

На правах рукописи



Федоров Владимир Валерьевич

**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕПУТАТА
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Курск – 2026

Работа выполнена в ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Липчанская Мария Александровна

Официальные оппоненты: **Астафичев Павел Александрович,**
доктор юридических наук, профессор,
ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский
университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации», кафедра
конституционного и международного права,
профессор кафедры

Комкова Галина Николаевна,
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Саратовский национальный
исследовательский государственный
университет имени Н.Г. Чернышевского»,
юридический факультет, декан,
кафедра конституционного и муниципального
права, заведующий кафедрой,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
Почетный работник сферы образования РФ

Ведущая организация ФГБОУ ВО «Тверской государственный
университет»

Защита состоится «21» ноября 2026 года в 13 часов 00 минут на заседании диссертационного совета 24.2.435.03 на базе ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» по адресу: 305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» и на сайте <https://swsu.ru/upload/iblock/376/cmxx6atrzb98bsvjcg27ntshibq4c1no/Dissertatsiya-V.V.-Fedorov.pdf>

Автореферат разослан «__» _____ 2026 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Позднякова Елена Владимировна

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационной работы обусловлена необходимостью научного осмысления конституционно установленных публично-правовых основ статуса депутатов законодательных органов субъектов Федерации с учетом современных условий, адекватных этому изменений в законодательстве и правоприменительной практике. Народное представительство находится на новой стадии публично-правовой эволюции, которая обусловлена, с одной стороны, особенностями отечественного государственно-правового строя и его историко-правовыми характеристиками, с другой – общемировыми и универсальными цивилизационными тенденциями, которые оказывают влияние на российский конституционный правопорядок. Несмотря на геополитические обстоятельства, которые свидетельствуют о необходимости адекватного поиска национальной модели государственной системы публичной власти, современная Россия во многом воспринимает фундаментальные ценности демократии и конституционного строя, которые выработаны и апробированы юридической наукой. Народное представительство в современной России должно поддерживать и обеспечивать демократические основы конституционного строя, и в то же время – гарантировать интересы национальной безопасности и потребности дальнейшего развития российского общества.

В данной сфере важнейшая роль отводится народному представительству в субъектах РФ. Россия – многонациональная и территориально обширная страна, которая в своей державности и приверженности исторически заданным приоритетам, тем не менее, публично обязана гарантировать учет специфических особенностей публично-правовых образований, которые входят в ее состав. Субъекты Федерации – не просто системообразующие и функционально значимые компоненты единой системы публичной власти; они – полноценные участники конституционного механизма народовластия, обеспечения народного суверенитета, верховенства прав человека и разделения властей.

Законодательные органы субъектов Федерации входят в единую систему публичной власти и призваны гарантировать реализацию общих государственных задач, которые составляют компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления. При этом они наделены самостоятельными функциями и полномочиями, в которые юридически не вправе вмешиваться ни федеральные, ни муниципальные органы публичной власти.

Данные конституционно-правовые условия определяют статус и публично-правовой мандат депутатов законодательных органов субъектов РФ. Народные представители в субъектах Федерации имеют общий с иными депутатами статус, и в то же время – специфические права и обязанности, которые обусловлены особенностями конституционной организации федеративного устройства в современной России. При подобных обстоятельствах требуется комплексное исследование на теоретическом и практически-прикладном уровнях публично-правового положения депутатов законодательных органов субъектов РФ, их места в единой системе публичной власти и в механизме разделения властей: «по горизонтали» (законодательные, исполнительные, судебные органы); «по вертикали» (разграничение предметов ведения и полномочий между органами Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований).

Публично-правовой статус депутатов законодательных органов субъектов РФ в современной России еще не приобрел завершенных форм; он находится под комплексным регулирующим воздействием Конституции РФ (включая интерпретационную практику судебного конституционного правосудия); федеральных конституционных и федеральных законов; конституций (уставов) и законов субъектов РФ; подзаконных нормативных правовых актов федерального и регионального уровней. Это, с одной стороны, соответствует конституционным принципам федерализма и разграничения компетенции в единой системе публичной власти, с другой – в определенной мере, противоречит требованиям единства законности и

правопорядка в конституционном и демократическом обществе. Актуальность темы исследования также повышается вследствие геополитических обстоятельств, изменений в составе России, присоединения новых территорий, вытекающих из этого особенностей функционирования народного представительства и депутатского мандата в новых и приграничных регионах страны.

При подобных обстоятельствах представляется весьма актуальным исследование научной проблематики публично-правового статуса депутатов законодательных органов субъектов РФ в современной России.

Степень научной разработанности темы исследования обусловлена многогранным характером механизма публично-правового регулирования статуса депутатов в системе народного представительства, что предполагает наличие значительного количества научных работ, посвященных отдельным аспектам темы настоящего исследования.

Проблемы конституционной теории народного представительства исследовали в своих трудах такие авторы, как: С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Н.А. Богданова, О.В. Брежнев, Н.В. Витрук, В.В. Гошуляк, Л.Б. Ескина, В.Т. Кабышев, В.В. Комарова, В.А. Лебедев, М.В. Мархгейм, М.А. Митюков, С.Э. Несмеянова, М.С. Саликов, Л.А. Тхабисимова и др. Вопросам разделения властей и организации публичной власти посвятили свои труды следующие ученые: Д.А. Авдеев, П.А. Астафичев, И.Н. Барциц, Е.В. Белоусова, Н.С. Бондарь, В.И. Бырлэдяну, А.Н. Гуторова, И.Г. Дудко, С.Д. Князев, А.В. Колесников, А.А. Ливеровский, А.Ф. Малый, Л.А. Нудненко, В.В. Полянский, О.В. Романовская, В.И. Фадеев, В.С. Хижняк и др. Проблематика реализации и обеспечения политических прав граждан нашла отражение в исследованиях Г.А. Борисова, Н.В. Бутусовой, Т.М. Бялкиной, Д.С. Велиевой, Е.В. Гриценко, В.Г. Ермакова, Т.Д. Зражевской, О.А. Кожевникова, А.Н. Кокотова, Г.Н. Комковой, И.А. Конюховой (Умновой), А.Н. Костюкова, И.А. Кравца, О.Е. Кутафина, В.В. Невинского, Ж.И. Овсепян и др. Вопросы федерализма и местного самоуправления исследовали К.В. Арановский, А.В. Безруков, Г.А. Василевич, А.В. Должилов, Т.В. Заметина, И.Б. Лагутин, В.В. Лазарев, С.Э. Либанова, С.И. Некрасов,

Г.В. Синцов, В.В. Таболин, И.А. Третьяк, А.А. Троицкая, А.А. Фомин, Е.С. Шугрина и др. Проблемам конституционного принуждения и конституционной ответственности уделяли внимание такие исследователи, как: О.И. Баженова, В.Д. Зорькин, А.И. Ковлер, Е.В. Колесников, А.А. Кондрашев, А.А. Ларичев, М.А. Липчанская, С.В. Нарутто, А.Н. Нифанов, М.В. Пресняков, Г.Б. Романовский, Т.Я. Хабриева, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай, Б.С. Эбзеев и др.

Защищены диссертации по теме: докторские – А.Т. Карасева «Депутат в системе представительной власти: конституционно-правовое исследование» (2009); М.М. Курманова «Проблемы конституционно-правовой ответственности, прекращения, продления полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и депутатов: теоретико-прикладной анализ» (2010); кандидатские – Л.Г. Васьковой «Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента» (2007); Т.В. Ефимова «Статус депутата представительного органа местного самоуправления» (2010); И.В. Захарова «Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления: проблемы теории и практики» (2001); Ю.Д. Ковшуро «Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» (2004); Н.Э. Лебедевой «Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практики» (2002); Ю.В. Митягина «Конституционно-правовые аспекты ответственности депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица органа местного самоуправления: вопросы теории и практики» (2010); А.В. Норкина «Формирование конституционно-правового статуса законодательного (представительного) органа государственной власти области как субъекта Российской Федерации» (2003); И.П. Окулича «Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: правовой статус, природа мандата, проблемы ответственности» (2003) и др.

Вместе с тем, на монографическом или диссертационном уровне заявленная в данной диссертации научная проблематика (с учетом последних изменений в общественно-политических условиях и обстоятельствах, в законодательстве и правоприменительной практике) комплексного освещения не получила. Представленная диссертация отличается от имеющихся исследований в сфере народного представительства своей направленностью на систематизацию и разрешение проблем статуса региональных парламентариев, функционирующих в единой системе публичной власти, с учетом взаимосвязанных реформ федеративных отношений и местного самоуправления.

Объектом исследования является система правоотношений, складывающихся в связи с приобретением, осуществлением и прекращением мандата депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Предмет исследования – выработанные в науке публичного права доктринальные подходы, нормы публичного права, осуществляющие регулирование народного представительства и статуса депутатов в субъектах Российской Федерации, складывающаяся на этой основе правоприменительная практика.

Цель исследования – получение новых научных знаний и формирование научных представлений об институте публичного статуса депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации, выработка вытекающих из этого предложений по совершенствованию российского законодательства и правоприменительной практики.

Для достижения указанной цели определены и разрешены следующие **задачи:**

– сформулировать понятие, сущность и публично-правовую природу статуса депутата органа народного представительства;

- провести обобщение организации народного представительства в субъектах Федерации и муниципальных образованиях как основы статуса депутатов их представительных органов;
- выявить конституционные признаки и организационно-правовые особенности статуса депутатов как членов законодательного органа субъекта Российской Федерации;
- установить и охарактеризовать соотношение статуса депутатов, осуществляющих полномочия на профессиональной основе и без отрыва от основной деятельности;
- определить особенности публично-правового обеспечения права депутатов на законодательную инициативу, на участие в реализации компетенции законодательного органа субъекта Федерации;
- выявить проблемы взаимодействия депутатов с избирателями как объекта публично-правового регулирования и предложить их решение;
- раскрыть гарантии деятельности депутатов законодательных органов субъектов Федерации и их социально-правовое предназначение;
- определить и охарактеризовать основные принципы и формы ограничений, связанных с депутатской деятельностью в народном представительстве субъектов Федерации;
- систематизировать и дать оценку основаниям и процедуре досрочного прекращения полномочий депутатов законодательных органов субъектов Федерации как меры публично-правовой ответственности.

Методологическая основа диссертационного исследования представлена совокупностью общенаучных и специальных методов изучения правовых явлений во взаимосвязи и взаимообусловленности с точки зрения теории и практики, которые выработаны и апробированы современной юридической наукой. При изучении теоретических основ статуса депутата представительного органа субъекта федеративного государства, в основном, использовались методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, системный подход. В процессе исследования публично-институциональных аспектов регулирования статуса депутатов

законодательных органов субъектов Федерации применялись методы сравнительного правоведения, историко-правовой подход. В ходе рассмотрения проблематики гарантий, ограничений и ответственности депутатского корпуса в народном представительстве субъектов Федерации наиболее активно использовался метод критического анализа действующего законодательства и правоприменительной практики.

Теоретическую основу исследования составили труды известных ученых, которые внесли существенный вклад в развитие социальной философии, теоретической юриспруденции, конституционного права. В их числе основоположники классической теории народного представительства (зарубежные и дореволюционные отечественные) – И. Бентам, А.Д. Градовский, Ф.Ф. Кокошкин, Дж. Локк, Дж. Ст. Милль, Ш.Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, Л.А. Тихомиров, Б.Н. Чичерин; ученые советского периода и современные авторы-конституционалисты: С.А. Авакьян, В.Т. Кабышев, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, И.Е. Фарбер, В.Е. Чиркин и др.

Нормативной базой настоящего исследования послужили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, подзаконные акты федеральных органов государственной власти, а также законодательство субъектов Российской Федерации. Особенное внимание уделялось системному анализу Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в его взаимосвязи с иными нормативными правовыми актами, регуливающими статус депутатов органов народного представительства в современной России.

Эмпирическая основа диссертационного исследования охватывает дополнительные источники информации правового значения, включая данные официальных сайтов органов публичной власти, материалы заседаний и совещаний в органах народного представительства, рекомендации экспертов, официальные статистические документы, результаты социологических исследований. Особое внимание уделялось

исследованию практики деятельности законодательных органов субъектов РФ Центрального федерального округа в период с 2021 по 2026 гг., опыта правового регулирования статуса и порядка реализации полномочий депутатами в системе регионального народного представительства.

Эмпирическая база представлена:

- решениями Конституционного Суда Российской Федерации за 1995–2025 гг.; материалами практики Верховного Суда Российской Федерации за 2020–2025 гг.; сведениями, размещенными на официальных сайтах Президента Российской Федерации (kremlin.ru), Правительства Российской Федерации (government.ru);

- данными официальных сайтов законодательных органов субъектов РФ, входящих в Центральный федеральный округ: Московской городской Думы (duma.mos.ru), Белгородской областной Думы (belduma.ru), Брянской областной Думы (duma32.ru), Законодательного Собрания Владимирской области (zsvo.ru), Воронежской областной Думы (vrnoblдума.ru), Ивановской областной Думы (ivoblдума.ru), Законодательного Собрания Калужской области (zskaluga.ru), Костромской областной Думы (kosoblдума.ru), Курской областной Думы (kurskdума.ru), Липецкого областного Совета депутатов (oblsovnet.ru), Московской областной Думы (mosoblдума.ru), Орловского областного Совета народных депутатов (oreloblsovnet.ru), Рязанской областной Думы (rznoblдума.ru), Смоленской областной Думы (smoloblдума.ru), Тамбовской областной Думы (tambovoblдума.ru), Законодательного Собрания Тверской области (zsto.ru), Тульской областной Думы (tulaoblдума.ru), Ярославской областной Думы (yardума.ru).

Научная новизна исследования определена содержащимся в работе новым подходом к решению научной задачи формирования комплексных научных представлений об институте публичного статуса депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации с точки зрения теории, законодательства и правоприменительной практики в современной России. К элементам научной новизны следует отнести следующие

теоретические и прикладные результаты проведенного диссертационного исследования:

- *определено значение* организации народного представительства в субъектах Федерации и муниципальных образованиях как основы статуса депутатов их представительных органов;
- *представлен авторский подход к систематизации и классификации особенностей статуса депутатов как членов законодательного органа субъекта РФ;*
- *предложена концепция публично-институциональных основ регулирования статуса депутатов законодательных органов субъектов Федерации;*
- *дана характеристика гарантий, ограничений и ответственности депутатского корпуса в народном представительстве субъектов Федерации;*
- *обоснованы пути совершенствования законодательства и правоприменительной практики в аспекте публично-правового обеспечения статуса депутата регионального парламента.*

Научная новизна диссертационного исследования нашла отражение в **положениях, выносимых на защиту:**

1. Корреляция публично-правовой природы статуса депутата органа народного представительства с общественно значимой целью обеспечения безопасности конституционного строя предполагает: ограниченность законом сроков полномочий выборных органов и должностных лиц, их обязанность периодически подтверждать мандат народного доверия или лишаться данного мандата, право избирателей свободно осуществлять политический выбор, обязанность органов власти любого статуса и уровня эффективно взаимодействовать с гражданами, знать их нужды и потребности, воплощать их в жизнь посредством реализации компетенции органов публичной власти.

2. Несмотря на расширение дискреции законодателя и сопутствующее этому сужение сферы прямого конституционного регулирования организации народного представительства, в современной России

сохраняются и поддерживаются важнейшие институциональные гарантии федерализма и местного самоуправления, обеспечиваемые посредством институтов основ конституционного строя и прав человека. Современные условия не просто не предполагают отказа от фундаментальных принципов конституционной демократии и правового государства, но требуют, напротив, их дополнительного юридического гарантирования с учетом специфики и самобытности российской политической системы, современных угроз национальной безопасности и устойчивости государственно-территориального устройства России.

3. Статус депутата законодательного органа субъекта РФ выражается не только в совокупности индивидуальных прав и обязанностей, но также в его правовом положении как члена организованной коллегии, уполномоченной законом на осуществление нормотворческой, контрольной и бюджетной прерогативы в единой системе публичной власти на основе конституционного принципа разделения властей. Данная закономерность имеет ряд специфических черт и особенностей применительно к деятельности представительной власти в субъектах Федерации: необходимость своевременного приведения нормативных актов в соответствие с актами более высокой юридической силы, расширение права федеральных органов на участие в региональной кадровой политике, типизация государственных должностей субъектов РФ посредством указов Президента РФ, правила определения надлежащего кворума для осуществления деятельности, проведения заседаний и принятия решений законодательными органами субъектов РФ, а также участие депутатов в общественной и волонтерской деятельности (главным образом, это касается регионов, находящихся в особых условиях).

4. Обеспечение «надлежащей правовой процедуры» при замещении депутатами вакантных профессиональных мандатов во многом зависит от политики законодателей субъектов РФ при квотировании предельного числа профессиональных мандатов с учетом следующих основных факторов: во-первых, возможностей средств соответствующего бюджета; во-вторых,

масштабности публично значимых задач регионального народного представительства, его полномочий и функций, действительной потребности в профессиональном депутатском корпусе; в-третьих, желания депутатов избрать профессиональный политический путь и отказаться от прежней карьеры на период действия депутатской легислатуры.

5. Для обеспечения эффективности деятельности субъектов права законодательной инициативы в законодательных органах субъектов РФ целесообразно избегать формальных и количественных показателей, отдавая предпочтение оценке содержания и качества регионального законодательства. Основным объектом реализации права законодательной инициативы являются не новые законопроекты, но поправки к имеющимся нормативным правовым актам. Субъекты права законодательной инициативы имеют условную равноправность; целесообразна дифференциация, с одной стороны, «основных» субъектов права законодательной инициативы (депутаты и региональная исполнительная власть, где имеет место сочетание права на законодательную инициативу с обязанностью участия в законопроектных работах), с другой – дополнительных субъектов, которые обладают лишь правом законодательной инициативы и публично не обязаны им пользоваться.

6. После приобретения электорального мандата избранный депутат должен не просто «обновить» встречи с избирателями (вследствие вероятных изменений в общественном мнении), но также скорректировать свою позицию с учетом альтернативных электоральных решений (голосов, отданных «за» других кандидатов). Это важный аргумент в пользу необходимости углубленной институционализации механизма текущего взаимодействия депутатов с гражданами в течение срока полномочий органа народного представительства. В связи с этим в работе поддерживается подход по возвращению практики создания специальных депутатских фондов, направленных на выполнение наказов избирателей в субъектах РФ, что потребует внесения изменений в бюджетное законодательство.

7. Чрезмерные, публично не обусловленные льготы и преимущества депутатского корпуса вызывают неоднозначную оценку общественного мнения, приводят к потере социального доверия к институтам представительной демократии, имеют ряд иных негативных публично-правовых последствий. Данная проблема обостряется в периоды социально-экономических кризисов и текущего снижения темпов экономического роста, поскольку депутатам при принятии государственно-правовых решений надлежит руководствоваться имеющимися показателями социальной сферы (величина прожиточного минимума, средняя заработная плата по региону, запланированные доходы и расходы бюджета, фактическое исполнение бюджетных обязательств). Народные избранники приобретают искомый депутатский мандат не в целях личного материального обогащения за счет народных средств (налоги и сборы, которые пополняют казну), но для реализации публичных потребностей и интересов граждан. При этом должна осуществляться разумная компенсация материальных издержек народных избранников за счет средств бюджета на основании общих юридических критериев сбалансированности и соразмерности, равенства субъектов правоотношений перед законом и судом. В работе предлагается полностью отказаться от практики государственного страхования депутатов законодательных органов власти субъектов РФ, исключением могут стать только регионы, находящиеся в особых условиях (новые и приграничные регионы РФ).

8. Органы народного представительства субъектов РФ публично обязаны выяснять нужды населения, быть «трибуной» народных интересов, всесторонне обсуждать альтернативные мнения и контролировать деятельность региональной администрации, которая уполномочена на осуществление фактического управления субъектом Федерации. Мнение каждого депутата должно быть заслушано и не может быть отклонено произвольно на том основании, что оно представляет интересы незначительного числа избирателей. Депутат в индивидуальном статусе – это одновременно «народный оратор» и «защитник» народных интересов в

официальной деятельности органов единой системы публичной власти, обладающих гарантированной законом компетенцией. В данном аспекте правомочия народных представителей не подлежат ограничению по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

9. Основным инструментом публично-правовой ответственности депутата в конституционном государстве и демократическом обществе – его не избрание на новый срок гражданами ввиду утраты доверия (в условиях императивного мандата – также досрочный отзыв). Депутат, по аналогии со статусом судей и выборных должностных лиц, находится под защитой конституционных принципов неприкосновенности и независимости, что исключает возможность введения произвольных оснований и процедуры досрочного прекращения полномочий. Если законодатель и предпочитает соответствующую публично-правовую меру, то это может быть обусловлено лишь весьма важными публичными интересами (главным образом, ввиду совершения преступления как наиболее общественно опасного деяния, причем здесь необходимы особые гарантии и процедуры исходя из конституционной концепции депутатского иммунитета).

Теоретическая значимость исследования заключается в выработке новых и обладающих элементами новизны положений, касающихся регионального народного представительства как института публичной власти; конституционно-правовых принципов регулирования статуса депутатов; роли конституционного правосудия в системе правовой защиты представительной демократии.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что ее выводы и предложения могут быть использованы в практической деятельности депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации. Материалы диссертации могут быть включены также в учебно-методические материалы курсов «Конституционное право», «Парламентское право», смежных учебных дисциплин.

Степень достоверности результатов исследования подтверждается анализом научных трудов и применением апробированных методов и

методик, соблюдением научно-методологических требований, использованием официальных источников юридической практики и статистической информации.

Апробация результатов исследования. Результаты исследования являлись предметом обсуждения и были одобрены кафедрой конституционного права ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет».

Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, отражены в научных публикациях и были представлены на международных и всероссийских научно-практических конференциях, в том числе: «Реализация социальных прав и свобод человека и гражданина с использованием искусственного интеллекта» (М., 2022 г.); «Права человека: история, теория, практика» (Курск, 2023 г.); «Взаимодействие власти, бизнеса и общества в правовом воспитании граждан» (Саратов, 2024 г.); «Историко-правовой, философский и социокультурный опыт развития российской государственности» (Саратов, 2024 г.); «Государственное управление и развитие России: вызовы, стратегии и перспективы» (М., 2025 г.); «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, 2025 г.); «Тенденции развития юридической науки на современном этапе» (Кемерово, 2025 г.); «Права человека: история, теория, практика» (г. Курск, 2025 г.).

По теме диссертационного исследования опубликовано шесть научных статей, в том числе четыре статьи в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Автор являлся непосредственным разработчиком следующих правовых актов: Постановления Курской областной Думы от 27.09.2012 г. «О внесении изменений в постановление Курской областной Думы «О Регламенте Курской областной Думы»; Закона Курской области от 02.03.2016 г. «О продлении срока полномочий Курской областной Думы и депутатов Курской областной Думы пятого созыва»; Постановления

Курской областной Думы от 09.06.2016 г. «О протесте прокурора Курской области на отдельные положения Устава Курской области от 2 октября 2001 года № 67-ЗКО (в редакции Закона Курской области от 31 марта 2016 года № 20-ЗКО)»; Постановления Курской областной Думы от 12.02.2018 г. «О внесении изменений и дополнений в Постановление Курской областной Думы «О Регламенте Курской областной Думы». Кроме того, автор принимал участие в разработке проектов законов Курской области «О статусе депутата Курской областной Думы от 12.03.2026 г.; «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Курской областной Думы» от 04.12.2025 г.; «О внесении изменения в Закон Курской области «О Контрольно-счетной палате Курской области» от 17.10.2025 г. и ряда иных нормативных правовых актов (включая законодательные инициативы в Государственной Думе и отзывы на федеральные законопроекты).

Структура диссертации обусловлена проблематикой и логикой научного исследования, а также целью и задачами, направленными на раскрытие темы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, в состав которых входит девять параграфов, заключения, списка литературы и приложений, отражающих апробацию результатов исследования и практическое значение диссертации.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются теоретические основы диссертации, устанавливаются объект, предмет, цель и задачи исследования, методологическая, теоретическая, правовая, эмпирическая основы, научная новизна, формулируются выносимые на защиту положения, аргументируется теоретическое и практическое значение работы, приводится информация об апробации диссертационного исследования, указывается структура работы.

Глава первая **«Теоретико-методологические основы исследования статуса депутата представительного органа субъекта федеративного государства»** состоит из трех параграфов. В первом параграфе *«Понятие, сущность и публично-правовая природа статуса депутата органа народного представительства»* установлено, что современная российская система народного представительства вынуждена учитывать, с одной стороны, историко-правовой опыт прошлого (включая его позитивные и негативные аспекты), с другой – реалии сегодняшнего дня, геополитические вызовы и внутренние угрозы, задачи ускорения социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Система депутатии и народного представительства нуждается также в комплексном учете требований международно-правовых актов и традиционных духовно-нравственных ценностей россиян.

Реалии современной России актуализируют проблематику обеспечения национальной безопасности. Безопасность конституционного строя – это, главным образом, состояние защищенности гражданского общества от негативных и деструктивных форм политической активности (захват власти или присвоение власти; бунты, мятежи, революции, перевороты; террористическая деятельность; экстремизм в политике). Народное представительство – легальная, легитимная и исторически зарекомендовавшая себя форма альтернативного характера, которая сама по себе не имеет ничего общего с противоправностью и социальной опасностью. Противодействовать угрозам безопасности конституционного строя необходимо одновременно в различных направлениях: с одной стороны, посредством позитивной мотивации к разумной конкуренции в политической сфере, включая допустимость и поощрение «системной» (легальной, законной, легитимной) оппозиции, с другой – путем использования мер публично-правового принуждения и юридической ответственности (в особенности, исключая тем самым терроризм и политический экстремизм, государственные перевороты).

Во втором параграфе *«Организация народного представительства в субъектах Федерации и муниципальных образованиях как основа статуса депутатов их представительных органов»* определено, что федерализм и местное самоуправление – содержательно близкие институты конституционного права. Их общий смысл заключается в разделении полномочий и разграничении юрисдикции в целях гарантирования устойчивости политической системы, ее защиты от распада и сепарации ввиду гарантий самостоятельности публично-территориальных образований в реализации установленной законом компетенции при общности и конституционно-институциональной прочности союза. Федерализм и местное самоуправление имеют целью не «столкновение» противоречащих друг другу публичных интересов, но, главным образом, кооперацию, координацию и сотрудничество; согласованное функционирование и взаимодействие.

В современной России наблюдается тенденция расширения федерального участия в деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Федеральное законодательство с течением времени наполнялось нормативным содержанием до такой степени, что это сужало регулирующий потенциал конституций (уставов) и законов субъектов РФ, перемечая функции «учредительной власти» от «периферии» к «центру». С другой стороны, субъекты РФ имели ранее и сохраняют сегодня важные «рычаги влияния» на федеральную публичную политику, что проявляется в «региональной» природе представительства Совета Федерации и широте его компетенции (одобрение или отклонение принятых Государственной Думой законов, назначение судей высших судов, решение вопроса об использовании Вооруженных Сил РФ и др.). Расширение федерального участия – средство восстановления необходимого конституционного баланса во взаимоотношениях между федеральными и региональными органами публичной власти. Каждый из субъектов федеративных отношений (Федерация, субъекты РФ) должен обладать достаточными конституционно-правовыми ресурсами, чтобы оказывать воздействие на

контрагента в рамках отчасти конкурирующих, но, главным образом, – партнерских отношений в единой системе публичной власти.

В третьем параграфе *«Конституционные признаки и организационно-правовые особенности статуса депутатов как членов законодательного органа субъекта Российской Федерации»* доказывается, что в законодательной процедуре реализуются одновременно индивидуальный (право законодательной инициативы) и коллективный (принятие или отклонение проекта закона, обсуждение и принятие закона) элементы статуса депутата регионального парламента. Данные структурные элементы сравнительно прочно устоялись в законодательстве и правоприменительной практике последних десятилетий, однако конституционные поправки от 2020 года и, вслед за этим, нормы Федерального закона № 414-ФЗ – внесли ряд новых элементов в законодательный процесс субъектов РФ, который связан с процедурой использования предварительного конституционного контроля в Конституционном Суде РФ.

Коллегиальная форма статуса депутатов законодательных органов субъектов РФ проявляется также в их праве на объединение, праве на заслушивание отчетов и информации о деятельности соответствующих органов и должностных лиц, в гарантиях законности при досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта РФ. Индивидуальное право депутатов на законодательную инициативу сдерживается не только расширенным составом иных субъектов права законодательной инициативы в субъектах РФ, но также правомочиями коллегиального органа принять или отклонить законопроект, высшего должностного лица – вносить законопроекты в первоочередном порядке; давать заключения на законопроекты, которые требуют материально-финансового обеспечения; отклонять принятые законы с мотивированным обоснованием или с предложениями об изменениях и дополнениях; ходатайствовать перед Президентом РФ о применении процедуры предварительного конституционного контроля в Конституционном Суде РФ. Данный инструментарий методологически верно отражает специфику

организации народного представительства в России как федеративном государстве, в котором должны обеспечиваться прочные конституционные гарантии реализации публичных интересов и многонационального народа России, и образующих его граждан, проживающих в субъектах Федерации и обладающих статусом их населения.

Глава вторая **«Публично-институциональные основы регулирования статуса депутатов законодательных органов субъектов Федерации»** состоит из трех параграфов. В первом параграфе *«Соотношение статуса депутатов, осуществляющих полномочия на профессиональной основе и без отрыва от основной деятельности»* определено, что в современной России за основу принята смешанная, комбинированная модель: на федеральном уровне парламентарии (сенаторы России и депутаты Государственной Думы) работают на постоянной, профессиональной основе; в субъектах РФ депутатский корпус, главным образом, функционирует на базе совмещения с основной деятельностью, за исключением должностных лиц и ряда депутатов без специальной должности; в муниципальных образованиях, как правило, депутаты не работают на постоянной основе (за исключениями, связанными, в основном, со статусом высших должностных лиц представительного органа).

На региональном уровне целесообразна дифференциация статуса депутатов, работающих на постоянной и не постоянной основе с разумным сочетанием профессионального и непрофессионального народного представительства. В связи с этим на регионального законодателя (в отличие от федерального уровня, где все мандаты парламентариев замещаются на постоянной основе) возлагается ряд дополнительных публично-правовых обязательств, связанных с регулированием институциональных основ и процедуры, что исключало бы произвольность в решении вопросов о том, какие именно депутатские мандаты замещаются на постоянной или не на постоянной основе.

Концепции «профессионального» и «не профессионального» депутатского мандата в законодательном органе субъекта РФ имеют

сравнительные достоинства и недостатки. Достоинства профессионального представительства – сосредоточенность на осуществлении депутатских полномочий; институционализация региональной политической элиты, дополнительные гарантии разделения властей и соразмерного ограничения компетенции исполнительно-распорядительных органов; недостатки – финансовые издержки бюджетной системы, разрыв связи с избирателями, проблемы трудоустройства после прекращения депутатского мандата, стимулирование «профессионализации» малооплачиваемой части избранных народных представителей (высокооплачиваемые депутаты при прочих равных условиях предпочтут совмещение депутатской деятельности с основной), недостаточный учет фактической загруженности народных представителей депутатскими полномочиями.

Во втором параграфе *«Право депутатов на законодательную инициативу, участие в реализации компетенции законодательного органа субъекта Федерации»* установлено, что статус депутата современного представительного органа во многом определяется его правами и обязанностями, связанными с реализацией компетенции соответствующего учреждения парламентского типа. Ключевое публично-правовое значение здесь имеет то обстоятельство, что депутат действует не единолично, но в составе коллегии. Исходя из этого он имеет право на законодательную инициативу, на доступ к информации о рассматриваемых законопроектах, на внесение поправок, на участие в обсуждении и голосовании.

Решение законодательного вопроса о перечне субъектов права законодательной инициативы и их процедурных полномочиях во многом зависит от формы государства (при парламентарной форме правления круг управомоченных лиц обычно шире), от политической практики, от юридических традиций и конституционной культуры в обществе. При этом следует учитывать, что подготовка законопроекта – процесс творческий, который нуждается в минимальной публично-правовой регламентации. При разработке законопроектов субъекты права законодательной инициативы создают новые нормы права, которые могут иметь материальную или

процессуальную юридическую природу. Для этого нужно иметь возможности и способности к выявлению общественных закономерностей, проблем в текущей общественно-политической жизни, моделированию правоотношений (которые будут возникать, изменяться и прекращаться после введения в действие предполагаемых материальных и процессуальных правовых норм). Системный характер законодательного процесса обеспечивается надлежащей координацией его основных участников (индивидуальных депутатов и коллегиального депутатского корпуса, высших должностных лиц, субъектов права законодательной инициативы, надзорных органов прокуратуры, вероятной судебной практики, позиции исполнительных органов общей и специальной компетенции и др.).

В законодательстве целесообразно установить, что высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта РФ, а равно иные внешние субъекты права законодательной инициативы в региональном парламенте, имеют в законодательной процедуре право совещательного голоса, что должно гарантироваться на всех стадиях законодательного процесса (пользование всеми законодательными правами депутата кроме права на голосование).

В третьем параграфе *«Взаимодействие депутатов с избирателями как объект публично-правового регулирования»* аргументируется вывод, что встречи депутатов представительных органов субъектов РФ и муниципальных образований в специально отведенных местах «под открытым небом» (включая внутридворовые территории) и в помещениях, которые специально выделены для этого актами исполнительных органов субъектов РФ и местного самоуправления – не должны предполагать применение режима «публичного мероприятия». Если речь идет действительно о публичном мероприятии как форме встречи депутата с избирателями (митинг, демонстрация, шествие, коллективное пикетирование) – то его согласование должно осуществляться решением не исполнительного, но представительного органа публичной власти.

Необходимость периодических, систематических и организованных встреч депутатов с избирателями вытекает из существа правоотношения народного представительства. Угроза злоупотребления субъективным правом сама по себе не является достаточным основанием, чтобы чрезмерно ограничивать право депутатов на периодические встречи с избирателями, которое вытекает из нормативных положений статей 2 и 3 Конституции РФ. Необходимо опираться на презумпцию добросовестности депутатского корпуса, направленности встреч с избирателями на позитивные публично-правовые цели (реализация воли суверенного народа в деятельности органов народного представительства при отсутствии признаков юридически наказуемого деяния). Данная презумпция является основным ориентиром для судов и иных правоприменительных органов, пока в надлежащей правовой процедуре не доказано иное.

Глава третья **«Гарантии, ограничения и ответственность депутатского корпуса в народном представительстве субъектов Федерации»** состоит из трех параграфов. В первом параграфе *«Гарантии деятельности депутатов законодательных органов субъектов Федерации и их социально-правовое предназначение»* доказывается, что одной из важнейших задач современного государства и права является создание благоприятных условий для осуществления депутатских полномочий и соразмерное повышение роли депутатского корпуса в общественно-политической жизни. Сам по себе индемнитет имеет положительную направленность в той мере, в какой он создает предпосылки для гарантирования народовластия в числе иных социальных ценностей. При оценке соответствия расходов на публичный аппарат управления и на социальную политику государства следует не просто соизмерять депутатский индемнитет с публичными социальными обязательствами, но также сравнивать, во-первых, долю парламентского индемнитета в общей структуре расходов на публичный аппарат управления; во-вторых, соотношение депутатского индемнитета в приложении к уровням

публичной власти – федеральному, субъектов Федерации и муниципальных образований.

Антикоррупционные правоограничения в отношении всего депутатского корпуса вне зависимости от особенностей статуса его членов – превентивная публично-правовая мера, которая служит цели не только защиты государства и общества от коррупции, но и обеспечения доверия избирателей в отношении их депутатов. Несмотря на ряд дополнительных организационно-правовых издержек, депутатский корпус должен с убежденностью принимать эти меры как социально оправданные и необходимые, поскольку это дополнительно убеждает общество в честности и неподкупности народных представителей, публичной прозрачности их доходов, имущества и обязательств. Адекватный депутатский индемнитет возможен лишь при безусловном соблюдении этих публично-правовых требований и условий.

Во втором параграфе *«Ограничения, связанные с депутатской деятельностью в народном представительстве субъектов Федерации»* отмечено, что основными ограничениями полноты прав народного представительства служат, во-первых, права и свободы человека и гражданина; во-вторых, разделение властей; в-третьих, правила парламентской процедуры. Кроме того, имеются «прямые» ограничения, которые непосредственно установлены законодательством о статусе народных избранников – избирательные цензы, запрет заниматься несовместимой деятельностью, обязанность декларировать доходы и имущество, соблюдать иные запреты.

Народное представительство склонно необоснованно вмешиваться в процесс публичного управления в той же мере, в какой исполнительно-распорядительный аппарат – уклоняться от народного депутатского контроля. Задача конституционного регулирования состоит не в том, чтобы создать какие-либо преференции одному из конкурирующих субъектов правоотношений, но обеспечить и гарантировать сдержанность,

связанность правом и законом, их эффективное взаимодействие на благо реализации публичных интересов.

Законотворческая деятельность вследствие ее специфики требует существенных ограничений правомочий депутатов (как индивидуальных, так и коллективных). Необходимо «ведение законодательного дела», осуществление «законопроектного производства», что требует профессиональных знаний и навыков, соблюдения правил процедуры и делопроизводства, исполнительской дисциплины и ответственности. Право депутатов предлагать поправки и выступать с речами в прениях не безгранично как с политико-нравственной, так и с юридической точки зрения. Институт народного представительства вследствие его выборности и ротации депутатского корпуса позволяет в значительной степени «оживить» политико-правовую деятельность в субъектах РФ, снабдить ее свежими идеями и инициативами. Но этот феномен нуждается в сдерживании, особенно силами профессиональной публичной администрации, прокурорского надзора и последующей судебной практики.

В третьем параграфе *«Досрочное прекращение полномочий депутата законодательного органа субъекта Федерации как мера публично-правовой ответственности»* установлено, что основания для досрочного прекращения полномочий законодательных органов субъектов РФ (за исключением самороспуска) имеют строгую юрисдикционную природу, представляют собой меру публично-правовой ответственности за допущенные коллективные правонарушения (неправомочность состава; неисполнение решения суда о приведении правового акта в соответствие с федеральным законодательством; длящееся бездействие ввиду непроведения заседаний). Они не нуждаются в последующем судебном контроле (за исключением судебного обжалования), поскольку находятся под воздействием процедуры предварительного судебного контроля (сначала решение суда и лишь затем – акт Президента РФ или высшего должностного лица субъекта РФ).

Следует учитывать, что досрочное прекращение полномочий депутатского мандата опровергает волю народа, которая выражена им на легитимных выборах. В случае с преступлением (деяние общественно опасно) законодатель методологически верно исключает альтернативность правовой санкции, поскольку иные юридические обстоятельства не имеют решающего значения (доказанность преступления достаточна, чтобы исключить мандат народного доверия без апелляции к народу, который этим мандатом депутата обеспечил). В иных случаях (факт правонарушения доказан, но деяние не преступно) допустимость лишения депутатского мандата находится под существенным конституционным сомнением с точки зрения соразмерности юридической санкции. Законодатель может обойтись более «мягкими» наказаниями или даже неюрисдикционными мерами публично-правового принуждения, что позволяет гармонизировать конкурирующие публично-правовые ценности (с одной стороны, обеспечен мандат народного доверия, с другой – гарантирована неотвратимость ответственности за правонарушение или превентивных мер поддержки законности и правопорядка).

В **заключении** к диссертации сделаны выводы и подведены итоги проведенного исследования в форме теоретических выводов и практических предложений. В **приложениях** к диссертации представлены 2 законопроекта о внесении изменений в Закон Курской области «О статусе депутата Курской областной Думы» и пояснительные записки к ним, подготовленные с непосредственным участием соискателя.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

Статьи в рецензируемых научных изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций:

1. Федоров, В.В. Понятие и публично-правовая природа статуса депутата органа народного представительства / В.В. Федоров // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2025. № 2. С. 112-118. (0,3 п.л.)

2. Федоров, В.В. Организация народного представительства в субъектах федерации как основа статуса депутатов их представительных органов / В.В. Федоров // Современное общество и право. 2025. № 3 (76). С. 53-56. (0,25 п.л.)

3. Федоров, В.В. Соотношение статуса депутатов, осуществляющих полномочия на профессиональной основе и без отрыва от основной деятельности / В.В. Федоров // Современное общество и право. 2025. № 6 (79). С. 53-59. (0,4 п.л.).

4. Федоров, В.В. Право на законодательную инициативу как форма участия в реализации компетенции законодательного органа субъекта Российской Федерации / В.В. Федоров // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2026. Т. 10. № 1. С. 162–171. (0,6 п.л.)

Публикации в иных изданиях:

5. Федоров, В.В. Парламентаризм в конституционной доктрине единства публичной власти / В.В. Федоров // Историко-правовой, философский и социокультурный опыт развития российской государственности: сборник докладов по материалам Всероссийской научно-практической конференции в рамках IV Саратовского молодежного юридического форума (г. Саратов, 8 октября 2024 г.) / [редкол.: А. В. Шиндина, С. А. Привалов]; [под. ред. Т. В. Корнауховой]. – Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2024. – С. 292-296. (0,3 п.л.)

6. Федоров, В.В. Публично-правовая природа статуса депутата органа народного представительства: к дискуссии вопроса / В.В. Федоров // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: Материалы XVIII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (Саратов, 17 апреля 2025 г.): сборник научных статей/ под ред. Г.Н. Комковой и др. – Саратов : Издательство «Саратовский источник», 2025. – С. 186-190. (0,3 п.л.)