Конституционная ответственность законодательного органа и его должностных лиц

Лисьев А.В., аспирант Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

Конституционно-правовая ответственность должна быть неотъемлемой частью публичных отношений. Наличие ответственности служит дисциплинирующим фактором для участников правоотношений. Практика показывает неэффективность современных законодательных предписаний. Очевидно, что баланс регулятивных и охранительных норм не соблюдается, и нормы, устанавливающие санкции для властных участников публичных правоотношений, недостаточно эффективны, а также их количество и качественное наполнение недостаточны.

В научном плане более разработанной является ответственность в системе исполнительной власти. Ответственность законодателя исследована значительно меньше. И в целом затруднения в этой части объяснимы рядом причин. Мы эти затруднения связываем с коллегиальной природой данного органа и повышенным статусом защищенности основных результатов деятельности органа представительной власти - законов. Законодательная процедура в правовых актах дана в описательной манере, освещены только правомерные действия законодательного органа. Основным механизмом правового воздействия установлено долженствование, т.е. описание должного, необходимого поведения. Ответственность за какие-то правонарушения не установлена. Имеются факты установления ответственности за правомерное поведение. Так, например, Государственная Дума, трижды отклонившая представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ, может быть распущена. По ряду законодательных действий Конституционный Суд РФ продемонстрировал нежелание выявлять конституционные меры ответственности, сославшись все на то же долженствование. Так, Конституционный Суд РФ не нашел решения вопроса о том, как быть в случае неподписания Президентом РФ принятого Федеральным Собранием закона. Он указал только, что суд должен его подписать. При этом вопрос о том, что же делать, если он не подпишет, так и остался открытым. И эта ситуация является типичной для стиля долженствования.

Юридическая ответственность является необходимой частью механизма правового регулирования. Именно с ней связывают эффективность действия норм права. Действительно, предположение, что все субъекты права будут выполнять нормы права добровольно и в полной мере реализовывать свои обязанности, является оптимальным результатом правового регулирования. Однако реальные общественные отношения пока не позволяют отказаться от принудительного механизма исполнения права. Применительно к индивидуальным субъектам права целесообразность юридической ответственности не обсуждается. Что касается юридической ответственности органов государственной власти, то доктрина применительно к этим субъектам, и особенно коллегиальным, испытывает существенные затруднения. Ученых формально никто не ограничивает в их творческих поисках, однако революционных предложений нет.

Публичная деятельность достаточно разнообразна, но мы рассмотрим лишь ответственность в сфере законотворческой деятельности. Законотворческая деятельность вовлекает массу субъектов. И это не только законодатели в точном смысле этого слова. Им принадлежит, бесспорно, ведущая роль. Непосредственно законодателями являются депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Однако круг субъектов законодательной деятельности гораздо шире. К ним относятся все субъекты права законодательной инициативы: Правительство РФ, Президент РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Конституционный Суд РФ. В законодательную деятельность вовлекаются также работники аппаратов. Правительство РФ является крупным участником законодательного процесса. Оно не только выступает коллективным субъектом права законодательной инициативы, готовит заключения на инициативы других субъектов, но и организует работу всех федеральных органов исполнительной власти - фактических исполнителей инициатив Правительства Российской Федерации. Применительно к такому кругу субъектов конституционно-правовой ответственности этот вопрос в научной литературе пока не рассматривался.

Современная юридическая наука немало сделала в формировании доктрины конституционно-правовой ответственности <1>. В научной литературе сделаны определенные наработки относительно теории и оснований юридической ответственности в деятельности законодательного органа. Полагаем, что исследование природы, сущности и перспектив юридической ответственности законодательных (представительных) органов и участников законотворческой деятельности требует осуществления инвентаризации имеющихся видов и форм конституционно-правовой ответственности в данной сфере публичной деятельности.

<1> См.: Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000; Барциц И.Н. Федеративная ответственность. Конституционно-правовые аспекты. М., 1999; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000.

В юридической науке предприняты успешные попытки классификации данного вида юридической ответственности:

1) роспуск, прекращение полномочий органа, должностного лица. Например, роспуск Государственной Думы Президентом РФ; роспуск органа законодательной (представительной) власти субъекта РФ на основании акта высшего должностного лица субъекта РФ либо федерального закона;

2) отмена решения одного орган другим;

3) отмена органом акта своего руководителя. Например, Государственная Дума и Совет Федерации вправе отменять распоряжения председателей палат;

4) отмена судом решения государственного органа или органа местного самоуправления. К сожалению, у нас с этой санкцией нет полной ясности. С одной стороны, и конституционные, и обычные суды вправе признавать соответствующие акты недействующими, а их положения утратившими силу. Однако, с другой стороны, Конституционный Суд РФ высказал позицию, смысл которой состоит в том, что это еще не означает отмены акта. Решение об отмене должен принять соответствующий орган (т.е. либо тот, кто акт принял, либо вышестоящий по отношению к нему орган). Такой подход спорен и на практике вызывает немало проблем;

5) уход в отставку депутата под давлением обстоятельств и обвинений;

6) отзыв депутата, выборного должностного лица избирателями. Характер этой меры как вида конституционно-правовой ответственности мало у кого вызывает сомнения. Больше дискуссий о другом предмете: может ли она существовать в демократическом правовом государстве или нет. Практика России говорит о том, что с окончанием эпохи Советского государства имел место отказ от отзыва. Однако по мере развития общественных отношений отзыв снова стал востребованным. К сожалению, во власть в немалой степени хлынули неподготовленные и авантюристичные люди, не думающие об интересах народа, не желающие на должном уровне выполнять свои обязанности, а также злоупотребляющие своим мандатом. Таким образом, главными мотивами возвращения отзыва стали качество деятельности и нарушения законодательства, а отнюдь не идеологические мотивы;

7) прекращение полномочий депутата, выборного должностного лица на основе вступившего в силу обвинительного приговора по решению соответствующего представительного органа... лицо, осужденное судом за совершение преступления и отбывающее наказание, не может оставаться во власти. К сожалению, этот принцип сейчас нарушается. Но, думается, рано или поздно он получит однозначное решение, причем не в пользу этих лиц;

8) прекращение полномочий депутата по решению представительного органа, если он не должным образом исполняет свои полномочия. Такая санкция может применяться, если она предусмотрена Основным Законом, актом о представительном органе или его депутатах. На практике есть примеры подобных решений. Так, Государственная Дума приняла Постановление от 6 октября 1995 г., которым на основании п. "б" ч. 2 ст. 4 и ч. 2 ст. 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" с 6 октября 1995 г. досрочно прекратила полномочия депутата Государственной Думы С.П. Мавроди "в связи с нарушением им условий осуществления депутатской деятельности";

9) процессуальные санкции, вытекающие из деятельности представительных органов. Это могут быть предупреждение, замечание депутату, лишение его слова при выступлении не по теме или с использованием оскорбительных выражений, отключение микрофона, удаление из зала заседаний. Те же меры могут применяться в отношении иных лиц, находящихся в зале заседаний.

В палатах Федерального Собрания есть свои, специфические, санкции. Например, по решению Совета Федерации функции председательствующего на заседании палаты, если он нарушает положения Регламента, могут быть переданы другому лицу до окончания рассмотрения данного вопроса (ч. 5 ст. 55 Регламента Совета Федерации). Исключение из фракции предусмотрено в Регламенте Государственной Думы;

10) лишение депутатского вознаграждения <2>.

<2> См.: Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность. М., 2001. С. 16 - 26.

Предложенные в научной литературе виды конституционной ответственности нуждаются в уточнении в связи с целым рядом других оснований классификации и исследования природы деятельности органа, должностного лица, члена представительного органа. Так, приведенная классификация не учитывает количественной стороны, т.е. число лиц, привлекаемых к юридической ответственности. Полагаем, что ответственность по данному основанию должна разделяться на: 1) индивидуальную, возлагаемую на члена представительного органа; 2) коллективную, т.е. применяемую ко всему органу, к его членам.

Имеющаяся доктрина юридической ответственности не в полной степени учитывает основание юридической ответственности. Не учитывается взаимосвязь между совершенным правонарушением и деятельностью представительного органа. То есть не исследовано, должен ли нести депутат или орган ответственность за свою профессиональную деятельность и по другим основаниям. И соответственно исключение из общей юридической ответственности (иммунитет) должно быть рассмотрено в связи с профессиональной деятельностью членов представительного органа.

Определенные попытки в данном направлении были сделаны О.Э. Лейстом <3>. Им выявлены такие три формы ответственности: 1) конститутивная, вытекающая из самого факта появления в установленном порядке ответственного органа или лица (избрание, назначение); 2) функциональная, проистекающая из определения задач, целей соответствующего органа, наделения его необходимыми правомочиями, за ненадлежащую реализацию которых он несет ответственность; 3) персональная, означающая определенность круга дел работника, порученных ему заданий, практических работ <4>.

<3> См.: Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 218 - 223.

<4> Анализ дан О.К. Абрамовой. См.: Конституционно-правовая ответственность. С. 333 - 338.

При осуществлении классификации юридической ответственности следует также различать, причиняются ли такому субъекту или объекту нежелательные последствия. Другими словами, неудобства возникнут у органа в целом (например, роспуск органа), у конкретного депутата (исключение из фракции, лишение вознаграждения, отзыв или прекращение статуса по иным основаниям). Имеются виды юридической ответственности, при которых участники правотворческой деятельности не испытывают никаких неудобств, а отменяется правовой акт, принятый законодательным органом, т.е. страдает результат правотворческой деятельности. Для законодательного органа субъекта Российской Федерации признание акта незаконным может стать основанием для роспуска органа. Однако непосредственным поводом для роспуска законодательного органа является не собственно издание, а нежелание представительного органа исполнить свою обязанность по приведению акта в соответствие с решением суда.

Действующее законодательство недостаточно учитывает связь между применением мер юридической ответственности к участникам и собственно законодательной (или несколько шире - профессиональной) деятельностью. Имеются составы конституционных правонарушений, которые не связаны с деятельностью законодательного органа или его членов (например, совершение аморального поступка как основание для отзыва депутата). Поступок может быть совершен в быту, быть совершенно частным делом депутата. Депутатом может быть совершено преступление, направленное против жизни, здоровья или собственности иных лиц, не являющихся депутатами, государственными деятелями, и никакими обстоятельствами не связанное с профессиональной деятельностью. Тем не менее закон не делает никаких различий для депутатской неприкосновенности в зависимости от состава преступления, инкриминируемого депутату. И отзыв депутата не оценивается в связи с оценкой эффективности его парламентской деятельности. Скорее, о нем говорят в связи императивным мандатом как гарантией демократии.

К конституционно-правовой ответственности участников законодательной деятельности может быть успешно применено сложившееся учение о таких видах юридической ответственности, как перспективная и ретроспективная. Практически ценным в данной сфере является деление ответственности на карательную и правовосстановительную. Примером карательной ответственности является исключение депутата из фракции или лишение слова на заседании. Они нами идентифицируются как карательные, так как не могут возлагаться правонарушителем на себя самостоятельно, не имеют цели восстановления какого-либо права, имеют пресекательное значение. Правовосстановительная конституционно-правовая ответственность законодательного органа может быть продемонстрирована на примере обязанности выполнить решение суда по отмене или изменению текста нормативного правового акта, принятого ранее этим органом государственной власти. Так как судом установлена незаконность (неконституционность) текста нормативного правового акта, то предполагается, что он своим действием нарушал права и свободы человека и гражданина. Соответственно устранение из правовой системы незаконного акта будет способствовать восстановлению прав граждан. Другим доказательством именно правовосстановительного характера ответственности в данном примере является то, что сам орган вправе был установить незаконность своего акта и самостоятельно устранить допущенное нарушение прав и свобод граждан.

Таким образом, законотворчество как особый вид публичной деятельности настоятельно нуждается в тщательном научном исследовании юридической ответственности участников, действующих в этой сфере. Весь арсенал накопленных научных выводов, выработанных для юридической ответственности в общей теории права, отраслевых юридических науках, включая конституционное право, должен быть применен к анализу законотворческой деятельности. Это позволит сформулировать выводы, которые помогут поднять законодательную работу на новый качественный уровень.

(Статья: Конституционная ответственность законодательного органа и его должностных лиц (Лисьев А.В.) ("Государственная власть и местное самоуправление", 2009, N 3))