

**ПАРЛАМЕНТСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

© 2019

**О.А. Фомичева**, кандидат юридических наук, доцент  
Орский гуманитарно-технологический институт (филиал)  
Оренбургского государственного университета, Орск (Россия)

*Ключевые слова:* парламентская ответственность; законотворческая деятельность; субъекты парламентской ответственности; парламентское право; ответственность парламентария.

*Аннотация:* Исследуется вопрос развития парламентской ответственности как конституционно-правового института в системе науки конституционного права. Целью статьи является определение видов субъектов парламентской ответственности как ключевого элемента в установлении механизма законотворческого процесса. Актуальность исследования вопроса парламентской ответственности обусловлена необходимостью повышения качества законотворческого процесса. Мировой опыт развития парламентаризма порождает необходимость проведения исследований правового статуса субъектов парламентской ответственности как элемента законотворческого процесса.

Проведены теоретико-правовые исследования парламентской ответственности как элемента законотворческого процесса. Парламентская ответственность на современном этапе развития теории права еще не получила свое признание и находит практическое обоснование в рамках политической ответственности, ответственности в конституционном деликте и дисциплинарной ответственности депутата. Исследование практики правового регулирования по структурированию палат федерального парламента и региональных парламентов позволило сформулировать виды субъектов парламентской ответственности. Предложения автора о разграничении типов парламентской ответственности будут способствовать совершенствованию законотворческой деятельности. Перспективы установления парламентской ответственности обоснованы в качестве ключевых основ правового регулирования законотворческого процесса.

Выявлены причины недостаточности развития института парламентской ответственности. Так, развитию правовой основы по установлению мер парламентской ответственности препятствует отсутствие четкой характеристики субъектов парламента (коллегиальных и единоличных структурных компонентов парламента), что порождает неопределенность в установлении парламентской ответственности на различных этапах законотворческого процесса.

Сделан вывод о необходимости разработки и правовой регламентации видовой классификации субъектов парламентской ответственности в целях упорядочения механизма по осуществлению законотворческих процедур в парламентах.

**ВВЕДЕНИЕ**

Конституционное право как наука способствует совершенствованию норм Конституции РФ. Действие в России законодательной власти означает возможность устанавливать правила, определяющие основы общественно значимого поведения и деятельности физических и юридических лиц, граждан, должностных лиц, органов и учреждений государства, общественных объединений. Законодательная власть все чаще называется парламентской властью и становится самостоятельным публично-правовым институтом [1], появляется институт парламентской ответственности.

Традиционно в науке конституционного права парламентская ответственность рассматривается как ответственность правительства перед парламентом [2–4]. Но такой тип ответственности является формой контроля. Парламентская ответственность часто рассматривается как форма контроля в системе сдержек и противовесов, один из принципов федерализма. Такой тип ответственности характерен для парламентаризма как формы государства, в которой исполнительная власть несет ответственность перед народным представительством [5]. На парламент возлагается функция контроля над исполнением законов, что является обязательным элементом законодательной власти [6]. Ученые XX в. безосновательно утверждали, что такой вид парламентской ответственности характерен для парламентаризма, который подвержен историческим изменениям. «Он выполнит свою историческую миссию до конца и отомрет, чтобы уступить место другим, еще более высоким

и утонченным политическим формам» [7, с. 429]. Предлагается признать ответственность всего парламента [8], депутата перед парламентом [9] или депутатов перед народом [10].

На современном этапе парламентских процедур парламентская ответственность становится необходимым именно для процесса законотворчества институтом. Такой вид ответственности возникает внутри структурных единиц парламента. Недостаточное внимание ученых к парламентской ответственности как возможности качественно улучшить законотворческий процесс обуславливает необходимость ее изучения.

Цель работы – исследование необходимости законодательного закрепления парламентской ответственности как ключевого элемента законотворческого процесса.

**РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ**

Рассмотрению вопроса о выделении парламентской ответственности как отдельного вида комплексной ответственности в конституционном или парламентском праве как науке уделено недостаточно внимания. Но к этому вопросу следует обратиться по ряду причин. Прежде всего, современное развитие конституционного права как науки позволяет отметить выделение парламентского права как самостоятельной отрасли. Дополнительным аргументом в пользу выделения парламентского права является специфика парламентской ответственности, поскольку структурные компоненты парламента неоднородны и характеризуются публично-правовым статусом.

Ответственность проявляется в неблагоприятных последствиях по отношению к соответствующему субъекту. Вместе с тем предлагается признать объектом парламентской ответственности эффективность законотворческого процесса и иные формы парламентской деятельности. Субъекты ответственности могут быть коллективными и индивидуальными [11]. Коллективными субъектами парламентской ответственности являются все парламенты РФ, а индивидуальными – парламентарии – депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Ответственность для парламентариев объединяет законотворческую деятельность парламентов для достижения эффективности в законотворчестве.

Ведущая роль парламента – осуществление законотворческой деятельности. Принятие законов является обязанностью парламента. Невыполнение этой обязанности считается основанием для применения парламентской ответственности, в том числе роспуска. В случае роспуска парламента деятельность органа прекращается вне зависимости от качества и количества субъектного состава (депутатов). Таким образом, при применении к парламенту коллективной парламентской ответственности неблагоприятные последствия наступают для индивидуальных субъектов. И наоборот, индивидуальная парламентская ответственность к парламентариям как субъекту законотворческой деятельности проецируется на деятельность парламента.

Отсутствие конституционно-правовой дефиниции парламентской ответственности позволяет выявлять формы реализации данного типа (внутренней) ответственности. Предлагается выделить две формы внутренней парламентской ответственности: коллегиальную (парламента или парламентского структурного образования) и индивидуальную (парламентария). Ответственность публичного властного органа является позитивной, имеет конституционную природу.

В целях детализации парламентской ответственности в нормах права следует определить виды субъектов парламентской ответственности в зависимости от учрежденных в парламенте структурных компонентов. Классификация структурных компонентов парламента [12] обеспечит единообразное применение санкций к субъектам ответственности.

Систематизация структурных компонентов всех парламентов в России предлагается в качестве теоретической основы для правоприменительной практики механизма правового регулирования парламентской ответственности. Так, например, парламентская ответственность к председателю парламента как должностному лицу – «управленцу» может применяться в случае невыполнения им своих должностных обязанностей. Парламентская ответственность председателя комиссии (комитета) как должностного лица в составе парламентов должна предусматриваться законодательством в двух направлениях: по отношению к парламенту и по отношению к составу комитета.

Структурные компоненты парламентов представляют собой особый субъект коллегиальной парламентской ответственности. Парламенты являются коллегиальными органами, поэтому должно уделяться внимание проблеме их структурирования. Вопрос организации пар-

ламентa решается путем самоорганизации. От того, как устроен парламента, зависит эффективность законотворческой процедуры.

Особым субъектом парламентской ответственности является комитет палаты парламента. Именно здесь осуществляется основная законотворческая деятельность. Комиссии и комитеты во всех мировых парламентах структурированы и представляют самостоятельный социально-политический институт демократических парламентов государств [13]. В федеральном парламенте России комитеты и комиссии учреждаются Конституцией РФ в качестве обязательного элемента (ст. 101). Правовой статус комитетов и комиссий детализирован в регламентах палат федерального парламента, но императивным является положение о структурировании комитетов и комиссий, исходя из политического плюрализма и равенства общественных объединений перед законом.

В региональных парламентах процедура формирования постоянных комитетов и комиссий юридически не закреплена на федеральном уровне, что обеспечивает реализацию принципа самоорганизации законодательных органов в региональной системе права. Процедура формирования комитетов и комиссий и их деятельность регламентируются специализированными законами о региональном законодательном органе, например законом Республики Бурятия от 19.04.1995 № 111-1 «О Народном Хурале Республики Бурятия». Реже встречаются специфические законы, например закон Республики Мордовия от 10.03.1995 № 62-1 «О комитетах и комиссиях Государственного Собрания Республики Мордовия». Но традиционным источником остается регламент (в Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Татарстан и др.).

Парламентская ответственность комитета как основного структурного компонента характеризуется спецификой направления деятельности (отраслевой или функциональной направленности). Основная законотворческая деятельность осуществляется именно комитетом как структурным элементом парламента, поэтому парламентская ответственность становится ключевым компонентом механизма законотворчества комитета/комиссии. Так, например, предлагается оценить ответственность комитетов за их законотворческую деятельность по условию производительности их законотворчества [14].

Фракция является особым типом субъектов парламента, имеющим политическую окраску. Надо полагать, что при установлении на практике парламентской ответственности для фракции следует учитывать специфику ее ответственности перед партией, перед населением и перед парламентом.

Отдельное место в парламентской ответственности занимает установление ответственности парламентария как индивидуального вида ответственности. Некоторые доводы в пользу выделения индивидуальной парламентской ответственности отражены в исследованиях о статусах депутатов палаты федерального парламента [15], законодательного (представительного) органа субъекта РФ [16] и представительного органа местного самоуправления [17].

Применение данного типа парламентской ответственности обуславливает установление разновидности

субъектов. Субъектами индивидуальной парламентской ответственности являются должностные лица: депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Практическое применение парламентской ответственности усложняется принципом коллегиальности при принятии решения в отношении парламентария самим парламентом.

Депутат является важным структурным компонентом законотворческого процесса. Парламентарий в первую очередь ответственен перед политической партией, во фракции которой он состоит. Депутат лоббирует интересы политической партии. Указывается, что депутаты становятся объектом лоббирования [18]. Лоббирование осуществляется в интересах различных групп. Интересы народа должны обеспечить депутаты по принципу представительства. Эти интересы корреспондируют интересам политической партии, во фракции которой состоит депутат Государственной Думы.

Социальная природа парламентской ответственности парламентария проявляется на региональном уровне законотворчества. Так, при неисполнении депутатом своих непосредственных обязанностей может устанавливаться такая мера, как порицание (Закон Алтайского края от 04.12.2000 № 76-ЗС «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания»), обязательное информирование населения (Закон Республики Северная Осетия-Алания от 14.07.2008 № 34-РЗ «О статусе Депутата Парламента Республики Северная Осетия – Алания»). Ведущим фактором в социальном виде парламентской ответственности становится «императивный метод нравственного контроля населения в деятельности депутата» [19].

Парламентская ответственность в законотворческой деятельности характеризуется особенностями санкций. Традиционно ответственность депутата вызывает ассоциации с контролем со стороны народа за депутатами [20]. Установление требований к депутату является предпосылкой к применению ответственности. Ключевым средством осуществления законотворческой деятельности является формирование мнения у депутата относительно законопроекта. Результатом мыслительной деятельности депутата становится его голосование за или против законопроекта. Поэтому в число санкций в индивидуальной парламентской ответственности входит лишение депутата права на слово, например, по Регламенту Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Индивидуальная парламентская ответственность депутата проецируется на дисциплину всего парламента. Современное реформирование российского законодательства, касающегося ответственности парламентариев, диктует необходимость установления парламентской ответственности как правового института. Федеральным законом от 03.05.2016 № 140-ФЗ внесены изменения в ст. 4 Закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ». Закон предусматривает, что за 30 пропущенных заседаний парламентарий будет лишен полномочий за систематическое неисполнение своих обязанностей. К таким изменениям в правовом регулировании привели исследования в сфере парламентской ответственности как элемента повышения эффективности законотворческой деятельности.

Парламентская ответственность является фундаментом повышения эффективности законотворческой деятельности. Классификация структурных компонентов парламента позволит определить виды санкций на практике. Исследование парламентской ответственности даст возможность сформировать эффективную правовую базу по установлению норматива должного поведения в повседневной работе каждого структурного компонента парламента в сфере законотворчества. Для детализации содержания парламентской ответственности теоретические работы о видах субъектов парламентской ответственности будут полезны в практике законодательного регулирования парламентской ответственности в целях повышения эффективности законотворческих процедур в федеральном парламенте и в региональных законодательных органах.

Парламентская ответственность в законотворческой деятельности имеет ряд специфических черт и характеризуется определенной обособленностью от конституционной ответственности. Парламентская ответственность может быть заявлена как отдельный вид ответственности в теоретической модели существующих видов ответственности. Проявляющаяся специфика признаков парламентской ответственности в законотворческой деятельности позволит ей в перспективе занять достойное место и в теории права (наряду с конституционной, административной, гражданско-правовой и другими видами ответственности).

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ

Показано, что недостаточность развитости института парламентской ответственности требует детального изучения данной темы. Теоретические предложения по установлению парламентской ответственности являются важным элементом в осуществлении законотворческой деятельности.

На основании проведенного исследования автор приходит к выводам о необходимости:

- 1) разработки и правовой регламентации видовой классификации субъектов парламентской ответственности в целях упорядочения механизма осуществления законотворческих процедур в парламентах;
- 2) детализации содержания парламентской ответственности в практике законодательного регулирования;
- 3) усовершенствования парламентской ответственности в целях повышения эффективности законотворческих процедур в федеральном парламенте и в региональных законодательных органах власти.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Хабриева Т.Я. К вопросу о месте российского парламентского права в системе права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы научной конференции. М.: МГУ, 2003. С. 20–29.
2. Дзыбова С.Г., Парасюк Е.А. К вопросу о конституционно-правовой ответственности в современном мире // Российская юстиция. 2018. № 5. С. 2–5.
3. Коновалова Л.Г. Разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента как признак парламентаризма // Российский юридический журнал. 2017. № 3. С. 39–54.

4. Денисов С.А. Общая теория имитации конституционного строя // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 12–18.
5. Шульженко Ю.Л. Российская теория парламентаризма. М.: Юрлитинформ, 2018. 168 с.
6. Гранкин И.В. Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5. С. 19–21.
7. Соколов К.Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя. СПб.: Тип. Печатный труд, 1912. 440 с.
8. Попова Н.Ф. Совершенствование механизма обеспечения единого правового пространства РФ // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 24–29.
9. Коновалова Л.Г. Свободный мандат депутата как признак парламентаризма: вопросы конституционно-правовой теории // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 58–63.
10. Чупилкина А.Ф. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за результаты принятых экономических решений // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 2. С. 17–20.
11. Хаснутдинов Р.Р. Методология системного подхода к юридической ответственности. Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2014. 172 с.
12. Фомичева О.А. Классификация субъектов парламентской ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 49–54.
13. Lawrence D.L., Davidson R.H. Parliamentary committees: Changing perspectives on changing institutions // The Journal of Legislative Studies. 1998. Vol. 4. № 1. P. 1–20.
14. Fasone Cr., Lupo N. Transparency vs. Informality in Legislative Committees: Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament // The Journal of Legislative Studies. 2015. Vol. 21. № 3. P. 342–359.
15. Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. М.: Политиздат, 1991. 170 с.
16. Маркунин Р.С. Юридическая ответственность органов представительной власти и депутатов уровня субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 39–41.
17. Малько А.В., Маркунин Р.С. Ответственность и наказание депутатов в современной России // Современное право. 2013. № 2. С. 41–44.
18. Германова Е.И. К вопросу о концепции проекта Федерального закона «О лоббистской (представительской) деятельности в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 77–80.
19. Окулич И.П., Конева Н.С. Депутатская этика в России. Челябинск: ИздЛит, 2013. 328 с.
20. Коврякова Е.В. Концепции представительных систем и их практическое воплощение в государственном механизме // Lex Russica. 2016. № 11. С. 77–90.
21. *materialy nauchnoy konferentsii*. Moscow, MGU Publ., 2003, pp. 20–29.
22. Dzybova S.G., Parasyuk E.A. On the issue of constitutional and legal responsibility in the modern world. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2018, no. 5, pp. 2–5.
23. Konovalova L.G. Separation of powers with clearly defined and factual powers of the parliament as a sign of parliamentarianism. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2017, no. 3, pp. 39–54.
24. Denisov S.A. The general theory of constitutional order imitation. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2018, no. 3, pp. 12–18.
25. Shulzhenko Yu.L. *Rossiyskaya teoriya parlamentarizma* [Russian theory of parliamentary system]. Moscow, Yurлитinform Publ., 2018. 168 p.
26. Grankin I.V. Main features of legislative bodies. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2007, no. 5, pp. 19–21.
27. Sokolov K.N. *Parlamentarizm. Opyt pravovoy teorii parlamentskogo stroya* [Parliamentary system. The experience of legal theory of parliamentary system]. Sankt Petersburg, Tip. Pechatnyy trud Publ., 1912. 440 p.
28. Popova N.F. Improvement of the Mechanism of Assurance of the Common Legal Framework in the Russian Federation. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2019, no. 3, pp. 24–29.
29. Konovalova L.G. Free deputy's mandate as an attribute of parliamentarism: issues of constitutional law theory. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2018, no. 3, pp. 58–63.
30. Chupilkina A.F. Constitutionally Acceptable Legal Responsibility of Local Self-Government Authorities and Officials for the Results of Economic Decisions Made. *Munitsipalnaya sluzhba: pravovye voprosy*, 2019, no. 2, pp. 17–20.
31. Khasnutdinov R.R. *Metodologiya sistemnogo podkhoda k yuridicheskoy otvetstvennosti* [The methodology of system approach to legal responsibility]. Samara, Samarskiy yuridicheskiy institut FSIN Rossii Publ., 2014. 172 p.
32. Fomicheva O.A. Classification of parliamentary liability subjects. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2017, no. 4, pp. 49–54.
33. Lawrence D.L., Davidson R.H. Parliamentary committees: Changing perspectives on changing institutions. *The Journal of Legislative Studies*, 1998, vol. 4, no. 1, pp. 1–20.
34. Fasone Cr., Lupo N. Transparency vs. Informality in Legislative Committees: Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, 2015, vol. 21, no. 3, pp. 342–359.
35. Avakyan S.A. *Deputat: status i deyatelnost* [Deputy: status and activity]. Moscow, Politizdat Publ., 1991. 170 p.
36. Markunin R.S. Legal responsibility of the representative government bodies and the deputies of a constituent entity of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2012, no. 10, pp. 39–41.
37. Malko A.V., Markunin R.S. Liability and Punishment of Deputies in Contemporary Russia. *Sovremennoe pravo*, 2013, no. 2, pp. 41–44.

## REFERENCES

1. Khabrieva T.Ya. To the issue of the role of Russian parliamentary law in the system of law. *Parlamentskie protsedury: problemy Rossii i zarubezhnyy opyt*:

18. Germanova E.I. On the concept of a draft federal law on lobbying (representational) activities in the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2018, no. 10, pp. 77–80.
19. Okulich I.P., Koneva N.S. *Deputatskaya etika v Rossii* [Deputy Ethics in Russia]. Chelyabinsk, IzLiT Publ., 2013. 328 p.
20. Kovryakova E.V. Concepts of Representative Systems and their Practical Implementation in the System of Government. *Lex Russica*, 2016, no. 11, pp. 77–90.

## PARLIAMENTARY RESPONSIBILITY IN LEGISLATION

© 2019

**O.A. Fomicheva**, PhD (Law), Associate Professor  
*Orsk Institute of Humanities and Technology (branch) of Orenburg State University, Orsk (Russia)*

**Keywords:** parliamentary responsibility; legislation; parliamentary responsibility entities; parliamentary law; responsibility of a member of parliament.

**Abstract:** The paper studies the issue of parliamentary responsibility development as a constitutional and legal institution in the system of constitutional law science. The purpose of the paper is to identify the types of parliamentary responsibility entities as the key element when determining the legislative process mechanism. The relevance of the study of the issue of parliamentary responsibility is caused by the necessity to improve the quality of the legislation process. The international experience of parliamentary system development causes the necessity to research the legal status of parliamentary responsibility entities as an element of the legislative process.

The author carried out the theoretical and legal research of parliamentary responsibility as an element of the legislative process. At the current stage of development of legal theory, the parliamentary responsibility has not received its recognition and finds its practical rationale within the frames of political responsibility, responsibility in constitutional delict and disciplinary responsibility of a deputy. The study of the practice of legal regulation on structuring the chambers of federal parliament and regional parliaments allowed formulating the types of parliamentary responsibility entities. The author's suggestions on the differentiation of the parliamentary responsibility types will promote the legislation. The prospects of establishing parliamentary responsibility are proved as the key basics of legal regulation of the legislation process.

The author identified the causes of insufficient development of the parliamentary responsibility institution. Thus, the lack of distinct characteristics of the parliament entities (collegial and individual structural components of parliament) hinders the development of a legal basis for the establishment of parliamentary responsibility measures what causes the uncertainty in the establishment of parliamentary responsibility at various stages of the legislative process.

The author concluded the necessity of the development and legal regulation of type classification of the parliamentary responsibility entities to regulate the mechanism of legislative procedures implementation in parliaments.