

На правах рукописи

Маркунин Роман Сергеевич

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ДЕПУТАТОВ И ОРГАНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:
ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

12.00.01 — теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов — 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Малько Александр Васильевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заместитель заведующего кафедрой теории
государства и права ФГБОУ ВПО «Московский
государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина»

Барзилова Инна Сергеевна

доктор юридических наук, доцент, заведующая
кафедрой гражданского права и процесса
Поволжского института управления – филиал
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»

Милушева Татьяна Владимировна

Ведущая организация – **Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Тольяттинский государственный
университет» (институт права)**

Защита состоится «__» _____ 2013 года в ____ часов на заседании
диссертационного совета Д-212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская
государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов,
ул. Чернышевского, 104, зал заседаний.

С Диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО
«Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «__» _____ 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Вопросы ответственности депутатов и органов представительной власти являются наиболее важными в современной России. Деятельность данных субъектов может оказывать огромное влияние на основные сферы жизни общества и по этой причине она должна осуществляться в интересах населения, которое непосредственно сформировало органы власти и надеялось на решение назревших проблем. Юридическая ответственность же обеспечивает поддержание должного уровня профессионализма в работе властных субъектов и гарантирует наличие пристального внимания со стороны депутатов к требованиям простого народа в рамках реализации своих прав и обязанностей.

На сегодняшний день, к сожалению, система ответственности представительной власти не разработана в должной мере. На федеральном, региональном и местном уровнях отсутствует единый механизм юридической ответственности представительных органов. Сложившаяся ситуация свидетельствует о недостаточной нормативно-правовой базе, что ведет к размытости механизма применения мер ответственности. Между тем многочисленные правонарушения депутатов парламентов на всех уровнях власти — невыполнение депутатских обязанностей, неявка на заседания палат и различных комитетов, игнорирование встреч с избирателями и других мероприятий, проводимых представительным органом власти — требуют применения эффективных мер юридической ответственности. Важность наличия действенного института ответственности представительной власти связана с тем, что представительство как качественная характеристика включает в себя не только право на свободные выборы, но и право контроля за деятельностью представительных органов и депутатов, а он невозможен без признания, а также законодательного закрепления ответственности депутатов.

Кроме того, складывающаяся общесоциальная и политическая ситуация вокруг деятельности выборных органов связана с неустранимым в сознании

большей части общества убеждением о безответственности депутатов за результаты своей деятельности и о том, что их статус используется ими для выражения личных или корпоративных интересов. Все это ведет к снижению легитимности власти, доверия к ней, отрицанию ее ценности. Игнорирование данных вопросов может привести в конечном счете к компрометации в глазах избирателей не только отдельных депутатов, но также представительного органа власти, а вместе с тем и всего государства.

В связи с этим мы считаем, что на законодательном уровне должен быть предусмотрен единый механизм юридической ответственности в отношении депутатов и органов представительной власти за результаты своей деятельности, который способен поднять работу властных субъектов на более высокий уровень и повысить доверие к ним со стороны избирателей.

Злободневность темы обуславливает острота вопросов, касающихся выработки правовых мер борьбы с неправомерной деятельностью в аппарате представительных органов; формирования нормативных положений об ответственности за неправомерные деяния; обоснования концепции правовой политики, направленной на совершенствование законодательства в области юридической ответственности депутатов и органов представительной власти.

Обозначенный комплекс вопросов определил стремление автора осуществить общетеоретический анализ рассматриваемой проблемы и обусловил актуальность темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Теорией государства и права накоплен обширный объем знаний, посвященных общему понятию «юридическая ответственность», основаниям ее возникновения и прекращения, соотношению с родственными понятиями, такими как обязанность, наказание, принуждение. Данные проблемы рассматривались в трудах таких ученых, как С.С. Алексеев, С.Н. Братусь, Н.В. Витрук, О.А. Кожевников, М.А. Краснов, В.М. Лазарев, Д.А. Липинский, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Б.Л. Назаров, Ж.И. Овсепян, И.С. Самощенко, М.С. Строгович, В.А. Тархов, Р.Л. Хачатуров, Е.В. Черных, А.П. Чирков и др.

Вопросам юридической ответственности органов государственной власти, в том числе и представительных, а также депутатов в той или иной степени уделяли внимание С.А. Авакьян, М.В. Баглай, М.В. Варлен, В.В. Гошуляк, И.В. Гранкин, О.В. Доронина, Н.А. Колосова, М.М. Курманов, С.В. Масленникова, Т.В. Милушева, И.С. Морозова, И.П. Окулич, Н.А. Петрова, С.Б. Поляков и др.

Не умаляя значимости трудов российских ученых, необходимо отметить, что комплексный анализ юридической ответственности органов представительной власти и депутатов в общетеоретическом аспекте на монографическом, в том числе диссертационном, уровне в правоведении не проводился.

Попытки некоторых авторов выяснить природу ответственности представительных органов и депутатов, выделить характерные признаки, основания и меры ответственности, показать её функциональную роль являются явно недостаточными, так как не затрагивают проблему целиком, а касаются лишь отдельных аспектов.

Объектом диссертационного исследования послужили общественные отношения, возникающие в сфере правового регулирования юридической ответственности органов представительной власти и депутатов.

Предметом исследования являются теоретические основы понимания юридической ответственности депутатов и органов представительной власти, механизм реализации юридической ответственности в деятельности вышеназванных субъектов, а также общетеоретические закономерности, признаки и классификации указанных явлений.

Цель и задачи диссертационного исследования заключаются в комплексном общетеоретическом исследовании оснований и мер юридической ответственности в отношении органов представительной власти и депутатов, а также в формировании научно-теоретических основ создания единого эффективного механизма юридической ответственности в отношении данных субъектов.

Исходя из поставленной цели, в диссертационном исследовании предполагается решить *следующие задачи*:

проанализировать и предельно четко разграничить позитивную и ретроспективную (негативную) юридическую ответственность;

выявить особенности ретроспективной и позитивной ответственности депутатов и представительных органов власти;

исследовать проблемы юридической ответственности органов представительной власти и депутатов на всех уровнях власти;

рассмотреть проблемы института депутатского мандата на современном этапе; установить взаимосвязь депутатского мандата и юридической ответственности;

изучить структурные элементы правового статуса депутата;

рассмотреть нормативную основу юридической ответственности органов представительной власти и депутатов за результаты своей деятельности;

выработать конкретные предложения, рекомендации по совершенствованию института юридической ответственности органов представительной власти и депутатов;

определить основные направления правовой политики в области ответственности органов представительной власти и депутатов.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, подзаконные нормативные акты.

Методологическая основа исследования. Цель и задачи настоящего исследования обусловили необходимость использования в работе различных методов. Основополагающим общенаучным методом познания правовой действительности была избрана материалистическая диалектика, раскрывающая закономерности взаимосвязи и развития явлений. В диссертационном исследовании применялись и другие научные методы: логический и его приемы анализа и синтеза, метод моделирования. Логический

метод способствовал формированию дефиниций ключевых понятий. Использование приемов анализа и синтеза позволили всесторонне исследовать сущность юридической ответственности. Метод моделирования помог в создании идеальных моделей регулирования общественных отношений при надлежащем эффективном использовании мер юридической ответственности.

В качестве частноправовых методов использовались формально-юридический при изучении нормативно-правовых актов, толковании российского законодательства; сравнительно-правовой в ходе анализа законодательства зарубежных стран в сфере юридической ответственности органов представительной власти и депутатов.

Теоретическую основу работы составила специальная юридическая литература (как общетеоретического характера, так и отраслевых направлений). При написании диссертации автор опирался на труды исследователей, разрабатывающих вопросы юридической ответственности, сущности представительных органов власти, учения о правовой политике (С.С. Алексеев, С.А. Авакьян, М.В. Варлен, И.В. Гранкин, Н.В. Исаков, М.А. Краснов, Д.А. Липинский, А.П. Мазуренко, А.В. Малько, С.В. Масленникова, Н.И. Матузов, И.П. Окулич, В.А. Рудковский, В.А. Тархов и др.).

Научная новизна исследования заключается в том, что диссертация представляет собой первое комплексное общетеоретическое исследование юридической ответственности представительных органов и депутатов на всех уровнях власти, а именно на федеральном, региональном и местном.

Специфика исследования заключается в детальном анализе института юридической ответственности с позиции общей теории права. В работе дан подробный анализ сегодняшнего состояния института депутатской и парламентской ответственности, включая перспективы его развития.

Рассмотрение юридической ответственности депутатов и органов представительной власти в общетеоретическом аспекте позволяет сосредоточить внимание на наиболее общих закономерностях и характерных чертах парламентской и депутатской ответственности, сформировать общее

представление о явлении, его сущности, месте и выполняемой роли в правовой действительности.

На основе теоретических обобщений и анализа современной правовой ситуации автором даются рекомендации по оптимизации механизма юридической ответственности представительных органов и депутатов.

Сформулированы предложения о внесении соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» и в иные федеральные законы, регулирующие ответственность органов и депутатов представительных органов власти за результаты своей деятельности.

В диссертации предпринимается попытка упорядочения оснований и мер юридической ответственности представительной власти в лице ее органов и депутатов для выстраивания в дальнейшем единого механизма юридической ответственности.

На основе анализа правовой ситуации формулируются предложения и рекомендации по оптимизации правовой политики Российской Федерации в сфере установления юридической ответственности органов представительной власти и депутатов.

Научная новизна находит непосредственное выражение в следующих **основных теоретических положениях, выносимых на защиту:**

1. Юридическая ответственность – это такое отношение к требованиям правовых норм, которое обуславливает их сознательное соблюдение и исполнение, а в случае нарушения – необходимость лица претерпевать неблагоприятные последствия в виде определенных лишений.

2. Представительство есть качественная характеристика, присущая работе как избранного органа власти, так и отдельного служащего, заключающаяся в представлении интересов населения. На современном этапе развития Российского государства более целесообразным станет наделение депутатов представительных органов «смешанным» мандатом, который будет сочетать элементы как свободного, так и императивного. Избранный вид

мандата даст возможность народу контролировать своих представителей посредством таких институтов, как отчетность и отзыв, и в то же время полностью не ограничит парламентария в свободе его деятельности.

3. Институт отчетности депутата перед своими избирателями нуждается в должном юридическом оформлении на федеральном уровне. Необходимо предусмотреть не только обязанность, но и регулярность таких отчетов. В современный период институт отчетности о своей деятельности и освещение ее общих результатов за определенный период в СМИ будет способствовать поддержанию связи представителя с избирателями и укреплению доверия между этими субъектами.

4. Институт отзыва может стать эффективным инструментом, способным влиять на деятельность депутатов органа представительной власти субъекта РФ и местного самоуправления. В связи с этим необходимо закрепление на федеральном уровне норм, касающихся обязательного наличия такой меры ответственности, как отзыв в отношении депутатов регионального и местного представительного органа. Также следует конкретизировать в федеральном законодательстве основания отзыва и досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа власти регионального и местного уровней: систематическое (два раза и более), без уважительных причин невыполнение своих обязанностей, утрата доверия, совершение действий, порочащих статус парламентария.

На федеральном уровне по причине невозможности реализации процедуры отзыва конкретного депутата в связи с используемой в последнее время пропорциональной избирательной системой необходимо закрепить возможность избирателей инициировать процедуру досрочного прекращения полномочий депутата, закрепив за самим представительным органом право окончательно решать вопрос о сохранении или прекращении депутатского мандата. В отношении досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ необходимо установить в федеральном законодательстве единое основание применения данной меры ответственности,

предусмотрев возможность конкретизации этого основания в законодательстве регионального уровня.

5. Закрепление в действующем законодательстве такого основания применения мер юридической ответственности, как «утрата доверия» населения на федеральном, региональном и местном уровнях в отношении представительных органов и депутатов, позволит поддерживать более тесную связь властных субъектов с избирателями. Поддержка политики представительных органов населением является обязательным составляющим элементом их функционирования и в случае утраты этого доверия дальнейшая деятельность органов власти будет противоречить самой сути представительства.

6. Введение безальтернативного применения мажоритарной избирательной системы на региональном и местном уровнях власти обусловлено тем, что лишь при использовании данного вида избирательной системы возможно существование одной из наиболее эффективных мер ответственности – отзыва депутата представительного органа. Это позволит прийти к единообразию в вопросах ответственности депутатов и выстраиванию единого механизма ответственности.

7. Низкий уровень культуры в поведении сегодняшних депутатов вызывает необходимость создания системы негативных санкций, наступающих за нарушение норм регламента органа представительной власти либо депутатской этики. Одновременно с этим представляется недопустимым применение к нарушителям мер ответственности, не предусмотренных в регламентах. Поэтому следует закрепить в регламентах палат дополнительные меры ответственности за нарушение норм. Диапазон может быть широк: лишение слова, выдворение из зала заседаний, временное ограничение размера денежного вознаграждения и т.п. Эффективно работающая система санкций в данной области будет способствовать повышению уважения представителей власти к своей работе и уровня культуры по отношению к коллегам.

8. Наделение избирателей правом по досрочному прекращению полномочий органов представительной власти на федеральном, региональном и местном уровнях, реализация которого могла бы происходить при помощи института непосредственной демократии, такого как референдум. Это позволит приблизить избирателей к реальной власти и не быть отстраненными в процессе принятия властных решений.

9. В настоящее время необходима разработка четкой процедуры ответственности в отношении коллективных субъектов. Механизм этой процедуры предполагает следующие действия: во-первых, признание ошибок и политических просчетов, которое должно осуществляться открыто с полным освещением в СМИ; во-вторых, принесение публичных извинений народу от имени всего представительного органа и конкретно от депутатов, занимавшихся разработкой «провального» законопроекта; в-третьих, освещение конкретных причин, помешавших реализовать поставленные задачи и указания на дальнейшие действия, которые планируется проводить в ближайшем будущем для решения указанных проблем.

10. Полноценная юридическая ответственность органов представительной власти и депутатов возможна лишь при проведении взвешенной правовой политики, представляющей собой деятельность государства, которая базируется на праве и осуществляется правовыми средствами. В связи с этим можно выделить следующие основные направления правовой политики: более четкое и однозначное закрепление в федеральных законах правовых норм, касающихся ответственности депутатов и представительных органов государственной власти федерального, регионального и местного уровней; наделение граждан полномочиями по досрочному прекращению деятельности представительного органа через институты непосредственной демократии; расширение демократических начал государственной деятельности; усиление общественного контроля над деятельностью депутатов парламента и контроля со стороны самого представительного органа власти; повышение внимания органов власти к

общественному мнению граждан в вопросах дачи оценки работе парламента и отдельно взятому депутату; совершенствование механизма юридической ответственности представительной власти за результаты своей деятельности.

В частности, нами разработаны следующие положения по совершенствованию законодательства:

а) внести изменение в существующий Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», а именно исключить из подп. 2 п. 5 ст. 6 запрет граждан на проведение референдума по вопросу досрочного прекращения срока Совета Федерации РФ, Государственной Думы РФ;

б) пункт 1 ст. 4 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» дополнить еще одним основанием для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, а именно непосещение по неуважительным причинам двух и более заседаний представительного органа;

в) дополнить Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» процедурой досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации, осуществляемой субъектом РФ в виде принятия письменного решения, и процедурой досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, осуществляемой самим представительным органом в связи с письменным обращением определенного числа граждан;

г) установить в Федеральном законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» обязательную процедуру отчетности депутата перед избирателями за определенный период времени,

результаты которой были бы доступны для публикации в СМИ и на официальных сайтах представительного органа власти;

д) закрепить в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» единое основание «утрата доверия» избирателей для последующей возможности применения мер ответственности в отношении как всего представительного органа власти (ропуск), так и в отношении депутата представительного органа (отзыв).

Теоретическая значимость работы. Полученные результаты представляют собой определенный вклад в научную разработку проблем теории государства и права, теории правовой политики, теории юридической ответственности, отраслевых правовых наук и могут быть использованы для дальнейшего научного анализа данного и смежных правовых явлений и процессов. Материалы диссертации могут найти применение при разработке стратегии дальнейших преобразований и реформ в российском обществе. Выводы и предложения, сформулированные в работе, будут способствовать созданию и укреплению единого механизма юридической ответственности представительной власти.

Практическая значимость диссертационного исследования обусловлена формированием на основе системного анализа конкретных предложений по определению путей развития института юридической ответственности, которые могут использоваться в соответствующих видах деятельности. Результаты диссертационного исследования способны оказать практическую пользу в учебном процессе при преподавании курса теории государства и права, отраслевых юридических дисциплин (например, конституционного права, муниципального права и др.), при написании курсовых и дипломных работ.

Разработанные предложения могут быть приняты во внимание Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ и местного самоуправления в части реализации права законодательной инициативы.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре теории государства и права Саратовской государственной юридической академии. Основные теоретические выводы и положения нашли отражение в статьях автора, опубликованных в том числе в журналах, включенных ВАК Министерства образования и науки РФ в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Отдельные положения работы докладывались на международных, всероссийских конференциях: Международной научно-практической конференции «Современная юридическая наука и правоприменение»: IV Саратовские правовые чтения (г. Саратов, 3-4 июня 2011 г.); Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию Саратовской государственной юридической академии «Право и его реализация в XXI веке» (г. Саратов, 29-30 сентября 2011 г.).

Структура работы обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Диссертация состоит из введения, шести глав, заключения и библиографического списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цели и задачи; раскрываются научная новизна и практическая значимость диссертации; характеризуются теоретические и методологические

основы исследования; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации работы.

Глава первая «Общие положения теории юридической ответственности» носит общетеоретический характер и посвящена определению понятия «юридическая ответственность», а также исследованию вопросов соотношения категорий «юридическая ответственность» и понятий «государственное принуждение», «наказание».

Анализ наиболее распространенных взглядов ученых на проблему сущности юридической ответственности показывает, что данное понятие наделяется разным смысловым содержанием и, прежде всего, это связано со спорами о признании юридической ответственности как целого правового явления, включающего позитивный и негативный аспекты.

Позитивная ответственность означает осознание субъектом всей важности самой задачи, стоящей перед ним, понимание того, что придется нести определенные лишения, если он не достигнет тех целей, которые на него возлагались. Позитивная ответственность ассоциируется с долгом лица. Данный вид ответственности может проявляться по-разному. К примеру, законодатель указывает на позитивный аспект ответственности в ч.2 ст.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяя местное самоуправление как самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Помимо этого, позитивная ответственность наступает за выполнение плановых заданий, за добросовестное исполнение трудовых обязанностей, за совершение особых заслуг, имеющих наибольшую степень социальной полезности, и может выражаться в виде денежной премии, награждения почетной грамотой, представления к государственной награде и т.д. Тенденции к позитивному, перспективному пониманию ответственности находят свое отражение также в условном

осуждении и в иных случаях, когда на лицо возлагается ответственность за его будущее поведение, от которого зависят применение или неприменение более строгих санкций в дальнейшем.

Многие сторонники лишь ретроспективной ответственности считают более распространенной трактовку юридической ответственности в качестве меры государственного принуждения, как ответной реакции на совершенное правонарушение. Их доводы сводятся к тому, что позитивная ответственность – это моральная ответственность, которая находится в плоскости правосознания. При этом никто из них не отрицает того факта, что социальное назначение юридической ответственности главным образом заключается в воспитании субъектов правоотношений. В этом и заключается противоречие, так как приверженцы ретроспективной ответственности признают существенную роль и значение убеждения в праве, которое в свою очередь является важным элементом правосознания и правомерного поведения. В связи с этим становится невозможным рассмотрение юридической ответственности лишь в ретроспективном аспекте.

Исходя из вышесказанного, представляется необходимым сделать вывод о том, что игнорирование позитивной ответственности обедняет ее содержание и, как следствие, влечет недооценку реальных возможностей юридической ответственности. Позитивная ответственность в правомерном поведении выступает важнейшим регулятором общественных отношений, существенным элементом механизма действия права.

Изучив основные точки зрения правоведов на проблему сущности юридической ответственности, автор дает следующее определение анализируемому понятию: *юридическая ответственность – это такое отношение к требованиям правовых норм, которое обуславливает их сознательное соблюдение и исполнение, а в случае нарушения – необходимость лица претерпевать неблагоприятные последствия в виде определенных лишений.* В данной дефиниции объединяются как позитивная, так и ретроспективная форма реализации юридической ответственности, что в

результате дает возможность раскрыть понятие и сущность юридической ответственности как правового явления.

В главе второй **«Юридическая ответственность государства и его органов»** раскрывается сущность ответственности властных субъектов, а именно государства, государственных органов и должностных лиц. В частности, отмечается, что деятельность государства, как любого субъекта правоотношений, должна осуществляться в рамках ответственности, что способствует защите прав и законных интересов граждан и юридических лиц от возможных нарушений со стороны органов государственной власти. Именно по этой причине построение правового государства с развитым гражданским обществом невозможно, пока государство и его органы не будут находиться в системе ответственности.

Особую значимость, по мнению автора, представляет формирование механизмов реализации юридической ответственности как государства в целом, так и его органов и должностных лиц.

На сегодняшний день в действующем законодательстве многие положения об ответственности государства и его органов носят декларативный характер, а существующая система иммунитетов государственных служащих порой исключает их реальное привлечение к юридической ответственности. Данная проблема особенно ярко проявляется в вопросе ответственности представительной власти. Изменения, которые все же вносятся в действующее законодательство, часто носят показательный характер и лишь создают иллюзию выхода из сложившейся ситуации. В связи с этим необходимы существенные меры, которые бы включали в себя полное переосмысление вопроса о том, какую функцию должен выполнять каждый государственный орган и должностное лицо и какая полагается ответственность за их нерезультативную деятельность, с закреплением данных мер ответственности в действующем законодательстве как на федеральном, так и на региональном уровне. Для решения назревших проблем понадобится особая система контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц. Это станет

возможно благодаря введению обязательной процедуры отчетности работников государственных органов власти за определенный период времени с последующей публикацией результатов в СМИ.

В главе третьей **«Юридическая ответственность представительных органов власти и депутатов федерального уровня»** анализируется сегодняшнее состояние юридической ответственности представительной власти на федеральном уровне и предлагаются соответствующие изменения действующего законодательства в этой сфере.

На основании особенностей представительной природы формулируется определение представительства, под которым предлагается понимать качественную характеристику, присущую работе как избранного органа власти, так и отдельного служащего, заключающейся в представлении интересов населения.

Представительный орган власти — это орган, формирующийся путем избрания населением страны, действующий от его имени, в его интересах и ответственный перед ним.

Рассмотрение сложившейся ситуации в сфере ответственности органов представительной власти на федеральном уровне приводит к выводу о том, что институт роспуска как мера ответственности в отношении представительного органа власти может быть крайне эффективен и играть роль важного инструмента, с помощью которого народ способен оказывать влияние на деятельность органов власти, защищая свои интересы. Таким образом, по мнению диссертанта, целесообразно закрепление такой возможности роспуска именно избирателями. Нормативное установление института роспуска парламента в связи с «утратой доверия» способно обогатить сферу участия граждан в осуществлении власти и будет способствовать расширению их прав в области управления делами государства.

В последнее время много споров вызывает вопрос о возможности привлечения к ответственности коллективных субъектов. В данном случае ответственность несут лица, использовавшие право законодательной

инициативы и занимавшиеся разработкой принятого впоследствии закона. Как считает автор диссертационного исследования, следует дополнить регламент, касающийся мер ответственности, в частности комитета, который был ответственен за «провальный» законопроект, и установить ответственность в отношении фракций и депутатских групп за неблагоприятные последствия в результате осуществления их деятельности.

Необходимо введение четкой процедуры для вышеназванных субъектов в случае ненадлежащего исполнения ими своих профессиональных обязанностей, которая будет выражаться в следующем: во-первых, признание ошибок и политических просчетов, которое должно осуществляться открыто с полным освещением в СМИ; во-вторых, принесение публичных извинений народу от имени всего представительного органа и конкретно от депутатов, занимавшихся разработкой «провального» законопроекта; в-третьих, освещение конкретных причин, помешавших реализовать поставленные задачи, дальнейших действий, которые планируется проводить в ближайшем будущем для решения указанных проблем.

Анализ структурных элементов правового статуса парламентария позволил автору выявить тот факт, что именно институт ответственности способствует эффективному осуществлению контроля за деятельностью депутатов со стороны других субъектов, в том числе самого народа. В связи с этим предлагается внести соответствующие изменения в структуру действующего депутатского мандата, который способен оказывать существенное влияние на возможность привлечения к ответственности нерадивого депутата, результатом чего станет наделение депутата представительного органа «смешанным» мандатом, сочетающим элементы как свободного, так и императивного. Он даст возможность народу контролировать своих представителей и в то же время полностью не ограничит парламентария в свободе своей деятельности.

Выборы парламента, которые проводятся в последние годы с использованием пропорциональной системы, лишают перспективы

существования института отзыва и в этой ситуации необходимо воспользоваться мерой досрочного прекращения полномочий представителя. На федеральном уровне было бы целесообразно закрепить право представительного органа власти самому привлекать к ответственности недобросовестных парламентариев. Участие избирателей в осуществлении влияния и контроля обеспечивалось бы их возможностью инициировать процедуру досрочного прекращения полномочий депутата и закрепило бы за самим представительным органом право окончательно решать вопрос о сохранении или прекращении депутатского мандата. При этом следует признать и право самого представительного органа применять к своим депутатам такую меру ответственности, как лишение депутатского мандата за совершение определенных виновных действий, факт которого устанавливается представительным органом и в случае обращения депутата в суд за защитой своих прав подтверждается (или не подтверждается) судом.

В настоящий момент в отдельных субъектах Федерации институт досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ закреплен и регулируется собственными нормативно-правовыми актами. Отсутствие на федеральном уровне единого подхода к данному институту препятствует выстраиванию эффективного механизма ответственности представительной власти и служит основанием для появления различного рода трудностей в ходе практической реализации вышеназванной меры ответственности. В связи с этим диссертант считает необходимым дополнить действующее законодательство основанием, с которым законодатель связывал бы досрочное прекращение полномочий члена верхней палаты парламента, а именно в связи с «утратой доверия». При этом следует предусмотреть возможность уточнения данного основания в законодательстве регионального уровня. Это позволит покончить с существующей разнородностью в вопросе регулирования института досрочного прекращения полномочий представителей Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Касаясь остальных элементов мандата, автор обосновывает утверждение о том, что институт наказов избирателей изжил себя и адаптировать его как-то на демократической «почве» нет никакой возможности. Используя его, мы окончательно «связываем» руки представителю, не оставляя у него никакой возможности для маневра в своей деятельности и способности проявить инициативу.

Институт отчетности депутата перед своими избирателями следует видоизменить. В советское время он использовался в качестве инструмента проверки как раз исполнения наказов избирателей. В современный период институт отчетности о своей деятельности и освещение ее общих результатов за определенный период в СМИ будет способствовать поддержанию связи представителя с избирателями и укреплению доверия между этими субъектами.

В главе четвертой **«Юридическая ответственность представительных органов власти и депутатов уровня субъекта Федерации»** исследуется институт юридической ответственности органов представительной власти регионального уровня; рассматривается представительная природа губернаторов в связи с последними изменениями в законодательстве. Анализируются существующие меры ответственности представительного органа власти и проблемы их применения на практике.

Исследование существующих случаев досрочного прекращения полномочий представительного органа, в частности в связи с процедурой роспуска, показывает, что приведенных в федеральном законодательстве оснований применения данной процедуры недостаточно для эффективной реализации юридической ответственности в отношении представительного органа власти субъекта РФ. Необходимо дополнить обстоятельства, с которыми законодатель связывает роспуск, а именно в связи с «утратой доверия» избирателей, проживающих в конкретном субъекте. Наделение избирателей таким правомочием вполне закономерно, так как представительные органы обязаны проводить свою работу с учетом интересов населения субъекта РФ, а в

случае, если население не заинтересовано в работе представительного органа, наличие подобных рычагов воздействия будет вполне обоснованным.

Ответственность депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ прописана в регламентах, кодексах депутатской этики и иных актах, принимаемых законодательным (представительным) органом субъекта РФ. Это обстоятельство служит причиной отсутствия единообразия регулирования оснований ответственности и единой процедуры ее применения в регионах. Правовые нормы об ответственности депутатов перед избирателями чаще всего выражаются в том, что депутат, не оправдавший доверия избирателей, может быть в любое время отозван ими. Однако это, скорее, исключение, чем правило, так как большинство регионов в настоящее время отказалось от института отзыва. Тем не менее, законодательство говорит о том, что часть субъектов РФ все же имеют действующий механизм отзыва депутата. С учетом принципа равенства депутатского мандата в сложившейся ситуации появляются проблемы: во-первых, отсутствие единого подхода к лишению депутатского мандата представителей избранных по одномандатным избирательным округам и депутатов, которые были избраны по партийным спискам; во-вторых, невозможность проведения процедуры отзыва депутатов, избранных с помощью пропорциональной избирательной системы; в-третьих, в связи с различными видами мандатов возникает неравенство ответственности депутатов различных субъектов.

Вышеназванные проблемы связаны, прежде всего, с выбранной избирательной системой, используемой при выдвижении парламентариев. Вводить отзыв исключительно в отношении депутатов, избранных с помощью мажоритарной системы, будет нарушением принципа равенства депутатского мандата по той причине, что в отношении депутатов, избранных с помощью пропорциональной системы, отзыв не применим. В связи с этим, по мнению диссертанта, необходимо внести соответствующие изменения в действующее

федеральное законодательство, а именно закрепить использование исключительно мажоритарной избирательной системы на территории всех субъектов РФ, тем самым обеспечивая равенство депутатов в отношении применяемых к ним принудительных мер и способствуя выстраиванию единого механизма привлечения депутатов к юридической ответственности. Следует акцентировать внимание на простоте и понятности мажоритарной системы для населения. С изменением избирательной системы мандат депутата субъекта РФ перестает быть свободным и преобразовывается в «смешанный», который сочетает в себе достоинства и императивного, и свободного. При этом представляется, что неотъемлемой частью любого мандата должна быть юридическая ответственность депутатов. Ответственность может реализовываться как раз путем законодательного закрепления института отзыва депутата законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, его отчетности перед избирателями субъекта и иными подобными мерами. Помимо этого, следует закрепить в федеральном законодательстве такое основание досрочного отзыва депутата представительного органа власти регионального уровня, как в результате «утраты доверия» избирателей.

Ответственность депутата перед самим представительным органом также является вполне обоснованной. Повседневный контроль за действиями своего представителя у населения просто невозможен. К тому же периодически могут возникать ситуации, когда вопрос о лишении мандата требуется решить в кратчайшие сроки, не затягивая процедуру на долгие недели, вынося вопрос о лишении статуса депутата на референдум субъекта РФ. Применение данной меры ответственности самим представительным органом экономит и время, и бюджетные средства субъекта РФ.

В главе пятой «Юридическая ответственность представительных органов власти и депутатов муниципального уровня» автор, проанализировав сегодняшнее состояние юридической ответственности на местном уровне, приходит к выводу о том, что в сложившейся ситуации необходимы изменения в области ответственности органа представительной

власти перед населением муниципального образования. Это возможно путем закрепления института роспуска представительного органа власти непосредственно населением муниципального образования. В связи с этим, как считает диссертант, необходимо расширить количество субъектов, которые вправе принимать решения о роспуске соответствующего органа, а именно предоставить это право жителям конкретного муниципального образования, в пределах которого представительный орган осуществляет свои функции. Основанием для роспуска данного органа власти жителями муниципального образования может служить «утрата доверия».

Рассмотрев основные факторы и институты, прямо и косвенно влияющие на своеобразие правового статуса парламентария, и проанализировав элементы, входящие в содержание правового статуса представителя, диссертант формулирует вывод о том, что в настоящее время появилась необходимость в закреплении дополнительного основания для отзыва депутата местного самоуправления, а именно в связи с «утратой доверия» избирателями. Ранее оно уже использовалось в ныне не действующем Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С введением нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было исключено основание отзыва в виде «утраты доверия» населением, а появились, как и предлагалось учеными, конкретные правовые основания отзыва, подтвержденные в судебном порядке. В настоящий момент основаниями для отзыва депутата могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Однако признавать, что основанием отзыва должностных лиц местного самоуправления может быть только правонарушение, представляется неверным, потому что существующая формулировка не включает в себя моральные и нравственные аспекты, которые необходимо считать важными, особенно касательно местного уровня власти. К примеру, совершение действий,

порочащих статус выборного лица местного самоуправления, не является правонарушением по действующему законодательству и не служит основанием к отзыву.

В институте отзыва, помимо споров об основаниях применения, существует еще одна проблема, связанная с использованием разных видов избирательных систем в отдельных муниципальных округах. Применение института отзыва в отношении депутатов, избравшихся по партийным спискам, вообще не представляется возможным. К данным депутатам нельзя применить институт отзыва по причине того, что они были избраны опосредованно жителями муниципального образования, а следовательно, у населения изначально не возникало права отзыва конкретного депутата. В связи с этим было бы уместным закрепить использование лишь мажоритарной избирательной системы во всех муниципальных образованиях, обеспечив тем самым применение единого механизма привлечения депутатов к ответственности.

Помимо отзыва депутата, других мер ответственности перед населением федеральное законодательство не предусматривает, как и не предусматривает иных оснований привлечения к ответственности. Конечно, в федеральном законе невозможно дать исчерпывающий и закрытый перечень оснований и мер ответственности, однако закрепить основные положения, от которых в дальнейшем будут отталкиваться местные органы представительной власти, вполне возможно.

Особое внимание требуется уделить ответственности, которую несут депутаты за нарушения депутатской этики. Данная дисциплинарная ответственность также не регулируется федеральным законодательством. Как правило, конкретные дисциплинарные меры содержатся в уставах и регламентах местного уровня власти. На местном уровне необходимо закрепить дополнительные меры дисциплинарного характера, такие как лишение депутата материального содержания, то есть лишение текущего вознаграждения, наложение денежного штрафа. Конкретные меры ответственности повысят

уважение представителей власти к своей работе и уровень культуры по отношению к своим коллегам.

В главе шестой **«Правовая политика в сфере установления юридической ответственности органов представительной власти и депутатов»** обосновываются важность и необходимость проведения целенаправленной правовой политики, которая позволит более полно раскрыть сущность такого комплексного института, как ответственность, обозначить перспективы его развития, указать на проблемы.

Вопрос всестороннего исследования правовой политики в настоящее время – один из актуальных. Это связано с тем, что на сегодняшний день в рамках осуществления представительной власти уполномоченными на то органами возник целый комплекс проблем, нуждающихся в скорейшем решении. Состояние отчужденности государственной власти от общества, изоляция граждан из сферы управления свидетельствуют об общей тенденции формирования закрытого государственного аппарата. Положить конец этому процессу, по нашему мнению, невозможно без эффективно проводимой правовой политики. Сегодня, как никогда, ощущается необходимость в формировании концепции государства, отвечающего за свою деятельность.

Немаловажным вопросом, находящимся ныне на острие законотворческой политики, является уточнение разграничения нормотворческой компетенции между Федерацией и ее субъектами. На данный момент федеральный законодатель устанавливает лишь наиболее общие положения в регулировании ответственности. В итоге ответственность представительных органов и депутатов определена, как правило, в актах, принимаемых самим представительным органом субъекта, вследствие чего вопросы ответственности регламентируются весьма фрагментарно. Механизм ответственности нуждается в дальнейшем совершенствовании путем установления в федеральном законодательстве основных подходов к системе оснований, видов санкции юридической ответственности депутатов парламента и всего представительного органа в целом. Тяготение законодателя к общим,

декларативным нормам на федеральном уровне приводит к тому, что до настоящего времени не удается выстроить единого механизма юридической ответственности представительных органов. Одновременно с этим возникают и различного рода нарушения принципов, например, принципа конституционного равноправия, когда депутаты, избранные по мажоритарной системе, в отношении которых отзыв допустим, оказываются в неравном положении, по сравнению с депутатами, избранными по пропорциональной системе, в отношении которых отзыв неприемлем. Конечно, на федеральном уровне не представляется возможным дать исчерпывающий перечень оснований и мер ответственности, но этого и не требуется. Для выстраивания единого механизма следует закрепить лишь основные положения, от которых в дальнейшем будут отталкиваться региональные и местные органы представительной власти.

Как считает диссертант, необходимо формирование новой правовой политики, основной задачей которой стало бы предоставление народу прав по досрочному прекращению деятельности представительного органа и закрепление института отзыва депутатов на региональном и местном уровнях в результате «утраты доверия» избирателей. Институт непосредственной демократии, такой как референдум, должен играть ведущую роль, если речь заходит об ответственности представительных органов власти за результаты своей деятельности. Не случайно некоторые страны в своих нормативных актах придают ему большое значение в регулировании вопроса ответственности. Благодаря референдуму у населения появляется реальная возможность оказывать влияние на деятельность органов, которые представляют их интересы. В связи с этим вполне обосновано будет его использование на всех уровнях власти в решении вопросов ответственности представительных органов и депутатов.

Для усиления роли общественного мнения необходимо начать активное использование достижений современной цивилизации, например, систему объединённых компьютерных сетей Интернет, которая наиболее близка

сегодня гражданам молодого возраста. Создание специализированных сайтов с возможностью для обычных пользователей давать оценку качества проводимой работе парламента и конкретного депутата, указать на имеющиеся проблемы в определенных сферах и предложить свой вариант решения этих проблем, в том числе и в вопросах ответственности власти, предоставляет возможность избирателю быть услышанным, а установление обязанности для депутатов по ознакомлению с мнением граждан на интернет-ресурсах даст гарантию избирателям, что их проблемы и предложения будут учтены и приняты во внимание.

Решение назревших вопросов потребует формирования в рамках правовой политики особого направления — политики в области ответственности органов представительной власти и депутатов.

В **заключении** диссертационного исследования подводятся итоги выполненной работы, в общем виде формулируются наиболее значимые выводы и предложения. Обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

*Публикации в периодических научных изданиях, входящих в перечень ВАК
Министерства образования и науки Российской Федерации*

1. *Маркунин Р.С.* Юридическая ответственность органов представительной власти и депутатов муниципального уровня // Современное право. М.: Новый индекс, 2012. № 2. С. 38-40 (0,3 п.л.).
2. *Маркунин Р.С.* Проблемы юридической ответственности представительных органов власти и депутатов федерального уровня // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. № 2. С. 138-143 (0,4 п.л.).
3. *Маркунин Р.С.* Правовая политика в сфере установления юридической ответственности органов представительной власти и депутатов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. № 5. С. 39-43 (0,3 п.л.).

4. *Маркунин Р.С.* Юридическая ответственность органов представительной власти и депутатов уровня субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. Москва: Юрист, 2012. № 10. С. 39-41 (0,4 п.л.).
5. *Малько А.В., Маркунин Р.С.* Ответственность и наказание депутатов в современной России // Современное право. Москва: Новый индекс, 2013. № 2. С. 41-44 (0,4 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

6. *Маркунин Р.С.* К вопросу о юридической ответственности органов представительной власти федерального уровня // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3-4 июня 2011 г.) / отв. Ред. О.С. Ростова. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. С. 14 (0,1 п.л.).
7. *Маркунин Р.С.* К вопросу о юридической ответственности органов представительной власти субъектов Российской Федерации // Право и его реализация в XXI веке: сборник научных трудов (по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию Саратовской государственной юридической академии, Саратов 29-30 сентября 2011 г.): в 2 ч. / под общ. ред. С.Н. Туманова; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. Ч.2 С. 328 (0,1 п.л.).
8. *Маркунин Р.С.* Виды избирательных систем и проблемы реализации ответственности депутатов при их применении // Новая правовая мысль. Волгоград: Волгоградское региональное отделение Молодежного союза юристов Российской Федерации. 2012. №2. С. 14-16 (0,3 п.л.).
9. *Малько А.В., Маркунин Р.С.* Дисциплинарная ответственность депутатов: общетеоретический аспект // Актуальные проблемы правоведения. Самара: ФГБОУ «Самарский государственный экономический университет», 2012. №1. С. 46-48 (0,2 п.л.).
10. *Маркунин Р.С.* Юридическая ответственность органов представительной власти и депутатов как инструмент правотворческой политики // Правотворческая политика в современной России: курс лекций / под ред. А.В. Малько. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. С. 306-322 (1 п.л.).