

УДК 34;342:5

## К ВОПРОСУ ОБ ИНСТИТУТЕ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ TO THE QUESTION OF INSTITUTE OF PARLIAMENTARY RESPONSIBILITY

О. А. ФОМИЧЕВА (O. A. FOMICHEVA)

*Рассматривается проблема определения места парламентской ответственности как отдельного и важного института, определяющего статус парламентского права в системе российского права. Определены основные компоненты парламентской ответственности. Исследованы существенные признаки парламентской ответственности, характеризующие специфику данного вида ответственности. Сформулированы выводы, на основании которых предложены перспективы развития института парламентской ответственности в системе парламентского права и в теории права.*

*Ключевые слова:* парламент; депутат; ответственность; вид ответственности; наказание.

*In article the problem of definition of a place of parliamentary responsibility, as the separate and important institute defining the status of the parliamentary right in system of Russian law is considered. The main components of parliamentary responsibility are defined. The essential signs of parliamentary responsibility characterizing specifics of this type of responsibility are investigated. Conclusions on the basis of which prospects of development of institute of parliamentary responsibility in system of the parliamentary right and in the right theory are offered are formulated.*

*Keywords:* parliament; deputy; responsibility; type of responsibility; punishment.

Современное развитие науки конституционного права позволяет отметить появление парламентского права в качестве самостоятельной отрасли права [1]. Для характеристики самостоятельности отрасли необходимо выделить признаки парламентской ответственности как самостоятельного вида отраслевой ответственности.

Ответственность проявляется в неблагоприятных последствиях, предпринимаемых к соответствующему субъекту. Парламентская ответственность включает два вида ответственности: ответственность парламента и ответственность парламентария. Субъектами парламентской ответственности являются все парламенты Российской Федерации и парламентарии – депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом целесообразно отметить, что парламентская ответственность должна объединять все парламенты в России. В силу федеративного устройства в Россий-

ской Федерации [2] существует два уровня парламентов: федеральный парламент – Федеральное Собрание Российской Федерации и региональные парламенты – законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Исследованиям ответственности Федерального Собрания – федерального парламента Российской Федерации посвящено немало научных работ. Отдельно исследуется ответственность палат федерального парламента: Государственной Думы [3] и Совета Федерации [4]. Логично рассматривается ответственность федерального парламента в целом как высшего органа законодательной власти [5]. Не менее важными являются исследования, посвященные ответственности региональных парламентов [6]. Ответственность парламентариев занимает достойное место в научных исследованиях всех периодов развития парламентского права как федерального уровня [7], так и регионального уровня законодательной власти в России [8].

Дополнительно к парламентской ответственности относят ответственность представительных органов местного самоуправления [9].

Вместе с тем парламентская ответственность как комплексный вид отраслевой ответственности в науке не рассматривается. Поэтому представляется возможным рассмотреть парламентскую ответственность как отдельный вид ответственности, проявляемый в отрасли парламентского права. Для чёткого определения видовой характеристики парламентской ответственности необходимо объединить ответственность всех законодательных органов Российской Федерации под общими признаками

Необходимо выявить общие признаки парламентской ответственности, где субъектом является орган государственной власти: парламент.

Во-первых, парламентская ответственность является коллективной. Санкции, применяемые к парламенту, прямо проецируются на парламентариев в равной степени. Так, при роспуске парламента как федерального, так и регионального уровня законодательной власти деятельность органа прекращается вне зависимости от качества и количества субъектного состава (депутатов).

Во-вторых, парламентская ответственность является позитивной. Эта ответственность «возникает уже тогда, когда он (парламент. – *О. Ф.*) приступает к исполнению своих обязанностей, а не только тогда, когда он их не выполняет или станет действовать вопреки им» [10]. Обязанностью законодательного органа является правовая регламентация неурегулированных отношений. Позитивная ответственность парламента проявляется в действительной потребности в правовой регламентации соответствующих общественных отношений на основе анализа тенденций и противоречий в их развитии, определения баланса интересов различных слоев, социальных групп, категорий граждан, характера и наиболее целесообразного направления этого регулирования [11]. Таким образом, парламентская ответственность наступает в случае отсутствия активной деятельности по реализации данного спектра полномочий законодательным органом.

Парламентская ответственность в силу своего представительского характера являет-

ся особым видом позитивной ответственности. Не только правомерное или неправомерное действие парламента может повлечь ответственность парламента. Ответственность парламента может заключаться в его непосредственной деятельности. Отсутствие межпарламентского сотрудничества, особенно на региональном уровне между субъектами Российской Федерации, может привести к неблагоприятным последствиям социально-экономического развития региона. Такой вид ответственности отражает доверие населения к парламентам, проявляющееся в последующей определённости народа при подтверждении в последующих выборах мандатов депутатов предыдущего созыва.

Позитивную парламентскую ответственность можно назвать представительской парламентской ответственностью. Этот вид парламентской ответственности юридического закрепления не требует. Она проявляется, прежде всего, в ответственности парламента перед населением по осуществляемому межпарламентскому сотрудничеству. Так, в субъектах Российской Федерации на законодательном уровне можно найти юридическое закрепление такого вида ответственности. В Хабаровском крае законом региона утверждается порядок заключения международных и межрегиональных договоров. В условия заключения таких договоров входит обязательный процесс утверждения региональным парламентам таких соглашений [12].

В-третьих, парламентская ответственность является теоретической концепцией, которая имеет юридическое закрепление. Совокупность правовых норм российского законодательства и норм подзаконного регулирования указывают на парламентскую ответственность. Нормы парламентской ответственности имеют комплексный характер. Однозначно утверждать, что парламентская ответственность регламентирована конституционными нормами, нецелесообразно. В Конституции Российской Федерации провозглашается обязанность высшего парламента по осуществлению законодательной власти (ст. 11 Конституции Российской Федерации), отдельно закрепляется компетенция палат парламента (ст. 102, 103 Конституции Российской Федерации) и т. д.

Источниками права, содержащими нормы, устанавливающие парламентскую ответственность, являются следующие:

– федеральное законодательство Российской Федерации: порядок рассмотрения и утверждения бюджета [13] при определении взаимоотношений высших органов власти – парламента и правительства [14] и др.;

– подзаконное регулирование парламентской ответственности: указы Президента Российской Федерации о формировании законодательной политики в России (позитивная парламентская ответственность по вектору законотворческой деятельности парламента) [15]; пределы финансирования деятельности парламента, регламентируемые Правительством Российской Федерации [16];

– регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации: соблюдение порядка осуществления заседаний палат, регламентация процесса законотворческой деятельности [17], пределы парламентского контроля [18] и парламентского расследования [19] и др.;

– регулирование парламентской ответственности на уровне субъектов Российской Федерации: конституции и уставы субъектов Российской Федерации, определяющие пределы компетенции региональных парламента, региональное законодательство о статусе парламента и т. д.

Вторая концептуальная составляющая парламентской ответственности – это ответственность парламентариев. Субъектами такой ответственности выступают должностные лица: депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, депутаты представительных органов местного самоуправления.

Во-первых, ответственность парламентариев является видом юридической ответственности. Ответственность депутата как выборного должностного лица властного органа представляется разновидностью административной ответственности [20]. Тем не менее в полной мере рассматривать ответственность парламентария в качестве разновидности административной ответственности должност-

ного лица нецелесообразно. Применение общих оснований административной ответственности сопряжено с наличием особого статуса у парламентария, поэтому необходимо преодоление ряда определённых обстоятельств. Условия привлечения парламентариев к ответственности сводятся к преодолению иммунитета в порядке, установленном законодательством Российской Федерации [21].

Во-вторых, ответственность парламентариев является видом социальной или представительской ответственности. В силу правовой природы депутат является представителем народа. Справедливо отмечено, что деятельность парламентария обусловлена наличием «социальной необходимости инициативного выполнения долга, всей суммы лежащих на нём обязанностей: политических, моральных, правовых» [22]. Парламентарий несёт ответственность перед населением. Именно народ предоставил депутату полномочия по осуществлению от его имени представительских функций на решение важных задач посредством законотворческой деятельности. Парламентарии всех уровней и видов органов представительства должны стремиться учесть интересы всех социальных групп населения посредством законотворческой и представительской деятельности.

Особый вид социальной ответственности парламентариев как ответственности перед населением закреплён в законах субъектов Российской Федерации. Так, в Республике Северная Осетия-Алания в случае неоднократного неисполнения (ненадлежащего исполнения) депутатом Парламента обязанностей депутата Парламента Председатель Парламента вправе принять решение об информировании избирателей в печати и в других средствах массовой информации о неисполнении (ненадлежащем исполнении) депутатом Парламента обязанностей депутата Парламента [23].

В-третьих, парламентская ответственность характеризуется особым методом осуществления наказания. Особым видом наказания являются санкции морально-нравственного характера. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривает парламентскую ответствен-

ность за несоблюдение этических норм членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы. В числе санкций по этическим нормам к депутату Государственной Думы применяется лишение выступления на срок до одного месяца [24].

К региональным парламентариям законодательство субъектов Российской Федерации предусматривает следующие виды специфических – парламентских наказаний морально-нравственного характера:

- порицание [25];
- призыв к порядку [26];
- обязательство депутата принести извинения публично [27];
- осуждение поведения депутата как не совместимого с требованиями депутатской этики [28];
- доведение до сведения избирателей, в том числе и через средства массовой информации, фактов неэтичного поведения депутата [29];
- замечание и предупреждение о недопустимости нарушения [30].

Все перечисленные методы наказания, применяемые к парламентариям, в юридической практике не используются. Таким образом, методы парламентской ответственности характеризуются индивидуальной особенностью. Таким образом, можно сделать вывод о том, что парламентская ответственность является особым видом ответственности, имеющим собственные индивидуальные признаки.

К особым, парламентским санкциям необходимо отнести лишение права на осуществление видовой деятельности парламентарием. Так, например, Регламент Совета Федерации предусматривает лишение права предоставления слова (высказывания) вследствие нарушений положений Регламента [31]. Лишение права предоставления слова депутатов региональных парламентов как основной вид наказания парламентария предусматривается во всех субъектах Российской Федерации. Важнейшей характеризующей составляющей данного вида наказания является повторяемость нарушения, которая отражается на сроке лишения слова депутатов. Этот срок устанавливается во всех региональных парламентах различными временными периодами:

- до месяца (например, в Воронежской областной Думе) [32];
- на одном или двух заседаниях (например, в Законодательном Собрании Ростовской области) [33];
- до конца заседания (например, в Ивановской областной Думе) [34];
- до конца сессии, а также на последующих сессиях, но не более чем на трёх (например, в Законодательном Собрании Камчатского края) [35];
- на неограниченный срок или на несколько заседаний без учёта его максимального срока (например, в Государственном Совете Республики Татарстан) [36].

Высказанные в данной статье доводы позволяют сделать вывод о наличии определённой доли обособленности парламентской ответственности от конституционной ответственности. Проявляющиеся специфические признаки ответственности, применяемой к парламентам и парламентариям, позволяют выделить отдельный вид ответственности – парламентскую ответственность. Этот вид ответственности может быть заявлен как отдельный вид ответственности в теоретической модели существующих видов ответственности. Активно развивающийся процесс становления самостоятельной отрасли парламентского права позволяет заявить о том, что парламентская ответственность занимает особое место как институт парламентского права. Можно высказать предположение о том, что проявляющаяся специфика признаков парламентской ответственности позволит в перспективе этому институту занять достойное место и в теории права в целом (наряду с конституционной, административной, гражданско-правовой и другими видами ответственности).

1. Хабриева Т. Я. К вопросу о месте российского парламентского права в системе права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : материалы научной конференции (Москва, 21–23 марта 2002 г.) / под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – С. 20–27 ; Хусаинов З. Ф., Фомичева О. А. Парламентское право : учебное пособие. – Казань : Казан. ун-т, 2013. – 166 с.
2. Конституция Российской Федерации (с учётом поправок, внесённых Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г.

- № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ). – М. : Юрайт-Издат, 2009. – 45 с.
3. *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002. – С. 365 ; *Пригон М. Н.* Конституционно-правовой статус парламента России: теория, практика, перспективы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2004. – С. 41 ; *Азығалиев Р. Ш.* Конституционно-правовая ответственность по законодательству Кыргызской Республики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 19 ; *Виноградов В. А.* Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. – М., 2000. – С. 178–186.
  4. *Векишин А. А.* Конституционно-правовой статус Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 43 с.
  5. *Трофимова Г. А.* Основания конституционно-правовой ответственности российского парламента: основные деликты // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 6. – С. 38–42.
  6. *Кондрашев А. А.* Роспуск законодательного органа власти субъекта РФ как одна из мер конституционно-правовой ответственности субъекта Российской Федерации // Право и политика. – 2011. – № 8. – С. 1265–1274 ; *Курманов М. М.* Уклонение законодательного органа власти субъекта РФ от приведения своих актов в соответствие с федеральным законодательством: теория и практика // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 4. – С. 28–32.
  7. *Авакьян С. А.* Депутат: статус и деятельность. – М., 1991. – 170 с.
  8. *Маркунин Р. С.* Юридическая ответственность органов представительной власти и депутатов уровня субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 10. – С. 39–41.
  9. *Малько А. В., Маркунин Р. С.* Ответственность и наказание депутатов в современной России // Современное право. – 2013. – № 2. – С. 41–44.
  10. *Недбайло П. Е.* Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. – 1971. – № 3. – С. 44–53.
  11. *Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : НОРМА, 2009. – 432 с.
  12. О договорах Хабаровского края о международных и внешнеэкономических связях и межрегиональных договорах : Закон Хабаровского края от 26 апреля 2000 г. № 217 : по состоянию на 25 января 2006 г. // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. – 2000. – № 4. – Ст. 11.
  13. Бюджетный кодекс Российской Федерации: закон Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: по состоянию на 23 июля 2013 г. // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
  14. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ : по состоянию на 7 мая 2013 г. // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
  15. О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // СЗ РФ. – 2012. – № 23. – Ст. 2994.
  16. О порядке и размерах возмещения расходов, понесенных гражданами в связи с привлечением к участию в парламентском расследовании : Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2006 г. № 110 : по состоянию на 14 мая 2013 г. // СЗ РФ. – 2006. – № 10. – Ст. 1107.
  17. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П-ГД // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.
  18. О парламентском контроле : Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // СЗ РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2304.
  19. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ : по состоянию на 7 мая 2013 г. // СЗ РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 7.
  20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Закон Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : по состоянию на 30 сентября 2013 г. // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
  21. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ : по состоянию на 23 июля 2013 г. // СЗ РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74.
  22. *Малько А. В., Маркунин Р. С.* Указ. соч. – С. 42.
  23. О статусе Депутата Парламента Республики Северная Осетия-Алания : Закон Республики Северная Осетия-Алания от 14 июля 2008 г. № 34-РЗ : по состоянию на 16 мая 2013 г. // Северная Осетия. – 2008. – 23 июля. – С. 3.
  24. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
  25. О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания : Закон Алтайского края от 4 декабря 2000 г. № 76-ЗС : по состоянию на 11 марта 2013 г. // Сборник законодательства Алтайского края. – 2000. – № 56 (ч. 1). – С. 16.

26. О Регламенте Законодательного Собрания Приморского края : Постановление Законодательного Собрания Приморского края от 7 августа 2002 г. № 36 : по состоянию на 25 сентября 2013 г. // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. – 2002. – № 3. – Ст. 41.
27. О статусе депутата Государственного Совета Удмуртской Республики : Закон УР от 29 февраля 2008 г. № 1-РЗ : по состоянию на 8 июля 2013 г. // Известия Удмуртской Республики. – 2008. – 18 апр. – С. 5.
28. О Регламенте Тульской областной Думы : Постановление Тульской областной Думы от 27 июня 2002 г. № 29/736 : по состоянию на 7 февраля 2013 г. // Вестник Тульской областной Думы. – 2002. – № 5 (74) – 7 (76). – С. 20.
29. О статусе депутата Законодательного Собрания Владимирской области : Закон Владимирской области от 9 апреля 2002 г. № 33-ОЗ : по состоянию на 16 августа 2013 г. // Вестник Законодательного Собрания Владимирской области. – 2002. – № 2 (42). – С. 28.
30. О Правилах депутатской этики: постановление Государственного Совета ЧР от 15 марта 2012 г. № 69 // Ведомости Государственного Совета ЧР. – 2012. – № 94. – Ст. 34.
31. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ : по состоянию на 30 октября 2013 г. – URL: <http://council.gov.ru/> (дата обращения: 31.03.2014).
32. О Регламенте Воронежской областной Думы : Постановление Воронежской областной Думы от 22 апреля 2004 г. № 824-III-ОД : по состоянию на 27 июня 2013 г. – URL: <http://vgnoblduma.ru/> (дата обращения: 12.01.2014).
33. О Регламенте Законодательного Собрания Ростовской области : Постановление Законодательного Собрания РО от 29 августа 2002 г. № 709 : по состоянию на 1 сентября 2013 г. // Наше время. – 2002. – № 195–197. – С. 4.
34. О Регламенте Ивановской областной Думы : Постановление Ивановской областной Думы от 21 марта 2008 г. № 8 : по состоянию на 2 октября 2013 г. // Собрание законодательства Ивановской области. – 2008. – № 14 (384). – Ст. 14.
35. О проекте регламента Законодательного Собрания Камчатского края : Постановление Законодательного Собрания Камчатского края от 21 октября 2009 г. № 623 : по состоянию на 26 февраля 2013 г. // Официальные Ведомости. – 2009. – 27 окт. – С. 3.
36. О Регламенте Государственного Совета Республики Татарстан : Постановление ГС РТ от 26 февраля 2004 г. № 2632 : по состоянию на 30 мая 2013 г. // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2004. – № 2, февр. (I часть). – Ст. 80.