

УДК 342

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ ДЕЛИКТ КАК ОСНОВАНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДЕПУТАТОВ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

С. С. Федюнин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 февраля 2011 г.

Аннотация: в статье выявлены особенности конституционных деликтов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые могут быть использованы в дальнейшем совершенствовании законодательства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: конституционная ответственность, депутаты, конституционный деликт.

Abstract: in allowed article are the features of the constitutional torts deputies legislatures subjects of Russian Federation, which able to use in the perfecting of legislation in examined sphere identified.

Key words: constitutional responsibility, deputies, constitutional tort.

Президент Российской Федерации Д. А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации отмечал необходимость принятия мер по дальнейшему повышению уровня и качества народного представительства¹; одним из инструментов достижения этой цели является конституционная ответственность.

Народное представительство предполагает не только право на свободные выборы депутатов, но и право контроля за их деятельностью, а он не возможен без признания, а также закрепления ответственности депутатов в законодательстве.

Конституция Российской Федерации не содержит четко определенных норм, устанавливающих ответственность депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Конституционная ответственность данной категории лиц частично получила свое развитие в федеральных и региональных законах. Впервые заложил основы формирования конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Парламентская газета. 2009. 13 нояб.

Российской Федерации»². Однако данный закон не закрепил основания конституционной ответственности депутатов региональных парламентов и не определил единообразную процедуру реализации данного вида ответственности. В связи с этим правоведы единодушно сходятся во мнении, что конституционная ответственность депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации урегулирована недостаточно³.

Важное значение для характеристики конституционной ответственности имеет ее основание – деликт, за совершение которого, в соответствии с конституционно-правовыми нормами, отвечает субъект конституционной ответственности.

Конституционный деликт – это деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права, и влекущее за собой применение установленных мер конституционной ответственности. Этими действиями или бездействиями не исполняются или ненадлежащим образом исполняются обязанности, нарушаются права и законные интересы участников конституционных правоотношений.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет выделить следующие виды конституционно-правовых деликтов депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: нарушение законодательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации; нарушение депутатской этики, правил проведения заседаний парламента субъекта Российской Федерации⁴; невыполнение (ненадлежащее исполнение) депутатских полномочий⁵; вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении депутата⁶; нарушение требований о несов-

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ См.: *Виноградов В. А.* Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. С. 8 ; *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 11 ; *Кондрашев А. А.* Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации : теория и практика. М., 2006.

⁴ О Регламенте Воронежской областной Думы : постановление Воронежской областной Думы от 22 апреля 2004 г. № 824-III-ОД. Документ официально опубликован не был.

⁵ О порядке отзыва депутата Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва : закон Республики Тыва от 20 мая 1999 г. // Тувинская правда. – 1999. – 4 июня.

⁶ О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 8 февраля 1995 г. № 13-3 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1995. № 5/6.

местимости депутатского мандата с депутатским мандатом другого представительного учреждения, занятием определенных государственных и муниципальных должностей⁷; утрата доверия избирателей; совершение действий, порочащих звание депутата⁸.

Разработанное юридической наукой понятие состава правонарушения вполне применимо к описанию конституционного деликта⁹, в структуре которого различаются: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объект конституционного деликта – это то, на что посягает субъект конституционной ответственности, совершая конституционный деликт, и чему причиняется или может быть причинен вред в результате его совершения. Любое недолжное поведение направлено на определенный объект. Объектом конституционного деликта депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации является круг общественных отношений, регулируемых и охраняемых конституционным правом. Эти отношения «существенным образом отличаются от общественных отношений, являющихся объектами правонарушений в других отраслях права»¹⁰, так как эти общественные отношения – конституционно-правовые, т.е. складываются в сфере организации, осуществления государственной власти, а также в сфере взаимоотношений государства и личности (гражданином и объединениями граждан, социальными коллективами и общностями).

Объективная сторона – это элемент состава конституционного деликта, который характеризует его внешнюю сторону, является описанием самого деяния и тех последствий, которые причиняют вред объекту конституционного деликта. Этот элемент представляет собой характеристику изменений, которые созданы недолжным поведением (действием и (или) бездействием) субъекта. *Деяние* – это действие или бездействие, которое непосредственно или опосредованно причиняет вред объекту, поступки, в которых проявляется воля субъекта конституционной ответственности, однако оно обладает характерной особенностью – «необязательностью вины»¹¹. Так, конституционная ответственность депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Рос-

⁷ О порядке отзыва депутата Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва : закон Республики Тыва.

⁸ Там же.

⁹ См.: Нудненко Л. А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб., 2004 ; Виноградов В. А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности : проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2003.

¹⁰ Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980. С. 51.

¹¹ Червонюк В. И., Артюхов Ю. С. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 8.

сийской Федерации может наступать и без конституционного деликта с его стороны¹².

Наличие *субъекта* – необходимый элемент состава деликта, этот элемент представляет собой характеристику лица, совершившего конституционный деликт. На субъекта конституционного деликта законодатель возлагает конституционную ответственность за отклонение его поведения от модели, установленной диспозицией конституционно-правовой нормы. Привлечение к конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части применяемых к ним санкций вызывает определенные трудности разграничения с аналогичными дисциплинарными взысканиями.

Депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, работающие на постоянной основе, состоят в трудовых отношениях с региональными парламентами. Подтверждением этого служит ст. 15 Трудового кодекса Российской Федерации, определяющая элементы трудовых отношений. Одним из этих элементов является подчинение правилам внутреннего трудового распорядка. Для депутатов они иные, чем существуют в организациях. Они в обязательном порядке закреплены в регламентах законодательных (представительных) органов государственной власти и также обязательны для исполнения. Однако за их неисполнение депутаты несут не дисциплинарную (которая не является элементом трудовых правоотношений), а конституционную ответственность. Составу конституционных деликтов депутатов присущи черты как конституционной, так и дисциплинарной ответственности. Например, в ст. 39 Регламента Воронежской областной Думы¹³ закреплены следующие требования соблюдения правил депутатской этики: «Выступающий в областной Думе не вправе нарушать правила депутатской этики – употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству депутатов областной Думы и других лиц, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям. В случае нарушения указанных правил председательствующий предупреждает выступающего, а в случае повторного нарушения лишает его права выступления в течение всего дня заседания областной Думы. В случае нарушения указанных правил депутат областной Думы может быть также лишен права выступления на срок до одного месяца решением областной Думы, принимаемым большинством от числа присутствующих на заседании депутатов областной Думы». Этот

¹² Например, досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации»).

¹³ О Регламенте Воронежской областной Думы : постановление Воронежской областной Думы.

деликт имеет дисциплинарный характер, относящийся к правилам внутреннего трудового распорядка. Если судом прекращена деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по мотивам принятия закона, противоречащего Конституции Российской Федерации, то депутаты как члены коллегиального органа несут конституционную ответственность.

Субъективная сторона конституционного деликта – внутреннее (субъективное, волевое) отношение лица к деянию, которое не соответствует должному поведению участника конституционно-правовых отношений и его последствиям. К признакам, образующим субъективную сторону конституционного деликта, относятся вина, мотив и цель конституционного деликта. *Вина* – это основной признак субъективной стороны. Конституционно-правовые акты не дают определения вины, а лишь в некоторых случаях предусматривают ее необходимость для привлечения к конституционной ответственности. Вина традиционно определялась юридической наукой как психическое отношение лица к содеянному в форме умысла или неосторожности¹⁴.

В процессе установления содержания субъективной стороны конституционного деликта возникает вопрос: является ли наличие вины обязательным условием наступления неблагоприятных правовых последствий за совершенное деяние или нет. Академик О. Е. Кутафин пишет о необходимости «правильного понимания категорий «умысел» или «неосторожность» применительно к такой специфической отрасли права, какой является конституционное право; вполне естественно было бы сказать о нерадивости должностного лица, которое неумышленно допустило в своей деятельности очевидное нарушение, то есть совершило действие или бездействие, которые в других отраслях как раз и признаются неосторожными»¹⁵. По мнению автора, вину нельзя рассматривать только через формы психологического отношения к деянию. «Субъекты конституционного права могут нести ответственность и за нецелесообразность избранного ими поведения, и за неудачный стиль руководства, т.е. за недобросовестное недолжное отношение к реализации своего статуса»¹⁶.

Определение вины депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации обусловлено его двойственным конституционно-правовым статусом: с одной стороны, он несет индивидуальную ответственность за осуществление своих представительских функций как выборный представитель населения, а с другой – как член коллегиального органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, конституционная ответственность конкретного депутата может наступать и без конституционного деликта с его стороны. В качестве примера можно привести досрочное прекращение полномочий депутатов в связи с роспуском парламента

¹⁴ См.: Кондрашев А. А. Указ. соч.

¹⁵ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 389.

¹⁶ Там же. С. 441.

субъекта России указом Президента Российской Федерации из-за принятия закона, противоречащего Конституции Российской Федерации, даже если конкретный депутат голосовал против принятия данного закона (ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁷). Если применительно к традиционным видам юридической ответственности в публичных отраслях права действует презумпция невиновности, то конституционная ответственность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации основывается на «презумпции вины»¹⁸.

Специфика предмета отрасли конституционного права влияет на содержание субъективных признаков конституционных деликтов. Применительно к конституционным правонарушениям, совершаемым депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, это выражается, в частности, в том, что характер конституционно-правовых отношений является (в значительной мере) по своей природе политическим¹⁹. В условиях мажоритарной избирательной системы данный аспект приобретает особое значение, когда депутат ответствен перед партией, из списков которой он выдвигался на выборах. Так, законодательством Краснодарского края установлено, что депутат Законодательного собрания обязан поддерживать связь с политической партией, выдвинувшей его, что он ответствен перед этой партией и подотчетен ей²⁰. Однако данные положения не нашли дальнейшего развития в региональных нормативных правовых актах.

Таким образом, для конституционного деликта депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации характерны следующие особенности:

1) конституционно-правовая ответственность депутата возможна как при наличии, так и при отсутствии вины в действиях (бездействии) конкретного депутата;

2) применение санкций конституционной ответственности возможно не только на основании незаконности действий, но и по причине неэффективности, нецелесообразности, некомпетентности депутата парламента субъекта Российской Федерации;

¹⁷ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон.

¹⁸ Червонюк В. И., Артюхов Ю. С. Указ. соч. С. 8.

¹⁹ См.: Цалиев А. М., Басиев М. С. Конституционно-правовая ответственность : современное состояние и проблемы совершенствования. М. ; Владикавказ, 2009. С. 34.

²⁰ См. О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края : закон Краснодарского края от 21 августа 2007 г. № 1315-КЗ ; Устав Краснодарского края (ред. от 21.06.2008 г.).

3) депутат является, как правило, индивидуальным субъектом конституционно-правовой ответственности, однако он может претерпевать отрицательные последствия за деликт, совершенный им как членом коллегиального органа государственной власти парламента субъекта Российской Федерации, в случае, например, его досрочного отпуска;

4) специфический круг субъектов наложения мер конституционно-правовой ответственности в лице: избирателей, имеющих право поставить и решить вопрос об отзыве депутата; председательствующего на заседании парламента субъекта Российской Федерации; парламента, голосованием депутатов решающего вопрос, например, о лишении слова своего коллеги, нарушающего порядок на заседании законодательного органа государственной власти; политической партии из списков которой он выдвигался на выборах;

5) объекты конституционно-правовых деликтов, к которым относятся: закрепленные Конституцией Российской Федерации отношения народовластия (ст. 3); права и свободы человека и гражданина (ст. 2, 18); суверенитет Российской Федерации, целостность и неприкосновенность ее территории (ст. 4); осуществление государственной власти в форме законодательной, исполнительной и судебной (ст. 10); реализация принципа идеологического и политического плюрализма (ст. 13).

Названные особенности конституционно-правовых деликтов депутатов парламента субъектов России вытекают из основной задачи конституционной ответственности, которая состоит в обеспечении ответственности последних перед обществом в целом за выполнение тех полномочий, которые народ, избиратели передали им в целях реализации верховенства Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Федерации, охраны их действия, восстановления конституционного правопорядка и законности, привлечения к ответственности депутатов, допустивших соответствующие нарушения.

Воронежский государственный университет

Федюнин С. С., преподаватель кафедры управления персоналом Воронежского государственного технического университета, аспирант кафедры Конституционного права России и зарубежных стран

*E-mail: sergei-baks@yandex.ru
Тел.: 8 (473) 264-46-16*

Voronezh State University

Fedunin S.S., Lecturer of the Personnel Management Department of the Voronezh State Technical University, Post-graduate Student of the Constitutional Law of Russia and Foreign Countries Department

*E-mail: sergei-baks@yandex.ru
Tel.: 8 (473) 264-46-16*