

§1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

Нарутто С.В.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТА

Аннотация: Автор статьи исходит из того, что реализация любым органом власти, должностным лицом законодательно закрепленных за ним функций может быть оценена с точки зрения эффективности, коррупциогенности, конституционной законности. Неудовлетворительная оценка влечет ответственность. Поэтому правомерна и постановка вопроса об ответственности парламента, хотя коренное отличие данного органа власти заключается в том, что он является общенациональным учреждением народного представительства. Неэффективная деятельность парламента порождает серьезные, порой необратимые социальные последствия. В статье анализируется конституционный механизм роспуска Государственной Думы Президентом РФ, рассматриваются мнения ученых о том, является ли роспуск нижней палаты мерой юридической ответственности. Автор делает вывод о том, что представительная природа парламента обуславливает возможность его ответственности только перед народом, а не перед Президентом. Основания роспуска Государственной Думы не связаны с совершением конституционного деликта, а сам роспуск не ведет к дисквалификации депутатов, которые не утрачивают пассивного избирательного права. Поэтому роспуск Государственной Думы автор рассматривает в качестве политической санкции, имеющей правовую основу – соответствующие нормы Конституции РФ. Анализируются факты попытки рассмотреть в суде конституционно-правовую проблему, связанную с обявлением федерального парламента рассмотреть законопроект, а также с нарушением парламентских процедур. Ставится вопрос об ответственности парламента за законодательную политику. Автор обращается к проблеме несвоевременного восполнения пробела, образовавшегося из-за признания Конституционным Судом РФ законоположения неконституционным. Предлагается в качестве меры преодоления этой ситуации наделить Президента РФ правом на оперативное регулирование образовавшегося пробела для исполнения решения Конституционного Суда. При принятии соответствующего федерального закона указ Президента отменяется.

Review: The author considers that implementation of legislatively enshrined functions by any government body or official may be evaluated from the standpoints of efficiency, propensity for corruption, constitutional lawfulness. Their evaluation as unsatisfactory causes responsibility. That is why, it is reasonable to raise an issue of parliamentary responsibility, while the specific feature of this body is that it is a national people representation institution. Inefficient parliamentary work causes serious, and sometimes irreversible social consequences. The article contains analysis of the constitutional mechanism for dissolving the State Duma by the President of the Russian Federation. The author evaluates the opinions of the scholars on whether dissolution of the lower chamber of parliament is a legal responsibility measure. The author concludes that the representative nature of parliament presupposes its responsibility to the people itself, and not to the President of the Russian Federation. The grounds for dissolution of the State Duma are not related to constitutional offences, and its dissolution does not lead to disqualification of the deputies, they are not losing their passive electoral right. That is why the author evaluates dissolution of the State Duma as a political sanction, which is legally based upon the relevant norms of the Constitution of the Russian Federation. The author also analyzes the attempts of judicial evaluation of the constitutional legal issues of obliging the parliament to view the legislative draft and violations of parliamentary procedures. The author raises the issue of parliament responsibility for the legislative policy, and she turns to the issue of the untimely filling of the gap, which was formed after the Constitutional Court of the Russian Federation recognized the legislative norms unconstitutional. In order to overcome this problem, the author offers to provide the President of the Russian Federation with the right for the operative regulation in order to implement the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation and fill the gap. Once the relevant Federal Law is passed, the Decree of the President should be repealed.

Государственные институты и правовые системы

Ключевые слова: парламент, ответственность, роспуск, политическая, суд, законопроект, санкция, представительный, пробел, палатат

Keywords: parliament, responsibility, dissolution, political, court, legal draft, sanction, representative, gap, chamber.

Парламент является общегосударственным органом народного представительства. Парламент формируется посредством периодических выборов, поэтому его сущность проявляется в обеспечении интересов представляемого народа.

Слово «парламент» произошло от франц. «parler» – говорить. В конституционных государствах парламент – высший представительный и законодательный орган учреждается для обсуждения и принятия законов, выполнения других государственных дел.

Первые парламенты возникли в XII-XIII вв. в Великобритании, Испании как сословные представительные учреждения. И только после буржуазных революций они преобразовались в общенациональные представительные учреждения – собрания представителей народа (депутатов, членов парламента). Уже с XVI в Англии многие юристы называли парламент *представительством народа*. Они считали, что он представляет всех граждан, и все граждане через своих представителей участвуют в нем.

В России первое представительное учреждение парламентского типа было создано лишь в 1906 году и получило название Государственная Дума. Она просуществовала около 12 лет, дважды распускалась и четыре раза созывалась. В Думу входили представители разных политических партий. Председателем первой Думы был избран профессор Петербургского университета С.А. Муромцев.

В 2011 году в связи с исторической датой – днем начала работы 27 апреля 1906 года первой Государственной Думы отмечалось 105-летие парламентаризма в России.

Современный российский парламент – Федеральное Собрание РФ выступает выразителем воли многонационального народа Российской Федерации, различных социальных слоев населения и политических сил, пользующихся поддержкой граждан. Иными словами, в процессе выборов народ вручает парламенту право на власть, на котором основывается его воля как органа народного представительства.

По структуре Федеральное Собрание является двухпалатным органом, т.е. состоит из двух палат – Совета Федерации, обеспечивающего представительство субъектов РФ, и Государственной Думы,

обеспечивающей непосредственное представительство всего населения страны. Палаты рассматриваются как равноценные части одного целого – парламента.

Согласно ст. 95 Конституции РФ Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых гражданами РФ по пропорциональной избирательной системе на 5 лет. В Совет Федерации входят по 2 представителя от каждого субъекта РФ. Один из них избирается законодательным органом субъекта РФ, а другой назначается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа) субъекта РФ.

Таким образом, представительный характер Федерального Собрания РФ имеет двойственный характер – депутаты Государственной Думы представляют всех избирателей, а члены Совета Федерации – субъектов РФ. Как отметил Конституционный Суд РФ в Постановлении от 12 апреля 1995 г. № 2-П, палаты Федерального Собрания призваны отражать разные стороны народного представительства в РФ – *прямое представительство населения и представительство субъектов РФ*.

Комментируя правовую позицию Конституционного Суда РФ в отношении представительства субъектов РФ, ученые обращают внимание на то, что это представительство народа, опосредованное решениями представительных и исполнительных органов субъектов РФ либо непосредственным волеизъявлением населения этих субъектов. Так, Б.С. Эбзеев пишет: «При этом не имеет принципиального значения способ формирования Совета Федерации, поскольку его представительная природа и проистекающие из нее полномочия легитимированы непрерывностью народной воли, выраженной на референдуме 12 декабря 1993 г.»¹.

Парламент как представитель суверенитета народа осуществляет законодательную власть от его имени и в его интересах.

Федеральное Собрание – единственный законодательный орган на федеральном уровне. Никто, кроме Федерального Собрания, не имеет права выражать волю народа в форме федерального закона.

¹ Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 396.

Помимо законотворческой функции, парламент осуществляет контрольную функцию, которая реализуется, например, через право Государственной Думы заслушивать ежегодные отчеты Правительства РФ, выражать недоверие Правительству РФ, утверждение Советом Федерации некоторых указов Президента РФ, ратификацию международных договоров РФ, парламентские запросы, парламентские расследования и др.

Реализация любым органом власти, должностным лицом законодательно закрепленных за ним функций может быть оценена с точки зрения эффективности, коррупциогенности, конституционной законности. Если оценка дается неудовлетворительная, то орган власти, должностное лицо подлежат ответственности. «Любая деятельность, в том числе парламентская, определяется тремя основными категориями: права, обязанности и ответственность»².

Неэффективная деятельность парламента порождает серьезные, порой необратимые социальные последствия. Как справедливо отмечают ученые, негативные последствия в сфере законотворчества способны нанести колоссальный ущерб обществу, поскольку выражаются в широкомасштабном массовом нарушении прав и свобод человека и гражданина. Ситуация усугубляется длительностью (учитывая консервативность законотворческой деятельности) отрицательного воздействия на общественные отношения³.

Вопрос об ответственности парламента в правовой науке практически не исследован.

Довольно часто мерой конституционной ответственности одной из палат Федерального Собрания называют роспуск Государственной Думы⁴. Конституционный Суд РФ указал, что роспуск Государственной Думы Президентом РФ означает прекращение с момента назначения даты новых выборов осуществления Государственной Думой предусмотренных Конституцией полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые

реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается и осуществление таких полномочий Президентом, Советом Федерации, другими органами государственной власти⁵.

Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ. Роспуск Совета Федерации невозможен.

Основания роспуска Государственной Думы предусмотрены ст. 111 и 117 Конституции Российской Федерации:

- трехкратное отклонение Государственной Думой представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства;
- повторное в течение 3-х месяцев выражение Государственной Думой недоверия Правительству РФ;
- отказ Правительству РФ в доверии.

В первом случае Государственная Дума подлежит роспуску независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или более раз. Роспуск Думы направлен на своевременное формирование Правительства РФ и его стабильное функционирование.

В двух последующих случаях Президент РФ самостоятельно решает вопрос либо об отставке Правительства, либо о роспуске Государственной Думы. Данные конституционные установления направлены на преодоление противоречий между Государственной Думой и Правительством.

Конституционный Суд РФ, толкуя ч. 4 ст. 111 Конституции о праве Президента РФ после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой назначать Председателя Правительства, распускать Государственную Думу и назначать новые выборы. Отмечая необходимость поиска согласия между Думой и Президентом с целью устранения возникающих противоречий, Суд указал, что Президент при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства вправе представлять *одного и того же кандидата дважды или трижды* либо *представлять каждый раз нового кандидата*. Обязательным последствием трехкратного отклонения Государственной Думой представленных Президентом кандидатур Председателя Правительства – вне зависимости от того, какой из возможных вариантов представления кандидатов при этом

² Григорьева Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. Н.И. Воробьева // СПС КонсультантПлюс. 2010.

³ Милушева Т.В., Ишеков К.А. К вопросу об ответственности государства в сфере законотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 15.

⁴ См., напр.: Стрекозов В.Г. Конституционное право: Учебник. М.: ИД Юрайт, 2010. С. 24; Конохова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: Курс лекций. М., 2006. С. 269.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. № 15-П.

Государственные институты и правовые системы

использовался, – является назначение Президентом Председателя Правительства, роспуск Государственной Думы и назначение новых выборов⁶.

Таким образом, Президент при утверждении Государственной Думой кандидатуры на пост Председателя Правительства благодаря позиции Конституционного Суда оказался в более выгодном положении. Он может трижды представлять одну и ту же кандидатуру, не приемлемую к принятию Государственной Думой для ее роспуска. Не случайно три судьи Конституционного Суда выразили особые мнения по этому решению (Н. Витрук, В. Лучин, В.И. Олейник). В. Лучин отметил, что «возникает неординарная и несколько противоречивая конституционная ситуация. «Несговорчивость» Государственной Думы пресекается ее роспуском, а Президент может навязывать свою волю, не опасаясь неблагоприятных для себя последствий. О каком механизме «сдержек и противовесов» можно в этом случае говорить? Только представление разных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации может служить оправданием такой конституционной санкции, как роспуск Государственной Думы».

В деле о толковании положений Конституции Российской Федерации, касающихся роспуска Государственной Думы при повторном в течение 3-х месяцев выражении ею недоверия Правительству РФ или отказе последнему в доверии, Конституционный Суд, воспринимая роспуск как способ разрешения возможных конфликтов между Президентом и Государственной Думой, указал, что он преследует конституционную цель обеспечить продолжение функционирования Правительства РФ, поддерживаемого Президентом РФ вопреки недоверию, выраженному Правительству Государственной Думой.

Конституционный Суд РФ также отметил превентивное значение конституционно-правовых последствий возможного роспуска Государственной Думы, заключающееся в том, что они призваны «удерживать Президента Российской Федерации и Государственную Думу от необоснованных конфликтов, препятствующих согласованному функционированию и взаимодействию органов государственной власти»⁷.

На время роспуска Государственной Думы Совет Федерации продолжает осуществлять свои конституционные полномочия. Как отмечается в литературе, «поскольку Конституция РФ не содержит встречающегося в других конституциях правила о том, что на время роспуска нижней палаты верхняя палата приостанавливает свою деятельность, следует вывод, что Совет Федерации продолжает функционировать, но в пределах своей компетенции»⁸.

Государственная Дума *не может быть распущена*:

- в течение года после ее избрания;
- в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения;
- в течение 6 месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.
- с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации.

В случае роспуска Государственной Думы Президент назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через 4 месяца с момента роспуска.

Анализ конституционного механизма роспуска Государственной Думы позволяет говорить о существенных возможностях Президента повлиять на парламент, на ту его часть, которая непосредственно избирается населением.

В зарубежных странах, как правило, существует механизм воздействия президента на парламент. Вместе с тем в классической президентской республике США Президент не имеет права ни при каких обстоятельствах распустить Конгресс или одну из его палат. Считается, что объем президентских полномочий и без того достаточно велик. В связи с этим сложно согласиться с утверждением о том, что «институт роспуска парламента неизвестен конституциям авторитарных государств»⁹. Как видим, Конституция США тоже не знает роспуска, но назвать Америку авторитарным государством невозможно.

По Конституции Италии Президент Республики может, заслушав председателей палат, распустить

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. № 15-П.

⁸ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юрист, 2003. С. 667.

⁹ Дзидзоев Р.М., Степаненко Д.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России // Право и политика. 2006. № 9. С. 12.

обе палаты или одну из них (ст. 88). На практике принимая решение о роспуске палат, Президент исходит из приоритета сохранения действующего состава законодательного органа, и признания основной задачей роспуска палат не провокацию, а предотвращение политических кризисов.

Во Франции право Президента распустить Парламент формально не ограничено. В соответствии с Конституцией Президент Республики может после консультации с Премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске Национального Собрания (разд. 2, ст. 12). Но практика показала, что роспуск парламента представляет для Президента Франции определенный риск, поэтому используется весьма редко.

Представительная природа парламента обуславливает возможность его ответственности только перед народом, а не перед Президентом. Данное утверждение разделяет и Р.Г. Хугаева: «Распуская Государственную Думу, Президент действует главным образом в интересах Правительства, сохранения его состава, реализуя преимущественно правительственный правовой интерес. В этом случае Государственная Дума отвечает не столько перед Президентом, сколько пред Правительством»¹⁰.

Закрепленные в Конституции Российской Федерации основания роспуска Государственной Думы не связаны с совершением конституционного деликта, а сам роспуск не ведет к дисквалификации депутатов, которые не утрачивают пассивного избирательного права. Как верно замечает М.П. Авдеенкова, «существует теоретическая возможность, что распущенный орган может быть заново сформирован в том же или практически в том же составе»¹¹.

Среди ученых нет единого мнения о том, чем же является роспуск Государственной Думы.

В дореволюционной государственно-правовой науке высказывались идеи *об отсутствии ответственности* парламента. Так, Н.И. Лазаревский утверждал, что организация выборов, основанная на партийной борьбе, «не может обеспечивать ни действительного соответствия парламента желаниям народа, ни проникновения в парламента всех лучших элементов насе-

ления» и, как следствие, не порождает оснований для юридической и моральной ответственности депутатов перед избирателями¹².

Ряд современных ученых относит роспуск Государственной Думы к *позитивной ответственности*. А.Н. Кокотов в обоснование этого мнения указывает, что роспуск как мера позитивной ответственности Государственной Думы не преследует целей кары, наказания и сопровождаются компенсационными мерами¹³.

А.А. Кондрашев высказывает мнение о том, что роспуск Государственной Думы является *властно-организационной санкцией*, и ее нельзя относить к мерам негативной конституционно-правовой ответственности¹⁴.

Довольно распространено мнение о том, что роспуск Государственной Думы следует рассматривать не как юридическую меру ответственности, а как *политическую санкцию*. Государственная Дума не нарушает каких-либо правовых норм. Ответственность законодательного органа, по мнению О.Е. Кутафина, является типичным примером политической ответственности выборного органа¹⁵.

На практике роспуск президентом парламента нередко выступал проявлением политического несогласия его с деятельностью парламента. «Так, например, в 1962 г. Президент Франции Шарль де Голль после вынесения парламентом резолюции о вотуме недоверия правительству Ж. Помпиду, по-своему истолковав Конституцию 1958 г., распустил Национальное собрание и тем самым продлил политическую жизнь своего правительства. Институт роспуска парламента как противовес ответственности правительства перед парламентом призван в какой-то мере решить тупиковые казусы в деятельности парламента. Это касается случаев неудачного или безответственного избрания большинства депутатов парламента, которые по своей некомпетентности или из корыстных соображений не могут успешно справляться с законодательной дея-

¹⁰ Хугаева Р.Г. Ответственность высших органов государственной власти и разделение властей // Общество и право. 2010. № 3. С. 67 – 71.

¹¹ См.: Авдеенкова М.П. Конституционно-правовые санкции и конституционно-правовая ответственность // Государство и право. 2005. № 7. С. 86.

¹² Цит. по: Червонюк В.И., Артюхов Ю.С. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 8 – 13.

¹³ См.: Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М., 2003. С. 35.

¹⁴ Кондрашев А.А. Меры конституционно-правовой ответственности в современном конституционном праве: основания классификации и виды санкций // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 45 – 50.

¹⁵ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 424.

Государственные институты и правовые системы

тельностью и тем самым дестабилизируют положение в стране, и когда других политико-правовых средств выхода из создавшегося опасного положения у главы государства не имеется»¹⁶.

Конституционный Суд назвал роспуск Государственной Думы *правовым способом разрешения возможных конфликтов между Президентом РФ и Государственной Думой* при формировании Правительства РФ, а также между Государственной Думой и Правительством при выражении ею недоверия Правительству или отказе последнему в доверии.

В литературе нередко утверждается, что роспуск нижней палаты, как и выражение ею недоверия правительству, являются средствами обоюдного воздействия палаты и Правительства друг на друга. И.А. Кравец полагает, что их также можно рассматривать в качестве альтернативных средств разрешения конституционного кризиса (конституционного конфликта), возникшего по поводу замещения поста председателя Правительства или отказа в доверии Правительству¹⁷.

Роспуск Государственной Думы называют также *принудительной мерой конституционно-правового характера*, направленной на досрочное прекращение деятельности этого органа.

Основания роспуска Государственной Думы не связаны с правонарушениями; во всех случаях, допускающих роспуск нижней палаты российского парламента, Государственная Дума поступает вполне правомерно, реализуя свои конституционные полномочия, связанные с формированием Правительства РФ и контролем над ним.

Не признавая роспуск Думы мерой конституционной ответственности, ученые все-таки не столь категоричны и в некоторых случаях признают роспуск парламента конституционно-правовой санкцией карательного свойства. Примерами конституционных деликтов, совершаемых парламентами, которые служат основаниями их роспуска, они называют неизбрание в установленный срок парламентам президента (ст. 32 Конституции Греции); возникновение политического кризиса в результате непреодолимых разногласий между палатами парламента (ч. 1 ст. 63 Конституции Казахстана); неспособность парламента в течение длительного времени начать

работу (ст. 90 Конституции Украины) или принимать решения (пп. «е» п. 1 ст. 102 Конституции Словацкой Республики); непринятие парламентам в установленный срок государственного бюджета (ст. 104 Конституции Республики Хорватия); систематическое или грубое нарушение Конституции палатами парламента (ст. 94 Конституции Республики Беларусь). «Во всех этих случаях обнаруживается вина представительного органа государственной власти, нарушение конституционных норм и причинение реального ущерба конституционно-правовым отношениям»¹⁸.

Называя роспуск Государственной Думы *мерой конституционно-правового принуждения*, ученые подчеркивают, что она не связана с юридической ответственностью. Например, И.А. Алебастрова относит роспуск Думы, как и отмену неконституционных актов, к мерам конституционно-правового принуждения, направленным на предотвращение политических конфликтов¹⁹. К ней присоединяется Н.С. Богомолов, отмечая, что Государственная Дума, Президент, Правительство «в большинстве случаев несут политическую ответственность, но не обязательно это должно быть одновременно и юридической ответственностью»²⁰.

Безусловно, роспуск Государственной Думы является политической санкцией, имеющей правовую основу – соответствующие нормы Конституции РФ.

Высказывая различные позиции о природе роспуска Государственной Думы, ученые в основном сходятся во мнении, что он является конституционно-правовым средством преодоления конфликта властей. Все указанные в Конституции Российской Федерации основания роспуска Государственной Думы вытекают из конституционного конфликта между Государственной Думой, с одной стороны, Президентом РФ и Правительством РФ – с другой. Поэтому роспуск Думы можно расценивать как правовой способ преодоления конфликта, который не удается решить путем стандартных согласительных процедур, как крайнюю форму разрешения политических разногласий.

Выше отмечалось, что представительный характер парламента обуславливает возможность его от-

¹⁶ Осипян Б.А. Гарантии действенности актов главы государства и исполнительной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 45 – 50.

¹⁷ См.: Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.–Новосибирск, 2002. С. 262.

¹⁸ Дзидзов Р.М., Степаненко Д.М. Указ. соч. С. 17.

¹⁹ См.: Алебастрова И.А. Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 81 – 88.

²⁰ Богомолов Н.С. Теория конституционной ответственности: состояние и векторы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 1. С. 23 – 26.

ветственности перед народом. Вместе с тем роспуск Государственной Думы посредством всенародного референдума невозможен. В соответствии с о п.п. 2 п. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» на общероссийский референдум не может быть вынесен вопрос о досрочном прекращении полномочий Государственной Думы.

В зарубежной практике допускается участие граждан в процедуре роспуска парламента. Так, в соответствии со ст. 48 Конституции Латвийской Республики Президент Республики вправе возбудить вопрос о роспуске Сейма. В таком случае должно состояться народное голосование.

Вызывает интерес вопрос об ответственности парламента (или отдельной палаты) в случае нарушения парламентских процедур, повлекшего неблагоприятные последствия.

В 2005 году Верховный Суд РФ рассмотрел иск к Государственной Думе в связи с нарушением правил процедуры при смещении депутата с поста заместителя председателя межпарламентской группы²¹. Иск не был удовлетворен, но важен сам факт участия палаты парламента в таких правоотношениях.

В ноябре 2006 года Сахалинская областная Дума обратилась в Верховный Суд РФ с иском на Государственную Думу, полагая, что Дума нарушила ст. 104 Конституции Российской Федерации²². В феврале и повторно в мае 2006 года сахалинские парламентарии внесли в Госдуму проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации». В нем они предлагали дополнить систему госслужбы еще тремя видами – государственной службой в сфере здравоохранения, образования и культуры. Но Государственная Дума дважды отвергала проект, считая, что для его рассмотрения необходимо заключение Правительства РФ. Депутаты Сахалинской областной Думы считали, что заключение Правительства РФ не нужно, так как принятие поправок в уже существующий закон само по себе не влечет увеличения расходов из федерального бюджета. Сахалинская областная Дума просила Верховный Суд РФ обязать Государственную Думу принять внесенный проект федерального закона и рассмотреть его на пленарном заседании в первом

чтении. В этом деле показателен сам факт попытки рассмотреть в суде конституционно-правовую проблему, связанную с обязыванием федерального парламента.

Заслуживает отдельного обсуждения вопрос об ответственности парламента за законодательную политику. Современное законодательство, зачастую принимаемое в спешке, без тщательной проработки концепции, с игнорированием правил юридической техники, неизбежно влечет постановку проблемы исследования этого вопроса.

Небезынтересно, что международное право исходит из того, что законодательные органы принимают акты, выражающие официальную позицию государства, поэтому «принцип ответственности государства за противоправное поведение законодательных органов является общепризнанным»²³. То есть на государство мировое сообщество возлагает ответственность за законодательный орган. Принятие парламентом законов, не соответствующих международным договорам, нередко вызывает серьезные осложнения между государствами. Кроме того ответственность государства возникает и из того факта, что законодательный орган не принял соответствующего закона.

Именно парламента определяет (хотя и при активном участии Президента) облик законодательной политики, ее социальную направленность и соответствие международным обязательствам. Поэтому с точки зрения обеспечения эффективности законодательной политики важно, чтобы парламента был не только профессиональным, но и ответственным органом. По оценкам экспертов, уровень доверия к Государственной Думе РФ – один из самых низких среди органов государственной власти²⁴. Количество принимаемых ею законов, к сожалению, не всегда влечет позитивные последствия. Ученые называют одной из первоочередных задач по повышению эффективности правотворческой политики разработку проблемы ответственности за результаты правотворчества. При этом они ведут речь не столько наказании виновных на уровне, например, аппарата парламента, «но и на более высоких уровнях», однако конкретные механизмы реализации ответственности не указывают²⁵.

²¹ Российская газета. 2005. 10 авг., 10 окт.

²² Российская газета. 2006. 15 нояб.

²³ Цит. по: Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966. С. 69.

²⁴ См.: Лукашева А.В. Законотворческие ошибки // Гражданин и право. 2000. № 3. С. 36.

²⁵ См.: Малько А.В., Мазуренко А.П. Ответственность субъектов правотворчества // Юридическая мысль. 2008. № 2. С. 27 – 36.

Специфика привлечения к ответственности парламента за «плохое» законодательство связана со сложностями в установлении вины коллективного органа. Несмотря на то, что принятие совместных решений широким кругом депутатов считается серьезным завоеванием демократии, в литературе обращается внимание на «возможность спрятаться за их анонимностью, что порождает злоупотребления среди лиц, облеченных властными полномочиями»²⁶.

Следует обратить внимание еще на один аспект, связанный с ответственностью парламента за принятый закон, когда на проект данного закона дается отрицательное заключение юридической службы, но, невзирая на это, парламент принимает закон.

Можно привести в пример Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, принявшее в феврале 2012 года поправки в Кодекс об административных правонарушениях, устанавливающие штрафы за пропаганду гомосексуализма и педофилии среди несовершеннолетних, несмотря на «отрицательное заключение» юридического управления Законодательного Собрания²⁷.

Получается, что депутаты сознательно идут на нарушение, принимая закон, который, по мнению юристов, противоречит актам более высокой юридической силы или содержит грубые технико-юридические и иные ошибки.

Ученые, выделяя в вопросе о конституционно-правовой ответственности парламента коллективный и творческий характер его деятельности по созданию закона, утверждают, что «основанием ответственности законотворческих органов является конституционный деликт, юридический состав которого может быть усеченным, в связи с отсутствием признаков субъективной стороны». При этом мерой ответственности Государственной Думы они называют *признание федерального закона не соответствующим Конституции РФ*, а основанием – принятие такого закона Думой. Ссылаясь на мнение М.А. Краснова²⁸, они предлагают «закрепить *официальное предупреждение палате Федерального Собрания и досрочное прекращение ее полномочий судом*. При этом отмечают, что главный аспект в механизме ответственности – предупредительный, поэтому «предложение М.А. Краснова понимать

отмену незаконного акта как промежуточное звено, необходимое для реализации ответственности, а не как самостоятельную санкцию совершенно оправданно»²⁹.

На наш взгляд, признание закона неконституционным – это не санкция, а мера пресечения нарушения Конституции Российской Федерации.

Ж.И. Овсепян отмечает, что ответственность в сфере правотворчества часто связана с применением санкций не к самому органу публичной власти, издавшему закон, а к закону как продукту, итогу правотворческой деятельности³⁰. Но санкции не могут применяться к закону, он не субъект ответственности.

Санкции к законодательному органу должны применяться в случае *неисполнения, ненадлежащего исполнения или воспрепятствования исполнению решения Конституционного Суда РФ*, признавшего федеральный закон неконституционным, а также в случае *игнорирования правовой позиции Конституционного Суда РФ* при регулировании схожих отношений.

Как отмечалось выше, М.А. Краснов предлагает вначале официально предупреждать парламент о возможности роспуска, затем досрочно прекращать его полномочия на основании решения специальной судебной инстанции. С.А. Авакьян считает возможным реформирование состава государственных органов, умышленно не исполняющих решения³¹, Н.М. Колосова в качестве санкции предлагает установить конституционные штрафы, применяемые к депутатам³².

В Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» определено, что в случае признания Конституционным Судом федерального закона неконституционным, Правительство не позднее трех месяцев обязано внести в Государственную Думу соответствующий законопроект (п. 1 ст. 79). Однако ограничить во времени принятия или вообще обязать парламент принять законопроект, по действующему законодательству невозможно. Более того в Закон введено правило: Конституционный Суд может установить, что оспариваемая норма, ранее

²⁶ Милушева Т.В., Ишеков К.А. Указ. соч. С. 17.

²⁷ <http://www.mr7.ru/articles/50528/>.

²⁸ Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. 1993. № 6. С. 55.

²⁹ Милушева Т.В., Ишеков К.А. Указ. соч. С. 17.

³⁰ Овсепян Ж.И. Критерии конституционной ответственности // Северокавказский юридический вестник. 2001. № 4. С. 27.

³¹ См.: Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Сер. «Право». 1995. № 4. С. 26 – 27.

³² См.: Колосова Н.М. Оставьте неприкосновенность депутатам Государственной Думы // Независимая газета. 2000. 12 сентября.

признанная сохраняющим силу постановлением Конституционного Суда неконституционной, применена судом в конкретном деле, и Конституционному Суду следует подтвердить неконституционность нормы для устранения фактов нарушения конституционных прав и свобод граждан в правоприменительной практике. Фактически это правило разрешает судам применять законоположения, признанные неконституционными как раз по причине того, что парламент своевременно не восполняет образовавшийся пробел. При этом Государственная Дума может принять закон, а Совет Федерации – не одобрить его. Думается, в этой ситуации предложение о роспуске парламента – мера неконструктивная. Очевидно, парламент не изменяет неконституционный закон не по причине недисциплинированности депутатов, циничного игнорирования решения Конституционного Суда, а в силу непримиримых политических разногласий. Поэтому мерой преодоления этих разногласий (а не правонарушения) могло бы стать право Президента РФ на оперативное регулирование образовавшегося пробела для исполнения решения Конституционного Суда. При принятии соответствующего федерального закона указ Президента отменяется.

Библиография:

1. Авакян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Сер. «Право». 1995. № 4.
2. Авдеенкова М.П. Конституционно-правовые санкции и конституционно-правовая ответственность // Государство и право. 2005. № 7.
3. Алебастрова И.А. Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001.
4. Богомоллов Н.С. Теория конституционной ответственности: состояние и векторы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 1.
5. Григорьева Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. Н.И. Воробьева // СПС КонсультантПлюс. 2010.
6. Дзидзоев Р.М., Степаненко Д.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России // Право и политика. 2006. № 9.
7. Колосова Н.М. Оставьте неприкосновенность депутатам Государственной Думы // Независимая газета. 2000. 12 сентября.
8. Кондрашев А.А. Меры конституционно-правовой ответственности в современном конституционном праве: основания классификации и виды санкций // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7.
9. Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М., 2003.
10. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юрист, 2003.
11. Колюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: Курс лекций. М., 2006.
12. Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.-Новосибирск, 2002.
13. Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. 1993. № 6.
14. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001.
15. Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966. Лукашева А.В. Законотворческие ошибки // Гражданин и право. 2000. № 3.
16. Малько А.В., Мазуренко А.П. Ответственность субъектов правотворчества // Юридическая мысль. 2008. № 2.
17. Милушева Т.В., Ишеков К.А. К вопросу об ответственности государства в сфере законотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8.
18. Овсепян Ж.И. Критерии конституционной ответственности // Северокавказский юридический вестник. 2001. № 4.
19. Осипян Б.А. Гарантии действенности актов главы государства и исполнительной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4.
20. Стрекозов В.Г. Конституционное право: Учебник. М.: ИД Юрайт, 2010.

Государственные институты и правовые системы

21. Хугаева Р.Г. Ответственность высших органов государственной власти и разделение властей // Общество и право. 2010. № 3.
22. Червонюк В.И., Артюхов Ю.С. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11.
23. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
8. Kondrashev A.A. Mery konstitutsionno-pravovoi otvetstvennosti v sovremennom konstitutsionnom prave: osnovaniya klassifikatsii i vidy sanktsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2010. № 7.
9. Konyukhova I.A. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. Obshchaya chast': Kurs lektsii. M., 2006.
10. Kravets I.A. Formirovanie rossiiskogo konstitutsionalizma (problemy teorii i praktiki). M.-Novosibirsk, 2002.
11. Krasnov M.A. Publichno-pravovaya otvetstvennost' predstavitel'nykh organov za narushenie zakona // Gosudarstvo i pravo. 1993. № 6.
12. Kutafin O.E. Predmet konstitutsionnogo prava. M., 2001.
13. Levin D.B. Otvetstvennost' gosudarstv v sovremen- nom mezhdunarodnom prave. M., 1966. Lukasheva A.V. Zakonotvorcheskie oshibki // Grazhdanin i pravo. 2000. № 3.
14. Mal'ko A.V., Mazurenko A.P. Otvetstvennost' sub'ek- tov pravotvorchestva // Yuridicheskaya mysl'. 2008. № 2.
15. Milusheva T.V., Ishekov K.A. K voprosu ob otvet- stvennosti gosudarstva v sfere zakonotvorchestva // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2009. № 8.
16. Ovsepyan Zh.I. Kriterii konstitutsionnoi otvetstven- nosti // Severokavkazskii yuridicheskii vestnik. 2001. № 4.
17. Osipyanyan B.A. Garantii deistvennosti aktov glavy gosudarstva i ispolnitel'noi vlasti // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2010. № 4.
18. Strekozov V.G. Konstitutsionnoe pravo: Uchebnik. M.: ID Yurait, 2010.
19. Khugaeva R.G. Otvetstvennost' vysshikh organov gos- udarstvennoi vlasti i razdelenie vlastei // Obshchestvo i pravo. 2010. № 3.
20. Chervonyuk V.I., Artyukhov Yu.S. Sovremennaya kontseptsiya konstitutsionnoi otvetstvennosti // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2010. № 11.
21. Ebzееv B.S. Vvedenie v Konstitutsiyu Rossii. M.: Norma: INFRA-M, 2013.

References (transliteration):

1. Avak'yan S.A. Problemy teorii i praktiki konstitutsion- nogo kontrolya i pravosudiya // Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. «Pravo». 1995. № 4.
2. Avdeenkova M.P. Konstitutsionno-pravovye sankt- sii i konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' // Gosudarstvo i pravo. 2005. № 7.
3. Alebastrova I.A. Problemy formirovaniya teoretiches- koi konstruksii instituta konstitutsionno-pravovoi otvetstvennosti // Konstitutsionno-pravovaya otvetst- vennost': problemy Rossii, opyt zarubezhnykh stran. M., 2001.
4. Bogomolov N.S. Teoriya konstitutsionnoi otvetstven- nosti: sostoyanie i vektory razvitiya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2010. № 1.
5. Grigor'eva E.A. Kommentarii k Federal'nomu za- konu ot 8 maya 1994 g. № 3-FZ «O statuse chlena Soveta Federatsii i statuse deputata Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii» (postateinyi) / Pod red. N.I. Vorob'eva // SPS Konsul'tantPlyus. 2010.
6. Dzidzoev R.M., Stepanenko D.M. Institut rospuska predstavitel'nogo organa gosudarstvennoi vlasti v Rossii // Pravo i politika. 2006. № 9.
7. Kolosova N.M. Ostav'te neprikosnovennost' deputa- tam Gosudarstvennoi Dumy // Nezavisimaya gazeta. 2000. 12 sentyabrya.
8. Kondrashev A.A. Mery konstitutsionno-pravovoi otvetstvennosti v sovremennom konstitutsionnom prave: osnovaniya klassifikatsii i vidy sanktsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2010. № 7.
9. Konyukhova I.A. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. Obshchaya chast': Kurs lektsii. M., 2006.
10. Kravets I.A. Formirovanie rossiiskogo konstitutsionalizma (problemy teorii i praktiki). M.-Novosibirsk, 2002.
11. Krasnov M.A. Publichno-pravovaya otvetstvennost' predstavitel'nykh organov za narushenie zakona // Gosudarstvo i pravo. 1993. № 6.
12. Kutafin O.E. Predmet konstitutsionnogo prava. M., 2001.
13. Levin D.B. Otvetstvennost' gosudarstv v sovremen- nom mezhdunarodnom prave. M., 1966. Lukasheva A.V. Zakonotvorcheskie oshibki // Grazhdanin i pravo. 2000. № 3.
14. Mal'ko A.V., Mazurenko A.P. Otvetstvennost' sub'ek- tov pravotvorchestva // Yuridicheskaya mysl'. 2008. № 2.
15. Milusheva T.V., Ishekov K.A. K voprosu ob otvet- stvennosti gosudarstva v sfere zakonotvorchestva // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2009. № 8.
16. Ovsepyan Zh.I. Kriterii konstitutsionnoi otvetstven- nosti // Severokavkazskii yuridicheskii vestnik. 2001. № 4.
17. Osipyanyan B.A. Garantii deistvennosti aktov glavy gosudarstva i ispolnitel'noi vlasti // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2010. № 4.
18. Strekozov V.G. Konstitutsionnoe pravo: Uchebnik. M.: ID Yurait, 2010.
19. Khugaeva R.G. Otvetstvennost' vysshikh organov gos- udarstvennoi vlasti i razdelenie vlastei // Obshchestvo i pravo. 2010. № 3.
20. Chervonyuk V.I., Artyukhov Yu.S. Sovremennaya kontseptsiya konstitutsionnoi otvetstvennosti // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2010. № 11.
21. Ebzееv B.S. Vvedenie v Konstitutsiyu Rossii. M.: Norma: INFRA-M, 2013.