

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ПАРЛАМЕНТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 2 курса 261 группы
направления 40.04.01 Юриспруденция
юридического факультета
Фоминой Дарьи Дмитриевны

Научный руководитель,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права, к.п.н.
подпись, дата фамилия, инициалы

_____ Е.В. Бердникова

Заведующая кафедрой
д.ю.н., профессор
подпись, дата фамилия, инициалы

_____ Г.Н. Комкова

Саратов 2019

Актуальность темы исследования обусловлена относительно недавним появлением вопроса о конституционно-правовой ответственности и ее формах. В отечественной юридической науке данный вопрос является одним из наиболее спорных и актуальных.

«Ответственность есть обязательное условие, гарантия свободы»¹, – пишет Н.В.Витрук, российский юрист и государственный деятель, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке. Без выстроенной системы ответственности правовые нормы остаются неподкрепленными; все ожидания, возложенные на эффект реализации от них, не получают оправдания. Государству необходимо обеспечивать и свободу, и ответственность одновременно. Данное выражение в полной мере относится и к конституционной ответственности.

Реформа системы законодательной (представительной) власти в России на рубеже 80 - 90-х годов XX века, нацеленная на строительство по-настоящему народного представительства, поставила ребром вопрос о конституционно-правовой ответственности парламента.

Сложившуюся ситуацию можно объяснить следующим образом: учитывая курс нашей страны, нацеленный на построение правового государства, формирование эффективного гражданского общества, а также последовательное совершенствование демократических институтов, возникает потребность в становлении основ конституционной ответственности на всех уровнях власти и среди всех ее субъектов. Именно поэтому принятое деление юридической ответственности на четыре основополагающие вида (административную, гражданскую, дисциплинарную и уголовную) в полной мере не может отражать современных правовых реалий России.

Через признание конституционной ответственности в качестве одной из основных наряду с остальными видами, происходит признание ответственности собственно власти не только в юридическом, но и в политическом смысле.

¹Витрук, Н.В. Общая теория юридической ответственности. - 2-е изд., исправленное и доп. - М.: НОРМА, 2009. - С. 2.

Взаимопроникновение конституционной и политической ответственности может проходить очень глубоко, так как причины основания оказываются схожи. В разных случаях одну и ту же санкцию можно трактовать как конституционно-правовую, так и политическую. В данном случае примером может служить отставка правительства в соответствии с указом главы государства. Если основанием отставки будет служить нарушение конституционных норм, она является мерой конституционно-правовой ответственности; если причины отставки иные, можно судить о наличии ответственности в политических рамках.

Ответственность власти в самом широком аспекте может быть реализована посредством безусловного и обязательного соблюдения норм российского законодательства в целом и конституции в частности, гарантии защиты конституционного строя, неотъемлемых прав и свобод человека и гражданина, преемственности государственной власти и недопущении ее насильственного переворота.

Изучение возникновения и развития конституционно-правовой ответственности способствует более полному пониманию конституционного права как базовой отрасли права, являющейся фундаментом для правовой системы Российской Федерации. Данный вид ответственности закрепляет приоритетный статус конституционного законодательства, обеспечивает образование режима конституционного правопорядка, столь необходимого для создания демократического государства.

На сегодняшний день нерешенными остаются вопросы, касающиеся комплексного научного исследования, полной проработки правовых механизмов реализации и исполнения конституционно-правовой ответственности в отношении парламента.

Цель работы – изучение конституционно-правовой ответственности парламента в Российской Федерации. Для достижения цели были поставлены следующие **задачи**:

- анализ понятия и содержания конституционно-правовой ответственности;
- исследование конституционно-правовых деликтов в деятельности парламента;
- рассмотрение форм конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации;
- изучение содержания, форм и особенностей конституционно-правовой ответственности палат Федерального Собрания;
- определение содержания, форм и особенностей конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Объектом работы являются общественные отношения, связанные с конституционно-правовой ответственностью парламента.

В качестве **предмета исследования** следует назвать конституционно-правовые нормы, регулирующие материальные и процессуальные аспекты конституционно-правовой ответственности парламента в Российской Федерации.

Методология исследования представляет собой общенаучный аналитический метод познания и вытекающие из него частно-научные методы: формально-логический, структурно-функциональный, технико-юридический (формально-юридический), сравнительно-правовой, конкретно-социологический и другие. Их использование позволило провести анализ рассматриваемого в работе предмета во взаимосвязи и взаимозависимости составляющих его элементов.

Структура работы обусловлена целями и задачами, отражающими научно-практический характер исследования. Работа включает в себя:

- введение;
- первую главу, состоящую из трех параграфов;
- вторую главу из двух параграфов;
- заключение;

- библиографический список использованной литературы.

Положения, выносимые на защиту:

1. Признание нормативно-правового актанеконституционным со стороны органов конституционного контроля является одной из форм ответственности парламента, наряду с роспуском нижней палаты или предъявлением судебного иска.

Одной из важнейших функций Государственной Думы является принятие федеральных законов (ч. 1 ст. 105 Конституции РФ 1993 года). В соответствии с этим конституционным положением, именно Дума и должна нести ответственность, если Конституционный Суд признает закон или его часть противоречащим или несоответствующим Основному закону страны.

2. После признания Конституционным Судом законодательного акта неконституционным, нижняя палата парламента обязана в течение шести месяцев подготовить законопроектного закона или законопроект о внесении изменений в закон, который признан неконституционным. Ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 N 1-ФКЗ² указывает лишь на право парламента готовить проект закона в подобных случаях, но не вменяет ему это в обязанность.

Если по истечении шести месяцев проект закона не подготовлен Государственной Думой, президент выносит предупреждение о необходимости исполнения решения Конституционного Суда. В случае, если по окончании трехмесячного срока нижняя палата не предприняла никаких действий по отмене или исправлению закона, глава государства распускает Государственную Думу. Данное положение необходимо внести в ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 N 1-ФКЗ.

3. Самой серьезной формой ответственности нижней палаты парламента является ее роспуск. Зачастую, подвергнуться роспуску Государственная Дума может не из-за конституционных деликтов, совершенных ею, а вследствие

² О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ // СЗ РФ. - 1994. - № 13. - Ст. 1447.

разногласий с руководством страны. Если нижняя палата трижды не поддержит кандидатуру на пост председателя правительства или выразит недоверие правительству, она может оказаться на грани роспуска. В данном случае, никакой вины со стороны Государственной Думы нет, ситуация происходит по причине конфликта интересов исполнительной и законодательной власти. За желание отстоять свою позицию нижняя палата может расплатиться роспуском со стороны президента.

В Конституции ФРГ 1949 года закреплён вариант преодоления такой санкции, который можно применить и на российском опыте, внося поправку в статью 109 Конституции РФ (случаи, когда Государственная Дума не может быть распущена).

Для того, чтобы у Государственной Думы существовала возможность избежать собственного роспуска, необходимо ввести инструмент по предотвращению подобной ситуации. Если глава государства предлагает кандидата на пост премьер-министра страны, а депутаты голосуют против, Госдума вправе предложить президенту свою кандидатуру, проголосовав за нее большинством голосов (две трети голосов). Если в ходе голосования кандидат не набирает необходимого количества голосов, право предложить свой вариант вновь переходит к президенту. В случае повторного неодобрения парламентом кандидатуры, представленной президентом, у него появляется право на роспуск нижней палаты, если и во второй раз Государственная Дума не сможет предложить кандидата и проголосовать за него.

Аналогичный механизм можно применять, когда нижняя палата парламента выражает вотум недоверия правительству. Прежде, чем президент примет решение, какой властный орган нужно распускать, Государственная Дума может предложить кандидатуру на пост председателя правительства и проголосовать за нее двумя третями голосов.

Первая глава посвящена общей характеристике конституционно-правовой ответственности парламента. В работе рассмотрено понятие ответственности с точки зрения разных наук: от философии и этики до права и

юриспруденции; проведен анализ развития этого понятия в хронологическом разрезе; выделены специфические черты, отделяющие конституционно-правовую ответственность от других видов ответственности (административной, гражданской, дисциплинарной, уголовной). Вместе с тем, конституционно-правовая ответственность имеет субъект и объект, субъективную и объективную стороны, а также целый ряд функций. Состав правонарушений и наличие функций сближает ее с другими видами ответственности.

Деятельность органов государственной власти, в том числе и парламента, характеризуется наличием различных форм ответственности: роспуск органа, предъявление судебных исков, признание закона неконституционным. Аналогичная ответственность закреплена не только в российском законодательстве, но и в нормативно-правовых актах зарубежных стран. Это свидетельствует о глубокой проработке данного института в Российской Федерации, но, пока, недостаточно конкретизированной во всех деталях.

Во второй главе подробно рассматриваются процессуальные аспекты осуществления конституционно-правовой ответственности в отношении парламента. Государственная Дума Российской Федерации может быть распущена не во всех случаях: существуют исключения, когда подобного рода ответственность не может применяться к парламентам. Также есть спорные моменты в самом процессе роспуска и ситуациях, когда эта форма ответственности становится допустимой. В зарубежных конституциях инструмент роспуска более детализирован, что и предлагается транспонировать на российскую нормативно-правовую базу.

Кроме того, во второй главе доказана эффективность существующего принципа ответственности парламента, когда роспуску подвергается только нижняя палата, а верхняя продолжает функционировать. Аргументы в пользу данного правила подкреплены аналогичной практикой европейских стран.

Конституционно-правовая ответственность парламента субъектов РФ закреплена в законодательстве федерального и регионального уровня.

Причины, по которым законодательный (представительный) орган власти субъекта может подвергнуться ответственности, схожи с причинами привлечения к ответственности федерального парламента; одна из них – принятие законодательного акта, несоответствующего или противоречащего Конституции РФ или Конституции (Уставу) субъекта. Формы ответственности парламентов различных уровней также схожи – роспуск по инициативе главы государства или высшего должностного лица региона.

Материал магистерской работы получил **апробацию при написании следующих статей:**

1. Фомина Д.Д. Конституционно-правовые деликты в деятельности парламента // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: Материалы XI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (26 апреля 2018 г.): сборник научных статей. Саратов: Издательство "Саратовский источник", 2018. С. 238-242. ISBN 978-5-91879-836-2.

2. Фомина Д.Д. Понятие и содержание конституционно-правовой ответственности // Наука и общество: проблемы современных гуманитарных исследований: сб. трудов III Всероссийской очно-заочной научно-практической конференции студентов-стипендиатов ОРФ (Саратов, 18 ноября 2017 г.) / под ред. Д.Н. Конакова. Саратов: ИЦ «Наука», 2018. С. 365-368. ISBN 978-5-9999-3020-0.

3. Фомина Д.Д. Формы конституционно-правовой ответственности парламента // Российский конституционализм: научное осмысление и реальность: материалы X Международного Конституционного Форума, посвященного 100-летию Конституции РСФСР 1918 г., 25-летию Конституции РФ 1993 г., 70-летию Всеобщей декларации прав человека (5 декабря 2018 г., Саратов): сборник научных статей. Саратов: Издательство "Саратовский источник", 2019. С. 286-289. ISBN 978-5-91879-947-5.

Вопросы конституционно-правовой ответственности в целом и конституционно-правовой ответственности парламента в частности впервые были обозначены более века назад, в дореволюционный период.

На основе анализа законодательства и научной литературы необходимо сделать вывод о том, что конституционно-правовая ответственность в парламентском аспекте проходит этап институционализации, приобретает собственную предметную область и специфику в рамках конституционной ответственности. Если рассматривать общее понятие конституционно-правовой ответственности, то в классическом смысле – это реакция государства на правонарушение и отрицательные последствия для правонарушителя. У нее, как и любого другого вида ответственности, есть своя история становления, свои функции и признаки. Они, с одной стороны, отличают конституционную ответственность от других видов ответственности, а с другой – имеют общие черты.

В разрезе парламентской ответственности определение можно рассматривать в двух аспектах. В узком смысле, – это ответственность должностных лиц учреждений парламентского типа, в том числе депутатов и сотрудников аппарата соответствующих органов. В широком смысле, – это ответственность законотворческих органов, другими словами, парламента на всех уровнях власти. Важно отметить, что в контексте данной работы парламентскую ответственность следует рассматривать как конституционно-правовую ответственность законодательных органов на всех уровнях власти за совершение конституционного деликта.

Конституционному деликту, как противоправному действию субъекта конституционно-правовых отношений, свойственно наличие отличительных черт. Объектом конституционного правонарушения являются общественно-правовые отношения, которые регулируются не только нормами конституционного права, но и мерами всех видов юридической ответственности в совокупности. Объективную сторону составляет противоправное деяние, которое может выжаться как в форме действия, так и бездействия (например,

неисполнение региональным парламентом решения суда о приведении региональных норм в соответствие с нормами федерального законодательства).

Субъектами конституционного деликта могут быть только участники конституционных правоотношений. В соответствии с этим, выделяют индивидуальных и коллективных участников правоотношений, в том числе и государство. Вследствие причинения вреда органом государственной власти, данный орган несет ответственность как субъект, представляющий интересы государства и выступающий от его имени. Субъективная сторона конституционного деликта характеризуется наличием мотива, цели и вины. Последняя, однако, не всегда является обязательным условием. Вина может отсутствовать при выражении президентом недоверия Государственной Думе, если она трижды не поддержала кандидатуру на пост председателя правительства. В данном случае, никакой вины субъекта нет, при этом конституционный деликт налицо.

Выражение недоверия Госдуме в виде ее роспуска является одной из форм ответственности парламента. Наряду с этим, существуют еще две формы. Первая – предъявление исков к законодательному органу власти. Подобные прецеденты в российской практике уже имелись, однако суд не вставал на сторону истца, оставаясь на стороне парламента. Но наличие самого факта таких случаев говорит о возможности привлечения представительного органа к ответственности за свои действия (бездействия).

Вторая форма конституционно-правовой ответственности парламента – признание законодательных актов, принятых парламентом, не соответствующими или противоречащими конституции. На сегодняшний день ответственность за принятие неконституционного закона, как таковая, не наступает (по решению соответствующего суда у парламента есть шесть месяцев на отмену или внесение изменений в закон). Несмотря на это, многие правоведы сходятся во мнении об установлении наказания за такое правонарушение.

Самая детализированная форма ответственности парламента, – ее роспуск, – закреплена в Конституции РФ 1993 года. Одной из причин может являться отклонение кандидатуры на пост председателя правительства. Ученые-юристы спорят до сих пор, правомерно ли распускать Государственную Думу, если она трижды отклонила одного и того кандидата на пост премьер-министра. Однако, не только в России, но и в ряде других стран существует взаимозависимость законодательной и исполнительной власти: от решения главы государства зависит, орган какой ветви власти продолжит функционировать, а какой подвергнется роспуску. В Конституции ФРГ 1949 года зафиксирована аналогичная связь. Однако у Бундестага (парламента) есть право предложить президенту свою кандидатуру на пост Канцлера (премьер-министра) Это может произойти после того, как парламент отказывает председателю правительства в доверии и сам может оказаться на грани роспуска (по решению президента). В Конституции Франции 1958 года парламента-правительственному сосуществованию уделено особое место (есть специальный раздел). Несмотря на это, президент имеет право практически единолично принять решение о роспуске законодательного или исполнительного органа; для роспуска достаточно консультации с этими органами.

Верхняя палата парламента, в отличие от нижней, роспуску не подлежит. Причем подобное правило действует не только на территории РФ, но и распространяется на зарубежные страны (ФРГ, Франция, США). В первых двух странах действует система избрания сенаторов, схожая с нашей системой: верхняя палата парламента формируется из представителей регионов путем выборов в местных органах власти. Американский же Сенат формируется посредством прямых выборов. Несмотря на это, ни в первом, ни во втором случаях верхняя палата не может полегать роспуску.

Форма ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ схожа с формами ответственности нижней палаты Совета Федерации – это роспуск. Он может наступить после

того, как региональный парламент в течение шести месяцев по решению суда не исправили законодательный акт, несоответствующий или противоречащий конституции, федеральным законам и Основному закону самого субъекта. По истечении этого срока высшее должностное лицо субъекта вправе распустить орган. Есть и второй вариант: после шести месяцев президент имеет право вынести предупреждение, на исполнение которого дается еще три месяца.

Помимо прочего, действия органа законодательной власти субъекта должны привести к массовым и грубым нарушениям прав и свобод человека и гражданина, угрожать единству и территориальной целостности, национальной безопасности и обороноспособности, а также единству правового и экономического пространства Российской Федерации. Только при таком исходе представительный орган власти субъекта может быть распущен (если это доказано судом).

Кроме недостатка в виде необходимости серьезной государственной угрозы для привлечения регионального парламента к ответственности, есть и еще один. Отсутствие возможности влияния со стороны населения вызывает множество споров о модели правого государства с гражданским обществом, к которому стремится наше государство. «Народный контроль» за деятельностью региональных органов законодательной власти – один из необходимых инструментов сильной и процветающей страны.

Обеспечение конституционности, действенности и рациональности рассматриваемых понятий – неоднозначный вопрос, и для практики, и для права, который до настоящего момента не получил точного ответа в области конституционного права. Данные обстоятельства подтверждают востребованность научного анализа проблемы конституционно-правовой ответственности парламента Российской Федерации.