

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»
Юридический факультет

Кафедра конституционного и муниципального права

**Конституционно-правовые основы юридической ответственности
парламентариев в России**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 2 курса 261 группы
направления (специальности) 40.04.01 Юриспруденция

Бизяева Валерия Анатольевича

Научный руководитель

Доцент кафедры конституционного
и муниципального права, к.п.н.,
доцент

уч. ст., уч. зв., должность,



Е.В. Бердникова

личная подпись

инициалы, фамилия

дата

**Заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права**

д.ю.н., профессор, Заслуженный
юрист РФ

уч. ст., уч. зв., должность,



Г.Н. Комкова

личная подпись

инициалы, фамилия

дата

Саратов – 2017

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что конституционно-правовой статус парламентария исследован не в полной мере, как и другие элементы парламентского права, поскольку общественные отношения, складывающиеся в условиях нового конституционного строя России, постоянно усложняются, подтверждая статус правового и социального государства. Проблематика статуса члена парламента (парламентария, депутата) относится к числу дискуссионных и в обществе, и в правоведении. Конституционный характер государства, безусловно, предполагает высокий уровень ответственности парламентария. С одной стороны, конституционное государство гарантирует парламентарии свободное осуществление им своих прав, защиту от чьего бы то ни было воздействия, а с другой стороны, устанавливает (или должно устанавливать) меры ответственности, соразмерные тому объёму прав и гарантий, которыми обладает парламентарий. Таким образом, возникает необходимость изучения как в целом правового статуса парламентария, так и его отдельных элементов.

Целью настоящего исследования является комплексное исследование конституционно-правовых основ юридической ответственности парламентария как важного составного элемента его конституционно-правового статуса. На пути к достижению поставленной цели представляется целесообразным решить следующие задачи:

- 1) определить соотношение конституционно-правового статуса парламентария и категории «мандат парламентария»;
- 2) исследовать практику выработанных прав, обязанностей и гарантий парламентариев, выявить проблемы;
- 3) раскрыть природу парламентского иммунитета, выявить его элементы и пределы действия;

- 4) осветить природу юридической ответственности;
- 5) исследовать зарубежную практику парламентаризма;
- 6) изучить виды юридической ответственности и проанализировать их правовое регулирование, выявить проблемы.

Объектом исследования выступают общественные отношения, обусловленные полномочиями представителей воли народа, установлением и применением к ним мер ответственности. **Предметом исследования** выступают нормы конституционного права, регулирующие порядок привлечения к юридической ответственности парламентариев в Российской Федерации.

Новизна исследования заключается в комплексном исследовании содержания и мер юридической ответственности парламентариев и выработке практических предложений по совершенствованию конституционно-правового регулирования указанной сферы общественных отношений.

В процессе исследования заявленной проблематики автор пришёл к следующим выводам, которые выносятся на защиту:

- 1) В целях укрепления и развития парламентаризма в России в систему организации представительных органов регионального и местного уровней необходимо заложить принцип, в силу которого депутаты осуществляют свою деятельность на профессиональной постоянной основе в обязательном порядке, вместе с тем имея право на занятие научной и иной творческой деятельностью. Такой подход оправдывается тем, что работа на постоянной профессиональной основе позволяет целиком сосредоточиться на своей работе, как следствие, приводит к наиболее компетентному и эффективному осуществлению полномочий народными избранниками, утверждению позиций народного представительства и повышению качественной и продуктивной работы представительных органов в целом.

2) Поскольку депутат избран в состав представительного органа, он обязан принимать активное участие в заседаниях, выполняя все предоставленные ему права и возложенные на него обязанности, в том числе, участвовать в процедуре голосования по всем рассматриваемым вопросам. Так как практика свидетельствует о случаях уклонения депутатов от голосования, предлагается закрепить принцип обязательного участия в процедуре голосования, нарушение которого влечёт дисциплинарную ответственность. Не следует исключать и конституционно-правовую ответственность в форме лишения депутата его мандата, например, в случае многократного нарушения данного принципа. Поскольку практика показывает участвовавшие случаи не посещения народными избранниками соответствующих заседаний вообще, как в работе самого представительного органа, так и в работе соответствующих комитетов и комиссий, членами которых они являются, либо депутаты пребывают на заседания исключительно для голосования в установленные временные рамки, то в таких случаях в законодательстве следует предусмотреть вышеприведённые формы ответственности, сопряжённые с обязательной очередностью их применения.

3) Поскольку практическое применение парламентского контроля в форме депутатского запроса зачастую не приводит к его эффективной и продуктивной реализации, так как нередко депутатские запросы игнорируются либо на них даются формальные отписки, предлагается установление чётких требований к ответу, а также последствий признания ответа неудовлетворительным. Должностные лица обязаны не просто давать информацию, запрашиваемую в запросе, но и должны держать ответ за свою деятельность, за решение возникших перед ними проблем и за допущенные недостатки. Не менее актуальным представляется вопрос о необходимости расширения круга субъектов, в адрес которых народные избранники вправе направить свой запрос. На взгляд автора, правомерно включить в круг

субъектов помимо публичных органов и их должностных лиц ещё и предприятия, учреждения, организации и различные общественные объединения.

4) Поскольку федеральным законом не установлены единые гарантии трудовых прав региональных депутатов, работающих на постоянной основе, а существующие гарантии трудовых прав депутатов, установленные соответствующими нормативными правовыми актами, имеют не одинаковый объём и характер, возможны случаи и полного игнорирования нормативного закрепления таких гарантий, что противоречит конституционному принципу равенства гражданских прав. В целях преодоления такого противоречия необходимо унифицировать единый подход на федеральном уровне. В связи с этим предлагается в федеральном законе в отношении региональных парламентариев закрепить следующие гарантии трудовых прав: 1) зачисление срока полномочий в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности. Такая гарантия важна при назначении различных социальных выплат. 2) обязательное предоставление предыдущим работодателем прежней работы либо другой равноценной работы по предыдущему месту работы или с их согласия в другой организации после прекращения полномочий. Эта гарантия, несомненно, важна для лиц, которые не стремятся использовать своё положение в своих корыстных интересах и не склонны к изменению основного места работы.

5) Применению к парламентариям дисциплинарной ответственности в случаях нарушения установленной обязанности соблюдать этические нормы, в том числе, нормы внутреннего распорядка, парламентской дисциплины препятствует тот факт, что основания и меры ответственности закрепляются преимущественно локальными нормативными правовыми актами соответствующего представительного органа и нет единых норм для всех народных представителей, хотя наука конституционного права уже давно к

этому располагает. В связи с этим предлагается на федеральном уровне установить нормы парламентской этики, носящие общий характер, распространяя своё действие на парламентариев всех уровней, поскольку необходимость соблюдения этических требований является неотъемлемой частью их профессиональной деятельности и свидетельствует об уровне развития государства в целом. В свою очередь меры ответственности должны устанавливаться нормативными правовыми актами соответствующего уровня.

б) Поскольку выработке практики применения административной ответственности в отношении парламентариев препятствует латентный характер фактов неправомерных действий парламентариев, а также латентные не формальные и не правовые вмешательства в деятельность лиц, уполномоченных на составление протокола об административном правонарушении при выявлении фактов административных правонарушений, правовому государству, а также гражданскому обществу, несомненно, требуются механизмы, преодолевающие указанные негативные явления. В связи с этим предлагается предусмотреть в отношении парламентариев ограничение, не позволяющее близким родственникам работать в исполнительных и судебных органах власти. В целях преодоления латентного характера фактов неправомерных действий парламентариев, в законодательстве следует предусмотреть процедуру особого порядка привлечения парламентариев к административной ответственности, налагаемой не только в судебном порядке, но и в не судебном. При этом достаточно сделать акцент не на правах парламентариев, а на обязанностях должностных лиц правоохранительных органов. Следует разработать и имплементировать соответствующие Конституции РФ приёмы конституционного регулирования, предусматривающие процессуальные отношения в треугольнике: парламентарий - лицо, уполномоченное

составлять протокол об административном правонарушении - орган дознания.

Научная значимость исследования обусловлена тем, что оно представляет собой комплексное научное исследование проблем, посвящённое сравнительному анализу правовых основ юридической ответственности парламентариев различных уровней.

Структура магистерской работы обусловлена предметом, целями и задачами исследования и состоит из введения, основной части, изложенной в двух главах, заключения и списка используемых источников.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются предмет, цель и задачи исследования, теоретические и методологические основы исследования, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Конституционно-правовой статус парламентариев в Российской Федерации» проведено соотношение конституционно-правового статуса парламентария и категории «мандат депутата» и проанализированы элементы конституционно-правового статуса.

Первый параграф «Мандат парламентария как элемент конституционно-правового статуса» отражает исследование двух подходов, выработанных в науке конституционного права, к соотношению мандата и конституционно-правового статуса депутата. В параграфе отражён вывод об иной правовой природе категории мандата, нежели категории конституционно-правового статуса, их следует рассматривать как часть и целое. Анализируются выработанные практикой типы мандатов и их признаки.

Второй параграф «Права и обязанности парламентариев в России» отражает сравнительно-правовое исследование основных прав и обязанностей парламентариев при мандатных и не мандатных правоотношениях. Проводится разделение полномочий по характеру на организационные, учредительные и контрольные.

Третий параграф «Правовые гарантии деятельности парламентариев в России» содержит исследование парламентского иммунитета, его составляющих элементов, а также объёмы и пределы действия на различных уровнях власти. В параграфе отражаются основные гарантии деятельности парламентариев, при этом анализу подвергаются материально финансовые гарантии.

Четвёртый параграф «Юридическая ответственность парламентариев: понятие и содержание» раскрывает сущность ответственности личности, её позитивный и ретроспективный аспекты, её объективную, субъективную и нравственную стороны, соотносит с институтом парламентария.

Пятый параграф «Зарубежный опыт конституционно-правового регулирования статуса парламентария» содержит: историко-правовой анализ парламентской практики зарубежных государств; вопросы устройства и функционирования парламентов; исследование элементов института парламентария — вопросы парламентского иммунитета и принцип несовместимости депутатского мандата.

Во второй главе «Виды юридической ответственности парламентариев в Российской Федерации» исследуются вопросы правовой регламентации дисциплинарной, гражданской, административной, уголовной и конституционной юридической ответственности парламентариев.

Параграф 2.1. «Дисциплинарная ответственность парламентариев в России» содержит комплексное сравнительно-правовое исследование оснований и мер ответственности, в том числе, зарубежный опыт;

идеализированное представление о взаимоотношениях между парламентариями внутри представительного органа и за его пределами.

Параграф 2.2 «Гражданско-правовая ответственность парламентариев в России» содержит исследование вопроса о распространении парламентского иммунитета на сферу частного права.

Параграф 2.3 «Административно-правовая ответственность парламентариев в России» включает в себя исследование правовой регламентации привлечения парламентариев различного уровня власти к административной ответственности. В том числе, особый порядок применения мер административно-процессуального характера, особенности производства дел об административном правонарушении в отношении спецсубъектов.

Параграф 2.4 «Уголовно-правовая ответственность парламентариев в России» включает в себя исследование вопросов правовой регламентации: особого порядка привлечения парламентариев к уголовной ответственности; применения мер уголовно-процессуального характера; особенности производства по уголовным делам и пределы действия процессуальных иммунитетов.

Параграф 2.5 «Конституционно-правовая ответственность парламентариев в России» отражает исследование, направленное на выявление сущности и содержания конституционной ответственности, на раскрытие его составляющих элементов. В параграфе рассмотрены меры, направленные на противодействие коррупции, сопряжённые с данной ответственностью. В частности, проанализированы: конституционно-правовые основы имущественного и финансового контроля; конституционно-правовые основы преодоления ситуаций, приводящих к возникновению конфликта интересов; принцип несовместимости депутатского мандата, включая зарубежный опыт.

В *заключении* по результатам проведённого исследования формируется вывод, что институт юридической ответственности парламентариев представляется наиболее сложным и многогранным явлением в теории права. Лишь комплексный, системный подход позволяет проникнуть в суть данной проблемы и обеспечить её всестороннее исследование. Существующее правовое регулирование юридической ответственности по отношению к парламентариям представляет собой наиболее полное и всестороннее, охватывающее всё лучшее из мировой практики. Тем не менее, законодатель не в силах разом предусмотреть все возникающие общественные отношения гражданского общества. Таким образом, пробелы и противоречия возможны и оправданы в какой-то степени, но такое суждение никоим образом не должно оправдывать научную, практическую и нормотворческую тишину.