликованию. В свою очередь депутат обладал правом оценки ответа на запрос (положительной или отрицательной). Все это в совокупности создавало действенный контрольный механизм запросов, несмотря на «комбинированную» модель регулирования, сочетавшую индивидуальную волю депутата и коллективное обсуждение в ходе сессии или заседания палаты.

Современное законодательство, несмотря на его кажущуюся ясность, недвусмысленность правового регулирования и исключение правовой неопределенности, которая наблюдалась в советском законодательстве [Нудненко Л.А., 2003: 7–11], в действительности лишило институт депутатского запроса его внутреннего контрольного содержания путем модернизации в обычное официальное обращение депутатов, групп депутатов, палат парламента и парламента в целом. Каждый субъект конституционных правоотношений имеет право на официальное обращение к другим официальным инстанциям. Это правомочие очевидно

вытекает из существа государственной деятельности и не нуждается в конституционно-правовой институционализации. Если депутатский или парламентский запрос сводится к ординарному обращению депутата или палаты парламента, сопряженному лишь с сокращением процессуальных сроков рассмотрения таких обращений и ответов на них, контрольный потенциал депутатского запроса неизбежно снижается вплоть до потери его юридического смысла.

Советская методология депутатского запроса предполагала своего рода состязательный процесс, сторонами которого были заявитель (депутат, группа депутатов) и ответчик (лицо, к которому обращен запрос), а роль квазисудебной инстанции выполнял сам представительный орган. Современный закон исключил взаимодействие индивидуальных и коллективных запросов, обособив каждый институт и стимулируя тем самым автономную деятельность управомоченных субъектов, действующих по собственному усмотрению. С точки зрения общепризнанной юридической техники конституционно-правового регулирования это, казалось бы, логично. Но тем самым из юридической материи неизбежно выхолостился контрольный механизм депутатских запросов. Они трансформировались в обычные обращения депутатов и коллегиальных депутатских органов.

Институт обращения с вопросами к членам Правительства на заседании палаты Федерального Собрания является формой прямого контроля Совета Федерации и Государственной Думы над высшим органом исполнительной власти. Члены Правительства Российской Федерации (Председатель, его заместители и министры) административно не подчинены палатам парламента, но связаны организационно-управленческой волей депутатского корпуса: они обязаны являться на заседания палат Федерального Собрания и отвечать на вопросы парламентариев. Это ставит министров в определенную зависимость от парламентариев, что допустимо в демократическом обществе и не может рассматриваться как нарушение конституционного принципа разделения властей. Доверие, оказанное избирателями депутатскому корпусу, нуждается в последующем движении и трансформации через министров и других руководителей исполнительной власти вплоть до нижестоящих структурных единиц всей системы публичного управления. Не избираемые народом министры нуждаются как минимум в опосредованной легитимации волей депутатского корпуса. Это предполагает не только участие парламентариев в федеральной кадровой политике, но и ограниченный контроль над текущей деятельностью исполнительной власти [Труханова Д.С., 2020: 94]; [Мурашко М., 2020: 3–6].

Данная проблема усложнилась конституционными поправками 2020 г., согласно которым Президент Российской Федерации приобрел правомочие

«общего руководства» Правительством, а федеральные органы исполнительной власти подразделились на две большие группы: руководимую Президентом и руководимую Правительством [Дзидзоев Р.М., 2020: 33–36].

Наконец, право на обращение «к соответствующим должностным лицам» с требованием «принять меры к немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан» составляет, несомненно, контрольную форму индивидуальной деятельности парламентариев, весьма близкую к методологии прокурорского надзора. Обращение с требованием, несмотря на официальность подобного требования, не влечет за собой безусловной обязанности лица, к которому требование обращено, следовать воле парламентария. Требования парламентариев юридически можно игнорировать, если это мотивировано ссылкой на нормы законодательства. Сила подобных требований состоит не столько в авторитете системы народного представительства, сколько в правомерной юридической позиции сенатора или депутата. Обнаружив нарушение закона, парламентарий должен на это отреагировать доступными ему средствами. В отличие от большинства граждан, инструментарий деятельности носителей мандата народного доверия нуждается в особом гарантировании, что придало бы ему соответствующий статус и политический вес.

В русле исследования систематизации форм депутатской деятельности обратим внимание на еще два взаимосвязанных вопроса, которые пока не нашли разрешения в законодательстве, но являются актуальными и значимыми для совершенствования правовой системы страны. Речь идет о праве парламентариев на финансовые проверки деятельности органов исполнительной власти и об обязанности депутатов рассматривать жалобы граждан с соблюдением правил публичного производства. Постановка этих проблем предопределяется полномочиями Счетной палаты (в части финансового контроля)⁵ и компетенцией Уполномоченного по правам человека Российской Федерации⁶ (в аспекте производства по рассмотрению жалоб граждан), которые законодатель признает за парламентскими органами контроля, но почему-то не признает их за самими депутатами. Данное состояние правового регулирования трудно признать удачным. Странно, что непосредственный носитель компетенции (коллективно сенаторы и депутаты) создают контрольные органы для реализации своих конституционных полномочий, но не признают эту же компетенцию за самими собою. Парламентарии, на наш взгляд,

⁵ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ с послед. изм. «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

⁶ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ с послед. изм. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

должны обладать полномочиями, которые законодатель признает за аудиторами Счетной палаты и Уполномоченным по правам человека (а также рядом иных «уполномоченных»)⁷. Аналогичная компетенция нуждается в конституционной институционализации применительно к деятельности депутатов законодательных органов субъектов федерации и представительных органов муниципальных образований.

Заключение

Доверительность отношений между народом и депутатским корпусом в значительной мере предопределяется системой конституционно-правовых форм депутатской деятельности, которые должны быть адекватными складывающимся общественным отношениям, учитывать отечественные и зарубежные тенденции и традиции, а также опираться на достижения современной доктрины. Формы депутатской деятельности не находятся в статичном состоянии; напротив, они регулируются законодателем и реализуются правоприменительными органами в перманентном совершенствовании и развитии. При этом каждое крупное законодательное изменение конституционно-правового характера нуждается в доктринальном обосновании.

Своего рода «априорными первопринципами» мандата народного доверия служат, на наш взгляд, гарантированные законом возможности депутатского корпуса влиять на политический процесс, предопределять вектор его дальнейшего развития, определять стратегию и тактику государственного и муниципального механизма. Данная гипотеза проверяется и многократно подтверждается эмпирическим путем, в том числе новейшей историей российского конституционализма. Номенклатурное правосознание в современной России, к сожалению, препятствует реализации данных принципов, однако в долгосрочной перспективе они в силу объективных причин должны быть реализованы.

Организационная структура депутатской деятельности предполагает не только законотворчество, но и активные дебаты, обсуждения насущных проблем, предложения альтернативных путей решения, причем не всегда таких, которые разделяются правительством, министерствами и вообще исполнительной властью. Депутаты — это политики, основными методами работы которых являются убеждение и ораторское искусство. В современных условиях электронной трансформации общества

⁷ Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8427; Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390; Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

эта деятельность может осуществляться через Интернет с использованием официальных сайтов и социальных сетей. Здесь также требуется разумное правовое регулирование, которое не должно связывать политическую инициативу и необоснованно ограничивать депутатский корпус в новаторских решениях, зачастую оппозиционного характера.

Конституционализм создает институциональные условия функционирования легальной и конструктивной оппозиции, которой чужды экстремизм, насильственные формы захвата власти и другие противоправные формы политической активности. Демократический потенциал конституционного института представительного народовластия в России используется далеко не полным образом и нуждается в стимулирующем конституционно-правовом воздействии, включая средства конституционного регулирования и развивающей его практики конституционного правосудия. Особенно это касается конституционно-правового регулирования форм депутатской деятельности.



Список источников

1. Авакян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 3–12.
2. Гошуляк В.В. Проблемы становления парламентаризма в субъектах Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3. С. 15–23.
3. Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права: теория и законодательная практика. СПб.: Пресс, 2003. 292 с.
4. Демидов М.В. Классификация видов и форм парламентского контроля // Вестник Челябинского кооперативного института. 2008. № 2. С. 129–139.
5. Дзидзоев Р.М. Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 33–36.
6. Ермашенкова С.А. Партийные группы в Советах народных депутатов в условиях реформы политической системы. Автореф. дис. ... к. и. н. М., 1990. 21 с.
7. Кашо В.С. Организационные формы оппозиции в системе муниципальной власти // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2010. № 1. С. 89–93.
8. Краснов М.А. Способен ли депутатский запрос быть средством парламентского контроля? // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 4. С. 16–32.
9. Лазарев В.В. Российский парламент как адресат решений Конституционного Суда // Парламентаризм: проблемы теории, истории, практики. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 54–65.
10. Матросов С.Н., Чернышева А.В. Парламентский и депутатский запросы как формы парламентского контроля / Государственная и муниципальная власть в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития. Чебоксары: Чебоксарский кооперативный институт. 2020. С. 152–156.

11. Мурашко М. Выступление на правительственном часе в Госдуме РФ // Медицинская сестра. 2020. Т. 22. № 4. С. 3–6.
12. Нарутто С.В. О взаимодействии органов прокуратуры с представительными органами субъектов Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. № 6. С. 12–18.
13. Нудненко Л.А. Правовое регулирование депутатских запросов в законодательных органах государственной власти Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 2. С. 7–11.
14. Санова Л.Т. Основные формы реализации депутатами представительных органов местного самоуправления своих полномочий // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2009. № 1. С. 57–58.
15. Свистунова Л.Ю. К вопросу о конституционно-правовом закреплении парламентских слушаний в нормах федерального и регионального законодательства // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2014. № 99. С. 1–17.
16. Таева Н.Е. Виды норм конституционного права Российской Федерации. М.: Элит, 2010. 264 с.
17. Труханова Д.С. Правительственный час как коммуникативное событие в русскоязычном парламентском дискурсе // Верхневолжский филологический вестник. 2020. № 1. С. 94–103.
18. Тхабисимов Х.А. Основные формы осуществления депутатом представительного органа местного самоуправления своих полномочий и обеспечение надлежащего профессионального уровня его деятельности / Конституция и конституционная законность. Пятигорск: ПГУ, 2017. С. 76–84.



References

1. Avakyan S.A. (2007) Gaps and defects in constitutional law and ways to eliminate them. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*=Constitutional and Municipal Law, no. 8, pp. 3–12 (in Russ.)
2. Demidov M.V. (2008) Classification of types and forms of parliamentary control. *Vestnik Chelyabinskogo kooperativnogo instituta*=Chelyainsk Cooperative Institute Bulletin, no. 2, pp. 129–139 (in Russ.)
3. Dzidzoev R.M. (2020) Constitutional status of the President of the Russian Federation in the light of the constitutional reform. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*=Constitutional and Municipal Law, no. 10, pp. 33–36 (in Russ.)
4. Ermashenkova S.A. (1990) Party groups in the Soviets of People's Deputies in conditions of the reform of the political system. Candidate of Historical Sciences Summary. Moscow, 21 p. (in Russ.)
5. Goshulyak V.V. (2018) Forming parliamentarism in the Russian Federation entities. *Vestnik Saratovskoy juridicheskoy akademii*=Saratov Law Academy Bulletin, no. 3, pp. 15–23 (in Russ.)
6. Guschina N.A. (2003) *Incentive norms of Russian law: theory and practice*. Saint Petersburg: University Press, 292 p. (in Russ.)
7. Kasho V.S. (2010) Organizational forms of the opposition in the system of municipal power. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*=Siberian Law Institute of Internal Ministry, no. 1, pp. 89–93 (in Russ.)
8. Krasnov M.A. (2009) May a deputy's request be a mean of parliamentary control? *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*=Law. Journal of the Higher School of Economics, no. 4, pp. 16–32 (in Russ.)

9. Lazarev V.V. (2010) The Russian Parliament as an addressee of decisions of the Constitutional Court. In: *Parliamentarism: theory, history, practice*. Moscow: Yurlitinform, pp. 54–65 (in Russ.)
10. Matrosov S.N., Chernysheva A.V. (2020) Parliamentary and deputy requests as forms of parliamentary control. In: *State and Municipal Powers in Russia: Conditions and Prospects*. Cheboksary: Cooperative Institute Press, pp. 152–156 (in Russ.)
11. Murashko M. (2020) Speech at the Government hour in the State Duma. *Meditinskaya sestra*=Nurse, no. 4, pp. 3–6 (in Russ.)
12. Narutto S.V. (2017) Interaction of the prosecutor's office with the representative bodies of the Russian Federation entities. *Vestnik Akademii General'noy Prokuratury Rossiyskoy Federatsii*=Bulletin of General Prosecutor Office Academy, no. 6, pp. 12–18 (in Russ.)
13. Nudnenko L.A. (2003) Regulation of deputy requests in the legislative bodies of Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye*=State Power and Local Self-Government, no. 2, pp. 7–11 (in Russ.)
14. Sanova L.T. (2009) Basic forms of implementation by deputies of representative bodies of local self-government of their powers. *Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii*=Krasnodar MVD University Bulletin, no 1, pp. 57–58 (in Russ.)
15. Svistunova L.Yu. (2014) Constitutional consolidation of parliamentary hearings in the norms of federal and regional legislation. *Politematicheskii elektronnyy zhurnal Kubanskogo agrarnogo universiteta*=Electronic Journal of Kuban Agrarian University, no. 99, pp. 1–17 (in Russ.)
16. Taeva N.E. (2010) *Types of constitutional law norms of the Russian Federation*. Moscow: Elit, 264 p. (in Russ.)
17. Trukhanova D.S. (2020) The government hour as a communicative event in the Russian-language parliamentary discourse. *Verkhnevolzhskiy filologicheskii vestnik*=Upper Volga Philology Bulletin, no. 1, pp. 94–103 (in Russ.)
18. Tkhabisimov K.A. (2017) The main forms of implementation by a deputy of a representative body of local self-government of his powers and maintaining professional level of his activity. In: *Constitution and Constitutional Legality*. Pyatigorsk: University Press, pp. 76–84 (in Russ.)

Информация об авторе:

А.Н. Гуторова — кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author:

A.N. Gutorova — Candidate of Sciences (Law), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 07.07.2022; одобрена после рецензирования 29.12.2022; принята к публикации 04.04.2023.

The paper was submitted to editorial office 07.07.2022; approved after reviewing 29.12.2022; accepted for publication 04.04.2023.