

УДК 340

ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК СРЕДСТВО ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССОВ

© 2014

Чуклова Е.В., доцент Института права*Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)*

Аннотация: Статья посвящена процессуальной ответственности как средству защиты конституционного и законодательного процессов. Рассмотрены основные меры процессуальной ответственности и их правовая регламентация.

Ключевые слова: процессуальная ответственность, конституционный процесс, законодательный процесс, принуждение, предупреждение.

Конституционный и законодательный процессы нуждаются в собственных средствах защиты от посягательств со стороны их участников. Одним из таких средств является процессуальная ответственность. Успешное решение задач, поставленных перед государством, предполагает четкую, слаженную работу его государственного аппарата. Если применительно к иным органам это достигается с помощью уголовно-процессуальных и гражданских процессуальных норм [11], то деятельность законодательных органов также должна подчиняться определенным правилам, что достигается путем совершенствования правового регулирования процесса их деятельности.

Необходимо законодательно защитить конституционный процесс, а также исходя из того, что «ту роль, которую в судах играет судопроизводство, в законодательных органах играют распорядок дня и регламент» [10], необходимо установить круг нарушений распорядка дня и регламента, а также меры ответственности за эти нарушения. Одним из средств воздействия на нарушителей законодательного и конституционного процесса может стать конституционно-процессуальная ответственность.

В ст. 54 ФКЗ РФ «О Конституционном Суде РФ» [3] дается перечень нарушений (нарушение порядка заседания, неуважение к суду, неподчинение законным требованиям председательствующего) и перечисляются меры ответственности за эти нарушения (предупреждение, удаление из зала заседания и штраф). Утративший законную силу Закон РСФСР от 6.05.1991 «О Конституционном Суде РСФСР» [7] прямо называл штраф и предупреждение мерами процессуальной ответственности (ст. 40).

Система законодательного процесса в данном вопросе оказалась менее защищенной. А.П. Любимов полагает, что система законодательного процесса – это «определенный законодательством порядок осуществления законодательной деятельности, постоянно и последовательно повторяющийся во взаимной связи его элементов». В свою очередь, законодательная деятельность определяется как «работа по подготовке, внесению в законодательный орган, принятию и одобрению, подписанию и введению в действие федеральных законов с соблюдением требований, правил и процедур, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституцион-

ными законами, федеральными законами, регламентами Государственной Думы и Совета Федерации» [9]. Нарушение правил и процедуры принятия законов, требований регламента поведения в государственных органах требует применения к нарушителям определенных принудительных мер, которые, по сути, относятся к мерам процессуальной ответственности.

В сфере законодательного процесса к конституционно-процессуальной ответственности можно отнести санкции, применяемые в отношении членов парламента, а именно: предупреждение, выговор, временное отстранение от участия в работе парламента, налагаемые спикером палаты. Например, в соответствии с § 12 гл. 2 Акта о Риксдаге Швеции в отношении депутатов Риксдага может применяться такая мера, как лишение слова на определенный срок. Согласно постоянному правилу № 42 Палаты общин Великобритании, в случае нарушения депутатом порядка палаты спикер может распорядиться о том, чтобы депутат покинул палату на весь день. За более серьезные отступления от нормы поведения депутат может быть лишен права участвовать в заседаниях до конца сессии [8]. К санкциям имущественной конституционно-процессуальной ответственности за нарушение избирательного процесса можно отнести обращение избирательного залога в доход государства.

В соответствии со ст. 45 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ [6] выступающий в Государственной Думе не вправе нарушать правила депутатской этики – употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству депутатов Государственной Думы и других лиц, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям. В случае нарушения этих требований председательствующий предупреждает выступающего, а в случае повторного нарушения лишает его права выступления в течение всего дня заседания. В случае нарушения указанных требований депутат может быть также лишен права выступления на срок до одного месяца решением палаты, принимаемым большинством от общего числа депутатов. Кроме этого, в соответствии со ст. 52 Регламента ГД ФС РФ председательствующий вправе удалять из зала заседаний приглашенных лиц, ме-

шающих работе Государственной Думы.

Регламентом ГД ФС РФ ограничена продолжительность докладов, содокладов и заключительного слова 15 минутами для доклада, 10 минутами для содоклада и 10 минутами для заключительного слова. Выступающим в прениях предоставляется до десяти минут, а для повторных выступлений в прениях – до пяти минут. Для выступлений депутатов Государственной Думы по процедурным вопросам и выступлений с обоснованием принятия или отклонения внесенных ими поправок к законопроектам или проектам иных решений палаты, по кандидатурам, для ответов на вопросы, сообщений, справок, внесения изменений в порядок работы, предложенный Советом Государственной Думы, – до трех минут, для вопросов, выступлений по порядку работы и ведения заседания Государственной Думы – не более одной минуты. За нарушения этих правил к нарушителям председательствующий применяет меры конституционно-процессуальной ответственности в виде предупреждения, в последующем выступление нарушителя может быть прервано.

К процессуальной обязанности депутата Государственной Думы относится обязанность придерживаться темы обсуждаемого вопроса. Если он отклоняется от нее, председательствующий вправе напомнить ему об этом. Если замечание депутатом не учтено, председательствующий может прервать выступление депутата. Данные меры также являются мерами процессуальной ответственности.

Никто не вправе выступать на заседании Государственной Думы без разрешения председательствующего. Нарушивший это правило лишается председательствующим слова без предупреждения. Это также мера процессуальной ответственности. И последнее: приглашенные лица не вправе вмешиваться в ход парламентских слушаний, прерывать их выкриками, аплодисментами. Председательствующий на парламентских слушаниях может удалить нарушителей из зала заседаний.

В Регламенте Тольяттинской городской думы также закреплены меры процессуальной ответственности. Приглашенные на заседание Думы не имеют права вмешиваться в ее работу без разрешения председательствующего на заседании. В случае невыполнения распоряжений председательствующего они могут быть удалены из зала заседания.

Следующей сферой применения мер процессуальной ответственности в области законодательного процесса является обеспечение исполнения решений федеральных судов, вынесенных в связи с принятием органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Неподчинение органа государственной власти субъекта Российской Федерации требованиям Конституции влечет возможность применения в целях защиты Конституции Российской Федерации мер федерального воздействия в отношении органов государственной власти, субъектов Российской Федерации [5]. Применение этих мер подтверждает положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4], а также Федеральные конституционные законы «О Правительстве Российской Федерации» [1], «О судебной системе Российской Федерации» [2] и «О Конституционном Суде Российской Федерации», в

ст. 80 которого Федеральным конституционным законом от 15 декабря 2001 года были внесены изменения, специально предусматривающие механизм такого воздействия в связи с невыполнением обязанностей государственных органов и должностных лиц по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации на основании решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Согласно положениям вышеперечисленных нормативных актов, соответствующими судами должно быть установлено, что конституция, устав, закон или иной нормативный правовой акт содержат положения, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Судебными решениями также устанавливаются основания для применения мер федерального воздействия. Одним из таких оснований является то обстоятельство, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение установленного срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению судебного решения, в том числе не отменил нормативный акт, признанный судом противоречащим федеральному закону и недействующим.

В законе также закреплена форма применения соответствующих принудительных мер. Мера федерального воздействия применяется, если судебным решением признан неправомерный характер акта субъекта Российской Федерации, а затем другим судебным решением установлен факт его неисполнения, т.е. то, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вопреки судебному решению, носящему окончательный характер и вынесенному именем Российской Федерации в порядке осуществления ее конституционных полномочий, исходит из того, что принятый им акт действует, подлежит дальнейшему применению как составная часть правовой системы Российской Федерации. Из четырех перечисленных в п. 4 ст. 9 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» мер федерального воздействия к мерам конституционно-процессуальной ответственности можно отнести вынесение указом Президента Российской Федерации предупреждения в адрес законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в пределах своих полномочий не обеспечившего по истечении установленного срока исполнение решения суда. Данное полномочие Президента Российской Федерации вытекает из его конституционных функций по осуществлению возложенных на него задач федеральной государственной власти и обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (ст. 78 ч. 4; ст. 80 ч. 2, Конституции Российской Федерации).

По существу, вынесение предупреждения в адрес законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации является профилактической мерой, которая призвана побудить органы государственной власти субъектов Российской Федерации к добровольному исполнению решения суда, способствовать выполнению ими конституционных обязанностей, и одновременно создает дополнительную гарантию для субъекта Российской Федерации в процеду-

ре применения федерального воздействия.

Такое предупреждение способствует как своевременному исключению применения нормативных правовых актов, признанных противоречащими федеральному законодательству, так и инициированию субъектом Российской Федерации рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации в процедурах проверки нормативных правовых актов или спора о компетенции.

Поскольку предупреждение выносится в форме ненормативного указа Президента Российской Федерации, не исключается также возможность его оспаривания в установленном процессуальным законом порядке в Верховном Суде Российской Федерации, решение которого, однако, не может ставить под сомнение ни состоявшееся, ни возможное в будущем решение Конституционного Суда Российской Федерации и не должно предопределять его содержание [5].

На законодательном уровне закреплена процедура применения предупреждения. Она предполагает следующие обязательные элементы: признание судом акта, изданного высшим должностным лицом или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, противоречащим Конституции Российской Федерации и федеральным законам; подтверждение в судебном порядке неисполнения решения суда, т.е. непринятия мер для исключения признанного недействующим нормативного акта из правовой системы Российской Федерации при условии, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не обратилось в суд для разрешения спора; вынесение Президентом Российской Федерации предупреждения в адрес этого лица в связи с непринятием им мер по отмене приостановленного указом Президента Российской Федерации соответствующего нормативного акта (подпункты "а" и "б" п. 2 ст. 29.1) [5]. Кроме всего, процедура применения мер предупреждения, выносимых Президентом Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не отличается сложностью и длительностью применения и рассчитана на реальное применение в отличие от остальных мер федерального воздействия, процедура применения которых «настолько сложна и длительна, если учесть еще возможность всякий раз оспорить в суде каждый ее

этап (стадию), то станет ясно, что она не рассчитана на ее реальное применение, а потому она теряет всякий смысл и уже в силу этого не соответствует принципам демократического правового государства» [5].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
2. Федеральный конституционный закон «О судебной системе» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.
3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2013) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Российская газета», N 138 - 139, 23.07.1994.
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в связи с запросами государственного собрания (ИЛ ТУМЭН) Республики Саха (Якутия) и совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 15. – Ст. 1497.
6. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.
7. Закон РСФСР от 6.05.1991 «О Конституционном Суде РСФСР» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 19. – Ст. 621.
8. Виноградов В.А. Конституционно-правовые санкции // Законодательство. – 2001. – № 12. – С. 61.
9. Любимов А.П. Парламентское право России. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. – С. 226-227.
10. Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., Т. 11. – С. 374.
11. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / Под общ. ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. – М., 1976. – С. 60.

PROCEDURAL RESPONSIBILITY AS A MEANS OF PROTECTING THE CONSTITUTIONAL AND LEGISLATIVE PROCESSES

© 2014

Chuklova E. V., associate professor of the Institute of Law
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Annotation: This paper is devoted to procedural accountability as a means of protecting the constitutional and legislative processes. The main measures of procedural responsibilities and their legal regulation.

Keywords: procedural responsibility, constitutional process, the legislative process, enforcement, prevention.