

# СИСТЕМА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЧЛЕНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ\*

*В статье рассматривается существующая в законодательстве система юридической ответственности в отношении членов обеих палат парламента. Анализируются связи между элементами системы ответственности с указанием на имеющиеся проблемы и способы их преодоления. Дается авторская оценка последним законодательным изменениям в сфере регулирования вопросов юридической ответственности властных субъектов. Делается вывод о необходимости закрепления в законодательстве полноценной системы ответственности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации с целью обеспечения должного уровня эффективности в работе властных субъектов.*

**Ключевые слова:** система юридической ответственности; депутат; Государственная Дума; Совет Федерации; досрочное прекращение полномочий; утрата доверия; юридическая процедура.

*The article considers the system of legal responsibility of the members of both chambers of parliament. Intrasystem connections between elements are analyzed with an indication of existing problems and ways to overcome them. Author's assessment is given to the latest legislative changes in the sphere of regulation in the field of legal responsibility of power subjects. Finally, the conclusion is made that it is necessary to consolidate in the legislation a full-fledged system of legal responsibility for the deputies of the State Duma and the members of the Federation Council to achieve the goal of maintaining an appropriate level of efficiency in the power actors activity.*

**Keywords:** system of legal responsibility; deputy; State Duma; Federation Council; early termination of powers; loss of confidence; legal procedure.

Конституция Российской Федерации (далее — Конституция РФ) относит Федеральное Собрание Российской Федерации (далее — Федеральное Собрание РФ) к представительному органу, который призван осуществлять законодательную власть в стране. Законодательная функция реализуется посредством принятия актов различной юридической силы. Вместе с тем состав Федерального Собрания РФ, а именно его двух палат, образуют представители, деятельность которых и формирует различные направления политики всего органа власти. Вопрос о повышении результативности и

поддержания должного уровня профессионализма парламентариев в современных условиях выходит на первый план. Это обстоятельство связано с тем, что законотворческие ошибки чаще всего приводят к негативным последствиям, сказывающимся на темпах развития современного общества.

По этой причине актуальным вопросом является создание условий для обеспечения эффективности деятельности парламентариев при осуществлении представительской функции в органах власти. Обеспечение данных условий возможно лишь при соз-

© Маркунин Р.С., 2019

\* Статья выполнена при поддержке РФФИ, проект № 19-011-00103 А «Юридическая ответственность в правовой системе России: концепция взаимодействия, взаимосвязей и устранения противоречий с иными элементами правовой системы»..

дании полноценной системы юридической ответственности в отношении парламентариев, построение которой соответствовало бы правилам, предъявляемым ко всем системным явлениям.

При анализе любой системы требуется установить внутрисистемные элементы, проанализировать связи между ними для выявления возможных проблем и разработки вариантов их решения. Система юридической ответственности членов Федерального Собрания РФ относится к числу сложных систем, поскольку у внутрисистемных элементов имеются разные типы связи друг с другом. Данное обстоятельство наблюдается в связи с существованием двух видов юридической ответственности в виде ее позитивного и негативного проявления.

Оба проявления юридической ответственности находят свое отражение в единой системе. Такая возможность существования противоположностей доказывается диалектической логикой. Подобные противоречия могут быть представлены в виде парных категорий, характер которых указывает на взаимозависимость. Эта взаимосвязь противоречий каждой парой логических категорий не является статичной, а обладает подвижным характером, благодаря чему категории способны переходить одна в другую [6, с. 248].

Элементы системы при проявлении позитивной ответственности объединены между собой неинтегральными связями, что дает возможность существования ситуации, при которой часть элементов может отсутствовать в системе. Позитивная ответственность парламентария связана с соблюдением установленных норм и исполнением обязанностей конкретными субъектами. Переход одной категории в другую происходит благодаря неисполнению соответствующих обязанностей или совершению правонарушений со стороны субъекта.

Система негативной ответственности, в отличие от ее позитивного проявления, обладает интегральными связями между такими элементами системы, как субъект ответственности, основание, мера и процедура реализации мер ответственности. Интегральная связь означает обязательное наличие всех внутрисистемных элементов. В случае отсутствия какой-либо составля-

ющей система ответственности теряет свои признаки системности и превращается в простую совокупность, которая не в состоянии достигнуть изначальных целей.

В рамках одной системы существование двух разных связей между внутрисистемными элементами проявляется не только в юриспруденции. Ярким примером может выступать система организма человека, в которой задействованы такие внутрисистемные элементы, как органы, подразделяемые на жизненно важные, и органы, в отсутствие которых организм может функционировать.

Интегральные связи образуют высокую степень взаимозависимости элементов, в связи с чем наличие проблем в одном отдельно взятом элементе способно вызывать цепную реакцию, влияющую на своеобразие и особенности проявления иных элементов ответственности.

Первым обязательным элементом системы является субъект ответственности — член Федерального Собрания РФ. Полномочия депутата Государственной Думы определяются Конституцией РФ, Федеральным законом от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [4] (далее — Федеральный закон № 3-ФЗ) и иными федеральными законами. В соответствии с названным Законом депутат при выполнении своих функций обязан руководствоваться Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами, Регламентом палаты Федерального Собрания РФ и личными убеждениями. Сенатор Совета Федерации помимо названных выше актов в своей деятельности руководствуется положениями Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [1] (далее — Федеральный закон № 229-ФЗ).

Исходя из анализа нормативно-правовых актов можно сделать вывод, что деятельность современного парламентария заключается в предоставлении и защите прав и интересов иных субъектов. Осуществляется данная задача благодаря перечню полномочий в сфере законодательной инициа-

тивы, различных контрольных функций в отношении органов исполнительной власти и т. д. На правовой статус парламентария оказывает влияние закрепленный в действующем законодательстве перечень гарантий. В статье 2 Федерального закона № 3-ФЗ фиксируются общие правила: «По объему социальных гарантий члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральному министру; Председатель палаты, заместители Председателя палаты — к Председателю Правительства Российской Федерации, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации соответственно». Общие правила конкретизируются в иных статьях названного Закона: согласно части 3 статьи 12 «член Совета Федерации и депутат Государственной Думы обязаны принимать личное участие в заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации, комитета, комиссии, согласительной и специальной комиссии, членами которых они являются, в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации».

Помимо вышеназванного Закона обязанности депутата предусматриваются постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 года «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [2]. В нем зафиксирован конкретный перечень обязанностей: присутствовать на заседаниях палаты; носить деловую одежду, соответствующую официальному характеру своей деятельности; не нарушать правила депутатской этики; осуществлять право на голосование исключительно лично.

Обязанности сенатора Совета Федерации также конкретизируются в регламенте палаты согласно постановлению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания» [3]. Однако стоит отметить, что пункт 5 статьи 4 данного постановления конкретизирует лишь одну обязанность члена верхней палаты — участие в заседаниях. В отличие от депутата Государственной Думы точный перечень обязанностей сенатора в нормативно-правовых актах отсутствует, что является свидетельством наличия про-

бела, затрудняющего характеристику статуса современного члена Совета Федерации.

Такой элемент системы как мера ответственности также находит свое отражение в законодательстве. На сегодняшний день статья 44 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Регламент ГД ФС РФ) предусматривает штрафную санкцию в виде уменьшения размера ежемесячных выплат. В статье 45 Регламента ГД ФС РФ закреплено лишение права выступления на заседании за поведение, нарушающее нормы морали и этики. Помимо этого, статья 52 устанавливает право председателя палаты удалять из зала заседаний присутствующих лиц, мешающих работе Государственной Думы [3].

В связи с законотворческой деятельностью парламента внутрисистемный элемент в виде меры ответственности в последние годы подвергся серьезным изменениям. Пункт 3.1 статьи 4 Федерального закона № 3-ФЗ содержит норму, согласно которой «полномочия депутата Государственной Думы могут быть прекращены досрочно решением Государственной Думы по инициативе фракции, в которой он состоит в соответствии со статьей 7.1 Федерального закона, или по инициативе комитета, членом которого он является, в случае неисполнения в течение 30 и более календарных дней обязанностей». К числу таких обязанностей можно отнести поддержание связи с избирателями и присутствие на заседаниях палаты парламента.

Утратила силу норма, закрепляющая право органа власти субъекта Российской Федерации досрочно прекратить полномочия члена Совета Федерации, представляющего интересы регионального органа. Эти изменения законодателя связываются с отсутствием в актах федерального уровня единых оснований по досрочному прекращению полномочий члена Совета Федерации, в связи с чем на территории большинства субъектов Российской Федерации вводились свои различного вида основания, которые регламентировались региональными актами, тем самым стимулируя неравенство в правовом статусе представителей. Однако сложно согласиться с тем, что изъятие из Федерального закона № 3-ФЗ нормы о досрочном прекращении полномочия члена

Совета Федерации избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта Российской Федерации было столь необходимым решением. Отсутствие в настоящее время общего подхода к процедуре досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации делает невозможным построение работающей системы юридической ответственности. Четкий перечень мер ответственности попросту отсутствует, как это было и с предыдущим элементом ответственности в виде обязанностей субъекта. Все это выступает причиной появления различного рода сложностей в ходе реализации мер ответственности на практике.

До последнего времени частые пропуски депутатами заседаний палаты парламента назывались в качестве основной проблемы при рассмотрении вопросов об ответственности парламентариев, поскольку непосещение заседаний не являлось основанием для применения каких-либо мер ответственности. Однако в 2016 году пункт 5 статьи 44 Регламента ГД ФС РФ закрепил штрафные санкции за прогулы парламентариями пленарных заседаний. В случае отсутствия депутата Государственной Думы на заседании палаты без уважительной причины в отношении него устанавливается ответственность в виде уменьшения размера ежемесячных выплат в размере одной шестой за каждое пропущенное заседание палаты. Решение о применении указанной ответственности принимается Комитетом Государственной Думы по контролю и Регламенту и подлежит размещению на официальном сайте Государственной Думы.

Подобные основания ответственности направлены на решение проблем по повышению эффективности работы государственного органа. При этом они являются примером, когда внесенные изменения в элемент ответственности не учитывали особенности реализации их на практике. Нововведение стало стимулом для посещения пленарных заседаний, однако формулировка основания включает в себя лишь пропуск заседания палаты, но не игнорирование процедуры голосования. По данным электронной системы анализа результатов голосований Государственной Думы седьмого созыва, за период с октября 2018 года по июль 2019 года голосование проходило в

общей сложности по более чем 3 000 вопросам [8]. В 30% случаев принятие решения отклонено в связи с отсутствием кворума. Необходимо отметить, что отсутствие кворума было вызвано не фактическим отсутствием депутатов в зале парламента, а игнорированием процедуры голосования. Исходя из анализа стенограмм можно с уверенностью говорить о том, что подобные случаи происходят фактически на каждом заседании палаты парламента.

Считаем, что подобная ситуация отчасти вызвана неудачной формулировкой основания ответственности в Регламенте ГД СФ РФ и действующем законодательстве. Игнорирование процедуры голосования нарушает морально-этические нормы и выражает неуважение со стороны депутатов к субъектам законодательной инициативы и к своим избирателям [7, с. 35]. Очевидно, что отсутствие депутата на заседаниях палаты и игнорирование им процедуры голосования приводит к одному и тому же результату в виде неисполнения властным субъектом своих обязанностей по представлению и защите интересов избирателей. Подобные действия со стороны депутата должны найти свое отражение в действующем законодательстве в виде дополнительного основания ответственности. Меры воздействия могут применяться по аналогии с пропуском по неуважительной причине заседаний представительного органа.

Основания ответственности члена верхней палаты парламента в действующем законодательстве излагаются с помощью отсылочного метода, а именно, пункт 1 статьи 8 Федерального закона № 229-ФЗ включает в себя ссылку на то, что полномочия члена Совета Федерации прекращаются досрочно по основаниям, предусмотренным Федеральным законом № 3-ФЗ. В данном случае мы можем наблюдать нарушение принципов построения системы ответственности, поскольку обязанность посещать заседания палаты у сенатора присутствует, что подтверждается Регламентом ГД СФ РФ. Это отличительная черта, отражающаяся на его статусе, которая выступает одним из элементов системы ответственности. При этом мера ответственности за нарушение вышеуказанной обязанности не предусмотрена как Регламентом ГД СФ РФ, так и акту-



альным законодательством. В связи с тем, что мера ответственности является также обязательным элементом системы, можно сделать вывод, что в связи с его отсутствием система обречена на разрушение.

При этом законодатель в отношении членов верхней палаты парламента исключил еще одну меру ответственности в виде досрочного прекращения полномочий избравшим его государственным органом субъекта Российской Федерации, которое ранее было закреплено в Федеральном законе № 3-ФЗ, на который до настоящего времени делается ссылка. Такое решение, на наш взгляд, не отвечает правилам построения системы, поскольку отсутствие реальных рычагов влияния на деятельность члена Совета Федерации со стороны избравшего его регионального органа приводит к невозможности осуществления контроля и не создает гарантии защиты и результативного представления интересов региона, от которого осуществляет свою деятельность конкретный парламентарий. Для выстраивания полноценной системы ответственности законодателю следует установить основания досрочного прекращения полномочия члена Совета Федерации в виде утраты доверия со стороны государственного органа субъекта Российской Федерации. При этом необходимо предусмотреть возможность уточнения данного основания региональным законодательством. Возможное расхождение в правовом статусе членов верхней палаты парламента будет лишь демонстрировать индивидуальный подход различных регионов Российской Федерации к решению вопросов по контролю членов Совета Федерации, что присуще федеративному устройству. Такие изменения позволили бы укрепить внутрисистемный элемент в виде основания ответственности и выстроить необходимые связи с иными элементами системы юридической ответственности.

Рассматривая систему юридической ответственности членов Федерального Собрания РФ, важно помнить о необходимости установления в законодательстве процедуры реализации мер ответственности. С течением времени отношение законодателя к данному элементу системы менялось. Ранее процедура реализации такой меры от-

ветственности, как досрочное прекращение полномочий, в нормативно-правовых актах вообще отсутствовала, на что справедливо указывал Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ, Суд).

Так, в оглашенном Конституционным Судом постановлении от 27 декабря 2012 года № 34-П по делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального Закона № 3-ФЗ Суд разъяснил, что требование несовместимости депутатского мандата с занятием любой другой оплачиваемой деятельностью, за исключением творческой, не содержит процедуры, которая могла бы обеспечивать соблюдение данного условия, и не предreshает степень конкретизации их законодательного регулирования, предоставляя федеральному законодателю весьма широкую дискрецию как в определении порядка досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, нарушившего указанный конституционный запрет, так и в установлении составляющих этот порядок элементов [5].

Впоследствии процедура получила свое закрепление в пункте 5 статьи 4 Федерального закона № 3-ФЗ. Данный пример доказывает обоснованность нашего довода об обязательном наличии в системе ответственности таких элементов, как субъект ответственности, мера, основание и процедура реализации мер. Помимо этого, результативность построения системы связана с осознанием важной роли внутрисистемных связей между элементами. В результате наличия интегральных связей недостатки одного внутрисистемного элемента приводят к неудовлетворительному состоянию другого. Например, недостаточное закрепление обязанностей депутата Государственной Думы, а именно отсутствие обязанности участвовать в процедуре голосования, лишает возможности в качестве основания ответственности включить действия по игнорированию этой процедуры. К более существенным негативным последствиям приводит отсутствие какого-либо элемента, в результате чего система лишается признаков системности и превращается в простую совокупность элементов, которая не в состоянии достичь поставленной цели.

Подобная ситуация наблюдается и в отношении члена Совета Федерации, у которого отсутствует точный перечень обязанностей, закрепленный законодательно, в связи с чем наблюдается неудовлетворительное состояние оснований ответственности, что дает возможность действовать властному субъекту бесконтрольно, вне системы ответственности.

Понимание законодателем важности данных связей в системе юридической ответственности членов Федерального Собрания Российской Федерации гарантирует выстраивание системных явлений с учетом подобных закономерностей, что будет способствовать достижению цели в виде обеспечения и защиты интересов избирателей и поддержания должного уровня эффективности работы парламентариев.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (в ред. от 1 июля 2017 г.) // Собрание Законодательства РФ. — 2012. — № 50 (ч. IV). — Ст. 6952; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 01.07.2017.
2. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД // Собрание Законодательства РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 801.
3. О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания : постановление СФ РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 7. — Ст. 635.
4. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 3 июля 2019 г.) // Собрание Законодательства РФ. — 1994. — № 2. — Ст. 74; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 03.07.2019.
5. По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П // Собрание Законодательства РФ. — 2013. — № 1. — Ст. 78.
6. Розенталь М.М. Принципы диалектической логики. — М. : Изд-во социально-экономической литературы, 1960. — 477 с.
7. Чалых И.С., Леонтьев С.О. Юридическая ответственность депутатов Государственной Думы за нарушение процедуры голосования // Современное право. — 2018. — № 1. — С. 34 — 39.
8. Электронная система анализа результатов голосований на заседаниях Государственной Думы // <http://vote.duma.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2019).

## REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. O poryadke formirovaniya Soveta Federacii Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii : feder. zakon ot 3 dekabrya 2012 g. № 229-FZ (v red. ot 1 iyulya 2017 g.) // Sbranie Zakonodatel'stva RF. — 2012. — № 50 (ch. IV). — St. 6952; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru> 01.07.2017.
2. O Reglamente Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii : postanovlenie Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya RF ot 22 yanvarya 1998 g. № 2134-II GD // Sbranie Zakonodatel'stva RF. — 1998. — № 7. — St. 801.
3. O reglamente Soveta Federacii Federal'nogo Sobraniya : postanovlenie SF RF ot 30 yanvarya 2002 g. № 33-SF // Sbranie zakonodatel'stva RF. — 2002. — № 7. — St. 635.
4. O statute chlena Soveta Federacii i statute deputata Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii : feder. zakon ot 8 maya 1994 g. № 3-FZ (v red. ot 3 iyulya 2019 g.) // Sbranie Zakonodatel'stva RF. — 1994. — № 2. — St. 74; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru> 03.07.2019.
5. Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij punkta «v» chasti pervoj i chasti pyatoy stat'i 4 Federal'nogo zakona «O statute chlena Soveta Federacii i statute deputata Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii : postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 27 dekabrya 2012 g. № 34-P v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoj Dumy // Sbranie Zakonodatel'stva RF. — 2013. — № 1. — St. 78.
6. Rozental' M.M. Principy dialekticheskoy logiki. — M. : Izd-vo social'no-ekonomicheskoy literatury, 1960. — 477 s.
7. Chalyh I.S., Leont'ev S.O. Yuridicheskaya otvetstvennost' deputatov Gosudarstvennoj Dumy za narushenie procedury golosovaniya // Sovremennoe pravo. — 2018. — № 1. — S. 34 — 39.
8. Elektronnaya sistema analiza rezul'tatov golosovaniy na zasedaniyah Gosudarstvennoj Dumy // <http://vote.duma.gov.ru> (data obrashcheniya: 22.07.2019).