

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

№ 9 • 2012

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия от 25.12.2007 г. ПИ № ФС 77-30775. Издается один раз в месяц.

Издательская группа «ЮРИСТ»

Редакционный совет:

Авакьян С.А., д.ю.н., профессор,
Барциц И.Н., д.ю.н., профессор,
Бондарь Н.С., д.ю.н., профессор,
Воробьев В.П., д.ю.н., профессор,
Елисеев Б.П., д.ю.н., профессор,
Зражевская Т.Д., д.ю.н., профессор,
Кабышев В.Т., д.ю.н., профессор,
Князев С.Д., д.ю.н., профессор,
Кокотов А.Н., д.ю.н., профессор,
Колюшин Е.И., д.ю.н., профессор,
Лейбо Ю.И., д.ю.н., профессор,
Невинский В.В., д.ю.н., профессор,
Овсепян Ж.И., д.ю.н., профессор,
Фадеев В.И., д.ю.н., профессор,
Хабриева Т.Я., д.ю.н., профессор,
Чеботарев Г.Н., д.ю.н., профессор,
Чиркин В.Е., д.ю.н., профессор,
Эбзеев Б.С., д.ю.н., профессор

Главный редактор журнала

Авакьян С.А.

Зам. главного редактора журнала

Маркова Е.Н.

Главный редактор ИГ «Юрист»

Гриб В.В.

Зам. главного редактора

ИГ «Юрист»:

Бельх В.С., Ренов Э.Н., Платонова О.Ф.,
Трунцевский Ю.В., Фоков А.П.

Центр редакционной

подписки:

Тел.: (495) 617-18-88

(многоканальный)

E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Адрес редакции:

115035, Москва,

Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7

Тел.: (495) 953-91-08.

Факс: (495) 953-91-20.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Подписные индексы:

«Роспечать» — 47639

«Объединенный каталог» — 85486

«Почта России» — 12285

Отпечатано в ООО «Национальная
полиграфическая группа»
Тел. (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Физ. печ. л. — 8, 0. Общий тираж 2000 экз.
Подписано в печать 20.09.2012 г.
ISSN 1812-3767

Полная или частичная перепечатка матери-
алов без письменного разрешения авторов
статей или редакции преследуется по закону.

© ИГ «ЮРИСТ», 2012

Содержание:

Вопросы теории

<i>Авакьян С.А.</i> Нужна ли конституционная реформа в России?	2
<i>Шустров Д.Г.</i> Учредительная функция конституции	10
<i>Зенин С.С.</i> Народ как особый субъект конституционно-правовых отношений в Российской Федерации	16
<i>Блинова Ю.В.</i> О правовом статусе русского языка в Российской Федерации	21
<i>Окулич И.П., Конева Н.С.</i> Политическая культура публично-властных субъектов в Российской Федерации в общем контексте современной политической системы	25

Народное представительство

<i>Югов А.А.</i> Право публичной власти как исключительное право народа на власть	28
<i>Лукьянова Е.А.</i> Депутатские риски (некоторые вопросы современной трансформации статуса депутата парламента)	34

Федерализм. Субъекты Российской Федерации

<i>Ирхин И.В.</i> Некоторые проблемы правового статуса федерального и иных видов округов в Российской Федерации	40
<i>Хлопушин С.Н.</i> К вопросу о конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации	42

Конституционное правосудие

<i>Таринов С.А.</i> Некоторые вопросы модернизации организации и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации	48
---	----

Из истории конституционного права

<i>Лаптева Л.Е.</i> Несостоявшийся опыт демократии	53
--	----

Зарубежный опыт

<i>Данилова Н.В.</i> Альтернативные пути развития французской модели конституционной юстиции	58
<i>Вашакидзе Н.А.</i> О компетенции Президента Грузии в сфере законотворчества	64
<i>Толубеков А.Т.</i> Парламентский контроль в Республике Казахстан	68

Рецензия

<i>Гошуляк В.В.</i> Рецензия на монографию Ю.Л. Шульженко «Отечественная наука государственного права (1905 г. — октябрь 1917 г.)». М.: ИГП РАН, 2012. 508 с.	76
--	----

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования
и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций
на соискание ученой степени доктора наук.

Вниманию наших авторов! Отдельные материалы журнала
размещаются в электронной правовой системе «КонсультантПлюс».

Депутатские риски (некоторые вопросы современной трансформации статуса депутата парламента)*

Лукьянова Елена Анатольевна, профессор
МГУ имени М.В. Ломоносова,
директор Института мониторинга
эффективности правоприменения,
доктор юридических наук
const@law.msu.ru

Статья посвящена проблеме современной трансформации статуса депутата парламента. Автор анализирует основания и процедуры привлечения депутата к конституционно-правовой ответственности в контексте зарубежного опыта применения аналогичных процедур лишения депутатского мандата.

Ключевые слова: депутат; парламент; мандат депутата; конституционно-правовая ответственность; статус депутата; лишение депутатского мандата; депутатская несовместимость; индемнитет.

The article is devoted to the problem of contemporary transformation of status of deputy of parliament. The author analyses the grounds and procedures of bringing of the deputy to constitutional-law responsibility in the context of foreign experience of application of analogous procedures of deprivation of deputy's mandate.

Key words: deputy; parliament; deputy's mandate; constitutional-law responsibility; status of deputy; deprivation of deputy's mandate; deputy's incompatibility; indemnity.

*Принципом республиканского правления является добродетель,
в монархии — честь, в деспотии — страх.
Монтескье. «О духе законов»*

От редакции: Статья была подготовлена ранее событий, связанных с принятием решения Государственной Думы о досрочном прекращении полномочий депутата Г.В. Гудкова. Мы не сочли необходимым вносить коррективы по данному поводу, поскольку статья в целом посвящена не конкретному факту, а важной конституционно-правовой проблеме.

К сожалению, я вынуждена обратиться к проблеме, которая мне — человеку, несколько десятилетий преподающему конституционное право, — всегда казалась простой и понятной. Однако отечественная правовая действительность все чаще и чаще преподносит нам совершенно неожиданные сюрпризы.

Недавно депутат Госдумы Геннадий Гудков заявил, что «по приказу Кремля 12 сентября путем простого голосования «Единая Россия» попытается расправиться со своим политическим оппонентом в Думе»¹. И это не случайно. Гудков очень мешает Думе. Вернее, не всей Думе, а одной ее фракции. Депутату Гудкову очень не нравятся всякие беззакония и безобразия, которые, по его мнению и мнению многих, в основном исходят из той самой фракции, и он не считает нужным о них

молчать. Естественно, что той самой фракции не нравятся Гудков. А поскольку у этой фракции в Думе большинство, то, вместо того чтобы прекратить безобразничать, она, говорят, решила прекратить полномочия депутата Гудкова. Таков сюжет. Этот сюжет попал ко мне на экспертное заключение. Изучив его в той степени, в которой это было возможно по материалам, опубликованным в прессе, я в очередной раз очень сильно удивилась. Не столько даже самой ситуации, сколько чудовищному невежеству разного калибра чиновников и иже с ними, которые уже успели высказать свое авторитетное мнение по искомому поводу. Поэтому я сочла необходимым попытаться внести ясность в эту довольно простую, но непонятно почему запутавшуюся конституционно-правовую историю...

Итак, кто, за что и в какой процедуре может лишиться депутата его мандата? Как это происходит в разных парламентах мира? Насколько совершенно российское правовое регулирование этого вопроса? Сразу оговорюсь — я не буду останавливаться на ситуации, когда в отношении депутата вынесен обвинительный

приговор суда. Это другая тема². В данном случае речь идет о том, что еще, кроме совершения преступления, может явиться основанием для постановки вопроса о лишении депутата его депутатских полномочий или привлечения его к иной конституционно-правовой ответственности и как это происходит.

Часть 1. Депутатская несовместимость

В мировой парламентской практике таких оснований и процедур несколько. Первое и главное **основание** — нарушение принципа несовместимости — запрета на занятие определенных должностей или на наличие у избираемого другого выборного мандата. Такие запреты существуют в избирательном законодательстве большинства стран. После России самый большой перечень «несовместимых должностей» сохранил Французский избирательный кодекс.

Несовместимым с депутатским мандатом считается также занятие депутатом различного рода оплачиваемой деятельностью. Хотя такого рода несовместимость далеко не всегда носит абсолютный характер. Например, в США регламенты палат запрещают парламентариям всякую оплачиваемую деятельность только во время работы палат или если она мешает исполнению возложенных на них обязанностей. Дополнительно оговаривается, что коммерческие доходы членов Конгресса не должны превышать 15% от размера их парламентского жалования. Французский избирательный кодекс устанавливает правило, в соответствии с которым депутат и сенатор не могут осуществлять руководящие функции в частных компаниях, обществах, предприятиях, **если их деятельность как-то связана с правами государства**³.

Поскольку принцип несовместимости является одновременно принципом избирательных систем и принципом парламентской деятельности, его правовое регулирование осуществляется различными нормативными правовыми актами — конституциями, избирательными законами, законами о статусе выборных, регламентами палат. Но ограничения обычно не дублируются и не конкретизируют друг друга.

Процедуры. Решения о лишении депутатского мандата при нарушении принципа совместимости в разных парламентах мира принимаются обычно с соблюдением *специальной процедуры или подкрепляются судебной проверкой*. Если право лишения мандата относится к полномочиям самой палаты парламента, то решение, как правило, принимается *квалифицированным большинством голосов* (2/3 в Аргентине, США и Японии, 3/4 в Таиланде, 5/6 в Финляндии).

Конституция Испании (ч. 2 ст. 70) устанавливает, что «действительность документов и удостоверений

членов обеих Палат подлежит судебному контролю в сроки, установленные избирательным законом». Такой контроль осуществляется *коллекцией по административным спорам*.

В США и Италии палаты формулируют только обвинения в преступлении против парламента (в том числе в нарушении принципа несовместимости), а затем *дело передается в обычный суд*.

В России принцип несовместимости носит абсолютный характер. Депутат Государственной Думы не вправе быть депутатом любого другого выборного органа (в том числе органа местного самоуправления) и выборным должностным лицом. Кроме этого, он не может находиться на государственной или муниципальной службе и замещать любую иную государственную должность⁴.

В России никого не регистрируют кандидатом в депутаты без предъявления соответствующей избирательной комиссии предварительного письменного обязательства прекратить в случае избрания деятельность, несовместимую с депутатским статусом, и представления в пятидневный срок после подведения итогов голосования этому доказательству. Все строго и бюрократически церемониально. Но при этом только в России огромное количество должностных лиц и иных государственных служащих, дав во время предвыборной кампании такое обязательство, с легкостью аннулируют его после избрания, отказываясь от депутатского мандата⁵ и оставаясь при этом совершенно безнаказанными.

Кроме этого, Конституция Российской Федерации (ч. 3 ст. 97) устанавливает: «Депутаты Государственной Думы не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности». Казалось бы, тоже ограничение, носящее абсолютный характер, с закрытым перечнем, охраняемым высшей юридической силой Основного закона. Но...

За последние пять лет простая и понятная формула Конституции обросла таким количеством оговорок и подробностей, которые не снились ни одному законодательству мира. По новым правилам депутат не может заниматься не просто «оплачиваемой», но **предпринимательской** или другой оплачиваемой деятельностью. Возможность преподавательской, научной и творческой деятельности для него тоже ограничена оговоркой «если она финансируется за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства». Действительно, какой же ты законодатель, если решаешь научную задачу по гранту иностранного университета! А еще депутат не может состоять чле-

² Следует отметить, что даже по этому основанию за все 19 лет функционирования Думы своего депутатского мандата лишились лишь несколько народных избранников. Так, в 1995 г. Госдума досрочно прекратила полномочия создателя финансовой пирамиды МММ Сергея Мавроди, а в 1998 г. — подозреваемого в связях с террористами Надиришаха Хачилаева. Не успели лишить депутатского статуса Сергея Скорочкина: пока Дума решала этот вопрос, он был убит. Даже либерал-демократа, экс-депутата Госдумы пятого созыва Ашота Егизаряна, находящегося в международном розыске, по действующему закону лишить мандата парламентарии не смогли.

³ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 томах. Т. 2 / отв. ред. Б.А. Страшун. М.: БЕК, 1995. С. 30, 130, 157, 448.

⁴ См.: п. «а» и «б» ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

⁵ На выборах депутатов Государственной Думы в 2003 г. имел место массовый отказ от депутатских мандатов 1/3 кандидатов общенационального списка избирательного объединения «Единая Россия», являющихся должностными лицами категории «А» и «Б», использовавших свое должностное положение и административный ресурс для привлечения голосов избирателей без истинного намерения быть избранными депутатами.

ном органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации и входит в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений и прочая, и прочая, и прочая⁶... Как говорится, почувствуйте разницу.

Фактически следует констатировать введение Законом **дополнительных существенных внеконституционных ограничений пассивного избирательного права** граждан. Вопреки Конституции, в которой установлено: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации» (ч. 1 ст. 15); «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18); «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина» (ч. 2 ст. 55). Но зачем парламентскому большинству, принявшему указанные выше ограничения, читать Конституцию? Пусть ее читают гудковы.

Самое сложное в этом дополнительном ограничительном перечне — появление словосочетания «предпринимательская деятельность». Потому что никто точно не знает, что это такое. В современной экономической литературе нет четкого определения ни сущности предпринимательства, ни предпринимательской деятельности. Формулировка Гражданского кодекса Российской Федерации (п. 1 ст. 2), в которой предпринимательская деятельность определяется как «самостоятельная, осуществляемая на свой риск, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке», тоже не отличается полнотой и четкостью. А значит, невозможно однозначно определить, чего можно, а чего нельзя депутату. Тем более что, по мнению ряда ученых, предпринимательство имеет своей конечной целью не столько прибыль, сколько непрерывность процесса, связанного с воспроизводством спроса и удовлетворением постоянно меняющихся, постоянно возрастающих потребностей индивидуума или социальной группы, общества в целом⁷.

Будь я на месте членов российского парламента, давно инициировала бы проверку этой нормы Закона о статусе на предмет ее соответствия Конституции по признаку правовой неопределенности в порядке абстрактного нормоконтроля. Но до сегодняшнего дня

меня об этом не спрашивали.

Говорят, именно эту норму планируется использовать для лишения непокорного депутата Гудкова его депутатского мандата (по данным проверки Следственного комитета России, Гудков, будучи депутатом, приобрел в 2008 г. по договору дарения долю в уставном капитале ООО «Коломенский строитель»). Я не желаю зла Гудкову, но мне, честно говоря, очень хотелось бы посмотреть, как это удастся сделать. Во-первых, сразу возникает вопрос: каких полномочий его собираются лишить — полномочий депутата Думы пятого созыва? Сегодняшние депутатские полномочия Гудкова получены им в результате выборов 2011 г., а деятельностью, якобы несовместимой с депутатским мандатом, он занимался в прошлом созыве, к которому нынешние депутаты не имеют ровно никакого отношения. Во-вторых, даже задним числом лишить Гудкова мандата по этому основанию невозможно. Потому что главный признак предпринимательской деятельности — это **систематическое** получение прибыли, что подразумевает неоднократность совершения лицом ряда сделок. Следовательно, не может быть признана предпринимательской деятельностью единичная сделка, даже если она и направлена на получение лицом прибыли (дохода).

Тем более удивительно выглядит заявление первого заместителя председателя Комитета Госдумы по конституционному законодательству и государственному строительству Александра Агеева, который утверждает: «...по закону, как только человек становится депутатом, он в течение пяти дней должен выйти из всех руководящих органов коммерческих организаций и **передать в доверительное управление акции**. Если доказывается, что он состоял в руководящих органах или **влият своей деятельностью на принятие решений в компании**, то в этом случае он просто теряет статус, мандат депутата». «Формально депутату не запрещено, например, приобретать акции. Но принадлежащие ему активы должны находиться в доверительном управлении», — как эхо вторит Агееву еще один автор, вероятно считающий себя крупным специалистом в области парламентского права, — президент исследовательского фонда «Институт модернизации государственного и муниципального управления» Владимир Южаков⁸.

Ну никак я не могу понять, по какому такому закону и откуда они это взяли? Фантазия разыгралась? Депутат Государственной Думы обязан передавать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление **только в случае, если владение ими может привести к конфликту интересов**⁹. То есть если бы, например, депутат Гудков, участвуя в принятии парламентского решения, отстаивал интересы той компании, акциями которой он владеет, а не интересы других субъектов правоотношений. Правило об обязательной передаче акций в доверительное управление действитель-

⁶ См.: ст. 6 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

⁷ Современная концепция предпринимательского права разработана в трудах академика В.В. Лаптева, действительного члена АН УССР В.К. Мамутова, профессора В.С. Мартемьянова, профессора В.К. Андреева, доктора юридических наук В.В. Толстошеева, профессора А.Г. Быкова и др. См.: Багиев Г.Л., Асаул А.Н. Организация предпринимательской деятельности. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2001.

⁸ URL: <http://www.interfax-russia.ru/view.asp?id=338260>

⁹ См.: ч. 2.1 ст. 6 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

но существует в российском законодательстве. Только распространяется оно не на депутатов, а на государственных и муниципальных служащих, коими депутаты не являются, и на членов Правительства¹⁰.

Если формально допустить, что вхождение депутата «в состав органа управления хозяйствующего общества или иной коммерческой организации» несовместимо с депутатскими полномочиями, то надо немедленно распустить Думу и назначать новые выборы, поскольку любой владелец хотя бы одной акции (доли) в соответствии с положениями Гражданского кодекса **автоматически** является участником высшего органа управления ОАО, ЗАО, ООО. Как следует из материалов деклараций депутатов, в парламенте таких большинство. Кроме этого, надо немедленно отстранить от выборных должностей и уволить с государственной и муниципальной службы десятки тысяч чиновников, мэров, губернаторов и пр. Казалась бы, вот он — выход из положения для тех, кто сегодня настаивает на пересмотре результатов выборов. Но, увы! Конституционный Суд однозначно установил, что «**деятельность акционеров не является предпринимательской** (она относится к иной не запрещенной законом экономической деятельности)»¹¹.

Процедуры. Нарушение принципа несовместимости в России влечет за собой прекращение полномочий члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы. Согласно Закону о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы (ст. 4) палаты вправе досрочно прекратить полномочия парламентариев, не соблюдающих установленные ограничения. Но в отличие от мировой практики такое *решение оформляется простым постановлением соответствующей палаты Федерального Собрания*. То есть вообще не предусмотрено каких-либо специальных процедур, направленных на защиту прав меньшинства при доминировании одной из фракций (ни квалифицированного большинства голосов, ни судебной проверки).

А значит, если одна из фракций имеет в парламенте большинство, ей ничего не стоит «убить пересмешника» — лишить депутатского мандата любого члена парламента практически по любой причине. В том числе по причине личной несовместимости. Потому что если даже нельзя, но очень хочется, то ей (этой фракции) можно. И она ровно так бы и поступила, если бы Гудков-старший не начал обороняться и не раскрыл бы загоды ее планов. А еще он начал публикацию материалов о массовом участии в предпринимательской деятельности депутатов той самой фракции. По данным Гудкова, более 1/3 из них участвуют в акционерных капиталах компаний (в том числе приобретают доли и учреждают новые предприятия), а минимум двое непосредственно управляют своими активами. То есть

занимаются ровно тем, за что пытаются привлечь к ответственности Гудкова¹². Запахло крупным скандалом. И тогда вдруг выяснилось, что «такой формулировки, как лишение мандата, нет». Как уточнил «Интерфаксу» секретарь Центризбиркома Николай Конкин, полномочия депутата Госдумы могут быть досрочно прекращены лишь после того, как последует соответствующее судебное решение¹³.

То есть идите в суд? Я, конечно, была бы не против. Даже с учетом уникальной специфики современного отечественного правосудия это хоть какая-то защита от неконтролируемого произвола большинства. Только вот кто должен идти в суд, в какой суд и зачем? Мандатная комиссия, в обязанности которой входит проверка исполнения депутатами требований законодательства? Та самая фракция? Сам Гудков? Первым двум суд откажет как ненадлежащим заявителям. Гудкову туда идти рано — его право пока не нарушено. Так что я вынуждена разочаровать г-на Конкина — в нашем ГПК, по правилам которого в России рассматриваются все публично-правовые споры, не предусмотрена процедура для подобных ситуаций. Суд примет заявление от Гудкова только тогда, когда его лишат мандата и он решит обжаловать это решение в порядке ч. 2 ст. 46 Конституции и Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Потому что постановление Думы о досрочном прекращении его депутатских полномочий будет как раз тем самым предусмотренным Законом коллегиальным решением государственного органа, в результате принятия которого будет нарушено право гражданина России Геннадия Гудкова быть избранным, оно создаст препятствия для осуществления этого права, а сам Гудков будет незаконно привлечен к ответственности.

Часть 2. Иные нарушения и ответственность за них

Можно было бы остановиться и не рассматривать особенности российского правового регулирования других оснований привлечения депутатов парламента к ответственности, но меня крайне заинтриговал появившийся недавно проект Кодекса депутатской этики, подготовленный фракцией «Единая Россия» по инициативе главы думской комиссии по этике Владимира Пехтина. Заинтриговал потому, что он разительно отличается не только от нашей собственной правовой традиции, но и от многих наработанных парламентских процедур.

Практически во всех парламентах мира депутаты обязаны сообразовать свое поведение с регламентами, соблюдать порядок, парламентскую вежливость и дисциплину. Естественно, что этические правила везде разные, как, впрочем, и представления об этике. Например, в Палате общин Великобритании неуважи-

¹⁰ См.: ст. 11 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». В соответствии с п. 6 ст. 11 Закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» «в случае, если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации».

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы». URL: http://main-law.ru/ksrf/3-p_ot_24-02-2004_str3

¹² См.: Эсеры обнаружили, что единороссы заняты бизнесом. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/3272461/spisok_gudkova

¹³ URL: <http://www.interfax-russia.ru/view.asp?id=338260>

тельное отношение к коллеге по палате или ко всей палате является «преступлением против парламента». Жалоба на такое поведение рассматривается сначала в комитете по привилегиям, а затем передается на пленарное заседание Палаты, которая в случае доказанности деяния принимает решение о мере наказания виновного. Такой мерой могут быть предупреждение, выговор, временное отстранение от участия в работе Палаты, исключение из состава Палаты и даже тюремное заключение.

Регламент французского Национального собрания устанавливает, что на членов Собрании могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: 1) призыв к порядку; 2) призыв к порядку с занесением в протокол, что влечет за собой лишение депутата четвертой части жалования сроком на месяц; 3) выражение порицания, которое влечет лишение парламентария половины жалования сроком на месяц; 4) выражение порицания с временным удалением (сроком на 15 дней, а при неподчинении или повторном назначении данного взыскания — сроком на 30 дней), которое имеет следствием лишение половины жалования сроком на два месяца. Основанием для наложения взыскания служат нарушения порядка на заседаниях, а также использование депутатом или дача им разрешения на использование своего звания в деятельности финансовых, промышленных или торговых предприятий и некоторые иные случаи злоупотребления депутатским званием или недолжного использования его¹⁴.

Особое внимание практически везде уделяется парламентской дисциплине. Если депутат не участвует в работе парламента без уважительных причин, он может быть лишен депутатского мандата (в Намибии — за пропуск 10 заседаний подряд). Часть 4 ст. 101 Конституции Индии устанавливает, что, если член одной из палат Парламента не присутствует без разрешения палаты на всех ее заседаниях в течение 60 дней, палата может признать его мандат погашенным, т.е. прекращенным. Еще более строга в этом отношении колумбийская Конституция: согласно п. 2 ст. 183 за непосещение в течение одной сессии шести пленарных заседаний, на которых голосовались проекты законодательных актов, законов или предложения о вотуме недоверия, парламентарии утрачивают мандат.

Закон о правовых отношениях членов германского Бундестага (Закон о депутатах) 1977 г. предусматривал в случае отсутствия депутата на заседаниях и неучастия в поименных голосованиях при выборах органов или лиц удержания из причитающихся депутату денежных выплат. При наличии уважительных причин (болезнь, беременность и пр.) удерживалось 30 марок за каждую неявку или неучастие в поименном голосовании, а если уважительных причин не было, сумма удержания могла достигать 150 марок (по данным на январь 1992 г.). Правда, сумма эта была невелика по сравнению с тем, что получал депутат в качестве разного рода компенсаций.

Согласно ч. 3 ст. 63 Конституции Греции, если депутат в течение месяца неоправданно пропустил более

пяти заседаний, из его ежемесячного вознаграждения удерживается 1/30 часть за каждый случай отсутствия. Регламент Конгресса депутатов испанских Генеральных кортесов просто обязывает депутатов посещать пленарные заседания Конгресса и заседания комиссий, в которых они состоят. Австрийский Закон о регламенте Национального совета 1975 г. гласит, что отсутствие депутата на заседаниях палаты или комитетов, в которые он избран, может быть оправдано только болезнью или иной уважительной причиной. Если депутат не болен, он обязан заранее извещать президента палаты о невозможности посетить заседание. Максимум, что может сделать Национальный совет, — это потребовать от депутата, чтобы тот незамедлительно принял участие в заседаниях¹⁵.

Правовое регулирование вопросов депутатской этики и парламентской дисциплины в нашей стране впервые появилось с принятием в 1989 г. Регламента Верховного Совета СССР. Тогда во избежание манипулирования парламентскими процедурами в Конституции была специально зафиксирована юридическая сила и форма Регламента — он являлся Законом СССР. В нем нашли свое отражение лучшие наработки теории и практики мирового парламентаризма, большинство из которых утрачено сегодня в парламенте России.

В целом можно сделать вывод, что этическими нормами для парламентариев считаются в первую очередь соблюдение парламентской дисциплины и корректность поведения. Конечно, не бывает без парадоксальных исключений. Весьма необычны, например, установленные Регламентом 1993 г. нормы, касающиеся деятельности лиц, входящих в Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей. Эти лица, в частности, были обязаны «отстаивать коренные интересы и общую волю, досконально знать Конституцию и законы, овладевать знаниями, необходимыми для исполнения своих полномочий» (ст. 3). Кроме этого, Регламент запрещал им допускать действия по извлечению незаконных доходов (ст. 12). Самым же примечательным в нем были санкции за нарушение этих правил: «Лица, входящие в состав Постоянного комитета и серьезно нарушившие настоящий Регламент, должны выступить на заседании с самокритикой в присутствии Председателя Постоянного комитета» (ст. 15). То есть теоретически можно было набрать кучу взяток, а потом покаяться в присутствии Председателя Постоянного комитета и получить индульгенцию.

Но если будет принят этический кодекс Пехтина, мировой парламентаризм получит совершенно новый, не имеющий аналогов образчик подхода к проблеме депутатской этики.

Казалось, что должен содержать этот документ? Естественно, решение проблемы депутатских прогулов. Для России этот вопрос не просто актуален. Он настолько серьезен, что носит чрезвычайный характер. Несколько лет назад по этому поводу разразился крупный скандал. Тогда в Думе голосовались поправки

¹⁴ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 томах. Т. 2 / отв. ред. Б.А. Страшун. С. 158–159.

¹⁵ См.: Там же. С. 157–159.

об отмене предельно допустимой нормы содержания алкоголя в крови у водителей, которые очень волновали граждан. В пользу отмены проголосовали 449 депутатов из 450, однако фактически в зале присутствовали только 88 народных избранников. Сюжет был показан по телевидению.

После этого Общественная палата России провела мониторинг посещаемости депутатами заседаний и установила, что в среднем на них присутствует 10–15% от списочного состава. В результате Президент Российской Федерации потребовал ужесточить правила парламентской дисциплины. Поправки в Закон о статусе были внесены, но проблемы при этом они так и не решили, поскольку определение мер ответственности депутатов за отсутствие без уважительной причины на заседании палаты было оставлено на «усмотрение» Регламента. Регламент же, установив требование «об обязанности личного участия в заседаниях Госдумы», не лишил депутатов возможности при пропусках «пленарок» передавать свои карточки для голосования коллегам по фракции и не согласовывать неявку на работу с руководством палаты. То есть фактически все осталось без изменений. Хотя в первоначальном проекте предполагалась норма, по которой парламентарии должны были согласовывать свое отсутствие с председателем палаты, кроме случаев, когда они уезжали в командировки, болели, а также отсутствовали в связи с регистрацией брака, рождением ребенка или смертью близкого родственника. Более того, Регламент создал для депутатов еще более льготные условия, установив «единый час голосования» для принятия законов и постановлений палаты, которые обсуждаются в течение дня. Теперь им вообще можно не ходить на заседания, установив для проформы дежурство от фракций и появляясь только на один час в день¹⁶.

Что же и почему произошло? Как подсчитал журнал «Коммерсантъ Власть»¹⁷, лидером по прогулам думских заседаний является та самая фракция, которая мечтает лишиться мандата депутата Гудкова, у которой в нынешнем созыве Думы большинство от общего списочного состава, а в прошлом было вообще конституционное большинство голосов. Депутаты именно этой фракции больше всего заняты вне Думы, и именно им меньше всего выгодно бороться с прогулами. Поэтому проще всего отдать все на откуп Регламенту, который принимается так же, как и решение о лишении депутатского мандата, — простым постановлением палаты по максимально простым правилам. Кроме того, если Закон гораздо более публичен, он подлежит официальному опубликованию и может быть раскритикован гражданами, то до Регламента у населения руки могут и не дойти.

По тем же правилам, что и Регламент, будет приниматься Кодекс депутатской этики. Только в нем интересы фракции большинства будут представлены несколько иным образом — они упростят борьбу с гудковыми. В проекте, например, предлагается считать нарушени-

ем депутатской этики публичные выступления депутата в СМИ, в которых парламентарий допускает **некорректные высказывания, не направленные на укрепление государственности в России** или дискредитирующие работу Госдумы (пп. 1.2, 5.2). При этом формулировки документа выглядят настолько размытыми, что даже выступление оппозиционного депутата на митинге против действующей власти можно будет посчитать нарушением этических норм. В нем подчеркивается, что «депутат не должен осуществлять деятельность, наносящую ущерб его авторитету, а также авторитету Госдумы и государства в целом» (п. 1.3). Основываясь на подобных оценочных категориях, любое выступление с антипрезидентскими лозунгами или с критикой депутатов другой фракции вполне может быть расценено как ущерб авторитету государства.

Возможно, сложное иностранное слово «индемнитет» не очень знакомо В.А. Пехтину. Но все-таки он, человек хотя и с техническим образованием, не новичок в парламенте и за годы пребывания в нем с 1999 г., а тем более в связи с подготовкой этического кодекса для депутатов мог бы досконально изучить литературу о депутатском статусе и депутатской этике, а следовательно, установить, что непреложным правилом всего мирового парламентаризма является индемнитет как неотвеченность за свои выступления в парламенте и за действия, которые депутат поддерживал своим голосованием, даже если эти действия будут затем признаны противоправными. Это правило введено даже в тех странах, которые у нас считают не очень демократическими. В некоторых странах, например в Испании, индемнитет вообще имеет пожизненный характер. Да и у нас считается, что нельзя привлекать депутатов к ответственности за парламентские высказывания (если только они не содержат клеветы и оскорблений в адрес кого-то). И тем не менее все время поступают самые разные законодательные инициативы, аналогичные по смыслу сожжению ведьм на кострах.

Нарушение предусмотренных проектом этического кодекса норм может грозить депутатам не только порицанием, лишением права выступать на заседаниях палаты, штрафом, вычетом до половины зарплаты, но и досрочным прекращением полномочий. Для этого в Федеральном законе о статусе депутатов собираются внести поправку, **позволяющую руководству палаты и думской комиссии по этике самим принимать решения о санкциях**, не дожидаясь голосования палаты в целом и обвинительного решения суда в отношении провинившегося думца¹⁸.

Монтескье прав: «Природой республики является правление всего народа (демократия) или его части (аристократия). Монархия — это правление одного человека, но посредством твердо установленных законов. В деспотии все определяется волей и произволом одного лица вне всяких законов и правил». Делайте, как говорится, свой выбор.

¹⁶ См.: Анонимные прогульщики // Ведомости. 2012. 3 июня.

¹⁷ См.: Коммерсантъ Власть. 2012. № 21(875). 31 мая. URL: <http://www.kommersant.ru/Doc-y/1370764>

¹⁸ Павликова О. Мандат на стол! // «Профиль». 2012. № 766. 21 мая // URL: <http://www.profil.ru/article/mandat-na-stol-70662>