

УДК 321.022

Общие и специальные меры политической ответственности депутата в субъекте Российской Федерации

Гарипов Руслан Фаритович

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры политологии,
Казанский федеральный университет,
420008, Российская Федерация, Казань, ул. Кремлевская, 18;
e-mail: ruslanweb@bk.ru

Аннотация

В данной работе рассмотрена классификация мер политической ответственности региональных депутатов. Актуальность исследования сопряжена с трансформацией института парламентаризма в субъектах РФ. В связи с этим объектом исследования в данной статье являются негативные последствия, которые олицетворяют политическую ответственность депутатов, с учетом особенностей реализации подобных мер в региональной политической практике. На протяжении 2016-2017 гг. в субъектах РФ были расширены основания лишения депутатских полномочий. Кроме того, фиксируется практика по ограничению отдельных прав парламентариев в отношениях с другими субъектами региональной власти. Сегодня мера по созданию искусственных барьеров в реализации специальных полномочий региональных депутатов носит политический характер с минимальным правовым вмешательством. Поэтому особое внимание автора уделено кейсам, в которых характеризуются особенности привлечения депутатов к политической ответственности в субъектах РФ.

Для цитирования в научных исследованиях

Гарипов Р.Ф. Общие и специальные меры политической ответственности депутата в субъекте Российской Федерации // Теории и проблемы политических исследований. 2018. Том 7. № 5А. С. 148-153.

Ключевые слова

Политическая ответственность, региональный депутат, региональный парламент, ответственность депутатов, субъекты федерации, мера политической ответственности.

Введение

В каждом субъекте Российской Федерации функционирует собственный законодательный орган. Все решения в рамках его компетенции принимаются большинством депутатов, избранных по итогам проведения соответствующих региональных выборов. Однако наличие законодательного мандата вовсе не гарантирует, что парламентарий будет обладать специальным политико-правовым статусом на протяжении всего срока деятельности очередного созыва легислатуры. Помимо объективных причин, в силу которых депутат не в состоянии осуществлять свои полномочия, в действующем законодательстве обозначены случаи виновного поведения, препятствующего сохранению его мандата.

Во многом основания ответственности депутатов региональных парламентов носят юридический характер. Это выражается в целом наборе признаков: в закреплении соответствующих мер через нормы права (конституции, уставы, специальные законы субъектов РФ), в установлении особого порядка привлечения депутата к ответственности и в провозглашении ряда правовых гарантий неприкосновенности парламентария. Однако в отдельных случаях наблюдается исключительно политический уклон отдельных мер ответственности. Примечательно, что основаниями для их применения могут послужить нарушения не только законов, но и политических норм, установок, а также предвыборных обещаний.

Такая специфика ответственности депутатов повлекла доминирование в российской политической науке формально-юридического подхода. Тем самым политическая ответственность депутатов в субъектах федерации традиционно трактуется в широком смысле. Это выражает ее в разнообразных мерах неблагоприятного характера, которые применяются в отношении виновного парламентария [Докторова, 2016; Израелян, 2015]. Однако при решении вопроса, какие именно нормы должен нарушить депутат – правовые или политические, его ответственность сужается до отношений, осложненных властным компонентом [Берлявский, Тарабан, 2012; Цутиев, Глябичев, 2016]. В силу данного подхода в современной науке принято отграничивать политическую ответственность от иных мер неблагоприятного воздействия на региональных парламентариев [Томильцева, 2016; Труханов, 2016].

Общие меры политической ответственности региональных депутатов

В отличие от юридической ответственности, политический характер воздействия на парламентариев в субъектах РФ заключается в расширенном диапазоне негативных последствий. В специальной литературе любое действие, совершаемое субъектом власти относительно виновного лица, принято называть «мерой ответственности» [Шишкин, 2009, 82]. Это своеобразная «политическая санкция», которая накладывается по причине нарушения депутатом определенных норм и установок.

Так, в рамках действующего регионального законодательства в качестве подобных негативных мер сегодня обозначены лишь две: лишение возможности выступать на заседаниях парламента субъекта РФ и досрочное прекращение депутатских полномочий. Поскольку данные меры предусмотрены нормами права, их принято относить к сфере специальной юридической ответственности депутатов. Вместе с тем далеко не все условия наложения на парламентариев таких санкций урегулированы законодательством.

Так, согласно статье 56 Регламента Государственного Совета Республики Татарстан депутат лишается права выступать либо на одном, либо на нескольких заседаниях. На протяжении какого количества заседаний виновный парламентарий не будет допускаться до микрофона, остается открытым вопросом. Это является усмотрением т.н. «Председательствующего» на парламентском заседании. Как правило, данную функцию выполняет Председатель самого Государственного Совета Республики Татарстан. Однако в соответствии с указанным Регламентом председательствовать на парламентском заседании могут и иные лица. К их числу статья 64 относит его непосредственного заместителя либо председателей соответствующих комитетов, функционирующих в рамках Государственного Совета.

В то же время перечень лиц, уполномоченных накладывать меры ответственности на депутатов Республики Татарстан, открыт, поскольку председательствовать на парламентских слушаниях вправе иное лицо, замещающее Председателя Государственного Совета Республики Татарстан. По действующим правовым нормам невозможно определить, кто именно может выступать в данном качестве. Вместе с тем политическая практика демонстрирует, что такой возможностью обладают Государственный Советник Республики Татарстан и Президент Татарстана. Тем самым возможность наложения мер политической ответственности принадлежит в Татарстане более «сильному» субъекту власти.

Указанная проблема решена в Регламенте Законодательного Собрания Красноярского Края. В частности, пункт 5 статьи 15 допускает в качестве «Председательствующего» иное лицо, которое замещает Председателя. Тем самым следует считать запрещенной возможность других участников законодательного процесса лишать депутатов права на выступление. Однако подобная формулировка компенсируется более широким усмотрением в основаниях применения данной меры. Если в Государственном Совете Республики Татарстан требуется сначала вынести предупреждение виновному депутату, то в Законодательном Собрании Красноярского Края председательствующий вправе лишить выступающего слова без такого предупреждения. Указанная санкция накладывается, если депутат использует «грубые» и «оскорбительные выражения», а равно наносит своим выступлением «ущерб чести и достоинству граждан и должностных лиц» и допускает «необоснованные обвинения» в отношении любого лица. Подобные формулировки открывают широкую трактовку парламентских речей, т.е. приобретают политический характер и значительным образом сужают возможности критической оценки предлагаемых парламентских решений, в том числе в части анализа эффективности деятельности правительства субъекта РФ.

Особые меры политической ответственности региональных депутатов

Помимо основных мер, в которых реализуется политическая ответственность парламентариев в субъектах РФ, следует выделить отдельную группу негативных последствий, возникающих при нарушении депутатами политических установок. В действующем региональном законодательстве подобные санкции не обозначены, но они предполагаются с учетом специального политико-правового положения указанных лиц.

Во всех действующих законах, посвященных статусу депутатов в субъектах РФ, предусмотрен комплекс особых прав, которыми они обладают. Однако их реализация депутатами происходит в той политической реальности, которая сложилась в соответствующем регионе. Тем самым политическая ответственность может выражаться в намеренном игнорировании прав парламентариев или в создании искусственных барьеров для их осуществления.

Например, с 2014 г. наблюдается наглядное противостояние между Законодательным Собранием и Правительством города федерального значения Севастополь [Росенко, 2017, 220]. В 2017 г. Губернатором Севастополя был подан административный иск против Председателя Законодательного Собрания, который в 2018 г. суд отказался удовлетворять в полном объеме. В результате права отдельных депутатов, выражающих поддержку Председателю севастопольского парламента, стали игнорироваться со стороны Правительства города. Их запросы остаются без ответов, а требования о присутствии парламентариев на заседаниях некоторых органов исполнительной власти отклоняются. При этом подобных мер в законодательстве Севастополя не предусмотрено.

В 2016 г. наблюдалось схожее противостояние между вновь избранным составом Законодательного Собрания и Правительством Нижегородской области. В частности, вопрос касался избрания Председателя областной легислатуры, о личности которого парламентарии не могли договориться на протяжении двух сорванных заседаний. Помимо вмешательства в данный политический конфликт Полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе М. Бабича, фиксировалась отрицательная реакция отдельных органов исполнительной власти на действия региональных депутатов. Их запросы отклонялись, а реализация таких парламентских прав, как право на обращение и на прием должностными лицами, на получение определенной информации от органов власти, была существенно затруднена. В результате Председателем нижегородского областного парламента стал кандидат, поддерживаемый Губернатором.

Заключение

Таким образом, меры политической ответственности депутатов в субъектах РФ могут носить как формальный, так и неформальный характер. Формальные меры могут выражаться в свободной трактовке отдельных оснований для привлечения парламентариев к юридической ответственности. Неформальные признаки имеются у тех мер негативного воздействия на депутатов, которые не определены в законодательстве, но поддерживаются более влиятельными акторами региональной политики. Из-за этого меры политической ответственности депутатов в субъектах РФ приобретает «теневой» характер, который позволяет влиять на их политическую волю и мотивирует к необходимости соблюдения определенных политических установок. Вследствие такой особенности сегодня на региональном уровне меры политической ответственности депутатов во многом заменяют собой дозволенные законом методы политической борьбы.

Библиография

1. Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Отзыв депутата представительного органа: соотношение политической и конституционной ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 7. С. 30-33.
2. Докторова А.Т. К вопросу об ответственности народного депутата Республики Саха (Якутия) перед избирателями // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 56-59.
3. Закон Нижегородской области от 12.10.2011 № 150-3 (ред. от 03.08.2018) «О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области».
4. Израелян В.Б. Политическая ответственность депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти // Право и общество. 2015. № 2 (14). С. 225-231.
5. Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 26.02.2004 № 2632 (ред. от 21.12.2017) «О Регламенте Государственного Совета Республики Татарстан».

6. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 19.02.2009 N 8-2963П (ред. от 05.07.2018) «Регламент Законодательного Собрания Красноярского края».
7. Росенко М.И. Избрать нельзя назначить – где будем ставить запятую? К дискуссии об избрании или назначении губернатора Севастополя // Современная научная мысль. 2017. № 3. С. 219-224.
8. Томильцева Д.А. Историческая и политическая ответственность: совпадение границ проблемного поля // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2016. № 4 (83). С. 25-35.
9. Труханов В.А. Ответственность субъектов регионального политического процесса // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 5 (112). С. 219-221.
10. Цутиев А.М., Тлябичев Ш.М. Парламентская дисциплина и парламентская ответственность депутатов // Новая наука: Современное состояние и пути развития. 2016. № 12-4. С. 232-235.
11. Шишкин А.Г. Меры юридической ответственности: дис. ... канд. юр. наук. Ульяновск, 2009. 203 с.

General and special measures of political responsibility of a deputy in regions of the Russian Federation

Ruslan F. Garipov

PhD in Law,
Associate Professor of Political science department,
Kazan Federal University,
420008, 18, Kremlevskaya st., Kazan, Russian Federation;
e-mail: ruslanweb@bk.ru

Abstract

This paper discusses the classification of measures of political responsibility of regional deputies. The relevance of the study is associated with the transformation of the institution of parliamentarism in the regions of the Russian Federation. In this regard, the object of research in this article is the negative consequences that personify the political responsibility of deputies, taking into account the peculiarities of the implementation of such measures in regional political practice. Throughout 2016-2017 grounds of deprivation of deputy powers were expanded in the subjects of the Russian Federation. In addition, practice is fixed on restricting individual rights of parliamentarians in relations with other subjects of regional power. Today, the measure to create artificial barriers in the implementation of special powers of regional deputies is political in nature with minimal legal intervention. Therefore, the author paid special attention to cases in which the features of attracting deputies to political responsibility in the constituent entities of the Russian Federation are characterized. The measures of political responsibility of deputies in the constituent entities of the Russian Federation can be both formal and informal. Formal measures can be expressed in the free interpretation of certain grounds for bringing parliamentarians to legal responsibility. Informal signs are present in those measures of negative impact on deputies who are not defined in the legislation, but are supported by more influential actors of regional policy.

For citation

Garipov R.F. (2018) Obshchie i spetsial'nye меры politicheskoi otvetstvennosti deputata v sub"ekte Rossiiskoi Federatsii [General and special measures of political responsibility of a deputy in regions of the Russian Federation]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 7 (5A), pp. 148-153.

Keywords

Political responsibility, regional deputy, regional parliament, responsibility of deputies, region of the federation, measure of political responsibility.

References

1. Berlyavskii L.G., Taraban N.A. (2012) Otzyv deputata predstavitel'nogo organa: sootnoshenie politicheskoi i konstitutsionnoi otvetstvennosti [Feedback from a representative of a representative body: the ratio of political and constitutional responsibility]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie* [State power and local government], 7, pp. 30-33.
2. Doktorova A.T. (2016) K voprosu ob otvetstvennosti narodnogo deputata Respubliki Saha (Yakutiya) pered izbiratelyami [On the issue of the responsibility of the people's deputy of the Republic of Sakha (Yakutia) to voters]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie* [State power and local government], 3, pp. 56-59.
3. Israelyan V.B. (2015) Politicheskaya otvetstvennost' deputatov zakonodatelnykh (predstavitelnykh) organov gosudarstvennoi vlasti [Political responsibility of deputies of legislative (representative) bodies of state power]. *Pravo i obshchestvo* [Law and Society], 2 (14), pp. 225-231.
4. Law of the Nizhny Novgorod Region of 12.10.2011 No. 150-Z "On the status of a deputy of the Legislative Assembly of the Nizhny Novgorod Region".
5. Resolution of the State Council of the Republic of Tatarstan of 26.02.2004 No. 2632 "On the Regulations of the State Council of the Republic of Tatarstan".
6. Resolution of the Legislative Assembly of the Krasnoyarsk Territory of February 19, 2009 No. 8-2963P "Regulations of the Legislative Assembly of the Krasnoyarsk Territory".
7. Rosenko M.I. (2017) Izbrat nelzya naznachit – gde budem stavit zapyatuyu? K diskussii ob izbranii ili naznachenii gubernatora Sevastopolya [Elected cannot be appointed: where will we put a comma? To the discussion about the election or appointment of the governor of Sevastopol]. *Sovremennaya nauchnaya mysl* [Modern scientific thought], 3, pp. 219-224.
8. Shishkin A.G. (2009) *Mery yuridicheskoi otvetstvennosti. Doct. Dis.* [Legal liability measures. Doct. Dis.]. Ulyanovsk
9. Tomiltseva D.A. (2016) Istoricheskaya i politicheskaya otvetstvennost: sovpadenie granits problemnogo polya [Historical and political responsibility: the coincidence of the boundaries of the problem field]. *Politiya: Analiz. Khronika. Prognoz* [Politia: Analysis. Chronicle. Forecast], 4 (83), pp. 25-35.
10. Trukhanov V.A. (2016) Otvetstvennost sub'ektov regionalnogo politicheskogo processa [Responsibility of the subjects of the regional political process]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of the Saratov State Law Academy], 5 (112), pp. 219-221.
11. Tsutiev A.M., Tlyabichev S.H.M. (2016) Parlamentskaya distsiplina i parlamentskaya otvetstvennost' deputatov [Parliamentary discipline and parliamentary responsibility of deputies]. *Novaya nauka: Sovremennoe sostoyanie i puti razvitiya* [New science: The current state and ways of development], 12-4, pp. 232-235.