

МЕСТО И РОЛЬ ДЕПУТАТОВ НИЖНИХ ПАЛАТ ВО ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКЕ ГОСУДАРСТВ РОССИИ И США

THE PLACE AND ROLE OF THE DEPUTIES OF THE LOWER CHAMBERS IN THE DOMESTIC POLICY OF THE STATES OF RUSSIA AND THE USA

K. Kornaukhova

Summary. The article provides a definition of the legal status of a deputy of the lower chamber of Russia and the United States based on an analysis of regulatory legal acts. It is concluded that the political status of a deputy and senator of the representative body of the United States should be considered in relation to lobbying. The author studies the grounds for determining the legal status of a member of the lower chamber of Russia and the United States.

Keywords: Federal Assembly of Russia, State Duma of Russia, deputy, lobbying, US Congress.

Корнаухова Ксения Михайловна

Московский государственный институт
международных отношений, г. Москва
ksenia-solnishko@mail.ru

Аннотация. В статье дается определение правового статуса депутата нижней палаты России и США на основе анализа нормативных правовых актов. Делается вывод о том, что политический статус депутата и сенатора представительного органа власти США следует рассматривать в соотношении с лоббистской деятельностью. Исследуются основания определения правового статуса депутата нижней палаты России и США.

Ключевые слова: Федеральное собрание России, Государственная Дума России, депутат, лоббизм, Конгресс США.

Федеральное собрание Российской Федерации (далее — Федеральное собрание России) — это высший представительный и законодательный орган власти, состоящий из двух палат — Государственной Думы и Совета Федерации. Как известно, данный орган политической власти был учрежден в нашей стране в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. (далее — Конституция России) [1] после трагичных октябрьских событий того же года, когда был разогнан Верховный совет РСФСР во главе с Р.И. Хасбулатовым и А.В. Руцким. Главной задачей парламента в нашей стране на первоначальном этапе его функционирования было восстановление легитимности власти, что, в свою очередь, нашло отражение в особенностях формирования его двух палат.

Так, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации состоит из 450 депутатов, избираемых по смешанной избирательной системе населением страны при помощи прямых, всеобщих, равных выборов.

Правовую основу функционирования и деятельности депутатов Государственной Думы России составляют, в частности, следующие нормативные правовые акты: Конституция России; Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [3]; Федеральный закон

от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [2] и др.

В Конституции России закреплено положение, что депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах, ... депутаты Государственной Думы работают на профессиональной основе и не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Отметим, что Конституцией России регулируется еще ряд важнейших вопросов: назначение на должность Председателя Правительства; назначение и освобождение от должностей Председателя Центрального банка и Председателя Счетной палаты и половины ее аудиторов; объявление амнистии; назначение Уполномоченного по правам человека; принятие федеральных и федеральных конституционных законов и т.д.

Депутаты Государственной Думы наделены правом законодательной инициативы и принимают законы большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и не менее двух третей голосов, если принимается федеральный конституционный закон.

Понятие депутата Государственной Думы закреплено в Федеральном законе от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: «Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — депутаты Государственной Думы) избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе принуждать гражданина Российской Федерации к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению».

В Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ закреплено следующее определение статуса депутата: «Депутатом Государственной Думы является избранный в соответствии с федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом». Как видим, все рассмотренные выше нормы законов свидетельствуют о достаточно высоком властном статусе депутата в России. И тем не менее, относительно определения и содержания статуса депутата во внешней и внутренней политике у современных исследователей нет единого мнения.

Так, некоторые авторы, к примеру, Т.А. Дураев и В.Г. Токарев отмечают, что роль депутатов Государственной Думы в жизни российского общества достаточно ощутима. Они являются представителями народа и олицетворяют требования большинства населения. Под политико-правовым статусом депутатов Государственной Думы авторы понимают их роль, которая регламентируется рядом юридических положений, регулирующих общественные отношения, связанные с конституционно-правовой основой статуса депутата, функциями депутатов, гарантиями их деятельности. Безусловно, депутаты Государственной Думы обладают специальным конституционно-правовым статусом, который предполагает обширный перечень прав, свобод, полномочий, но вместе с тем это сопряжено с ограниченным набором обязанностей и правовой ответственностью за свои действия [5, с. 52].

Вместе с тем, Т.А. Дураев и В.Г. Токарев считают, что к обязательным признакам конституционно-правового

статуса «отечественного народного избранника» следует относить права и обязанности депутата, а также гарантии и ответственность депутатской деятельности. Основу конституционно-правового статуса депутата составляют его полномочия, которые состоят из субъективных прав и юридических обязанностей. В правах и обязанностях депутата Государственной Думы определяются стандарты поведения, являющиеся обязательными и целесообразными для эффективной деятельности законодательной системы, а также определяются правила взаимоотношений между обществом и государством. Авторы также делают акцент на том, что российскую парламентскую систему от американской или европейской отличает более сильный депутатский иммунитет, в том числе и при привлечении депутатов к уголовно-правовой ответственности.

Другие исследователи, в частности, М.В. Варлен [4, с. 13], справедливо указывают на то, что политический статус — отдельная исследовательская категория. В свою очередь, понятие «статус представителя высшего законодательного органа власти России», «нормативный статус депутата», «конституционный статус депутата» полностью различны по своей сути, содержанию и объему государственно-властных полномочий.

Особенность правового положения статуса депутата предопределена нормативными положениями Конституции России, устанавливающей важнейшие черты и механизмы функционирования государства и общества, в том числе и систему представительства интересов во властных структурах. Следовательно, при определении статуса депутата Государственной Думы конституционные нормы являются «фундаментом», основой, исходя из которой следуют принципы формирования и функционирования двух палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Ряд авторов считают, что статус депутата основан на статусе народного представителя, т.е. депутат нижней палаты российского парламента является частью общества. Безусловно, Конституция России провозглашает Государственную Думу органом народного представительства [6, с. 213].

О.А. Фомичева считает, что депутат Государственной Думы реализует свои важнейшие управленческие функции непосредственно через представительские механизмы. Федеральное законодательство, устанавливающее и регламентирующее правовое положение статуса депутата Государственной Думы, определяет главными задачами депутата: работу с электоратом; принятие заявлений населения; прием граждан; предоставление отчетности перед своими избирателями о своей работе через представителей, СМИ, а также непосредственно

на очных встречах с избирателями. Следовательно, включает О. А. Фомичева, народный избранник Государственной Думы обладает функциями власти.

Г. Т. Чернобель в одном из своих исследований указывает, что статус депутата Государственной Думы как субъекта политического процесса раскрывается через его допуск к законотворческому процессу. Этот статус означает, что процесс принятия законов, в который включен депутат Государственной Думы, неминуемо означает и наличие политической функции. Данный вид деятельности может быть связан с лоббизмом [7, с. 46].

Обращаясь к опыту США, необходимо заметить, что Конституция США определяет Конгресс США как двухпалатный представительный орган, состоящий из Сената и Палаты представителей. Так, нижняя палата — Палата представителей формируется в составе 435 депутатов сроком на два года по мажоритарной системе в одномандатных округах. Депутаты традиционно представлены двумя политическими партиями — Демократической и Республиканской, что накладывает отпечаток на политико-правовой статус членов Палаты представителей. Члены Сената избираются на шестилетний срок — по два представителя от каждого из пятидесяти штатов. Но они проходят обязательную ротацию на треть своего состава каждые два года.

Депутаты Палаты представителей исполняют свои обязанности на профессиональной основе, обладают свободным мандатом и не могут быть подвергнуты процедуре отзыва со стороны населения.

Конституцией США также предусмотрена система депутатской неприкосновенности: так, народные избранники обладают абсолютным иммунитетом во время работы в Конгрессе. Но за особо тяжкие правонарушения, такие, как государственная измена, призывы к насилию и т.д., они могут быть подвергнуты аресту федеральными правоохранительными органами. За выступления в стенах парламента члены Палаты представителей не несут юридической ответственности, что повышает качество проработки и усиливает дискуссии во время обсуждения законопроектов [8].

В разделе 5 статьи 1 Конституции США говорится следующее: «Сенат и Палата представителей могут самостоятельно наказывать своих членов». К перечню возможных мер воздействия Конституция относит: лишение мандата, лишение привилегированного положения, лишение слова, удаление из состава определенного комитета или комиссии. Но для наложения данных мер воздействия требуется абсолютное большинство голосов членов Палаты. Также в случае смерти или добровольной отставки прекращаются полномочия члена нижней палаты Конгресса.

Однако помимо обязанностей и ответственности для парламентариев, Конституция США предоставляет депутатам Конгресса определенные преференции (политический иммунитет). Иммунитет заключается в том, что народные избранники не подлежат аресту в период нахождения на Капитолийском холме. Однако, на наш взгляд, данное правило не регулирует все возможные варианты поведения депутата, следовательно, их конституционный иммунитет достаточно ограничен по сравнению с коллегами из Европейского Союза и Российской Федерации. Их индемнитет является ограниченным, так как Основной закон США ограничивает ответственность депутата за публичные высказывания и дебаты. Допросу конгрессмены могут быть подвергнуты исключительно только своими коллегами.

Многие авторы традиционно рассматривают политический статус депутата и сенатора представительного органа власти США в соотношении с лоббистской деятельностью. Исторически США — родоначальник лоббизма. Точную дату появления данного феномена установить невозможно, но широкое распространение он впервые получил в 19 веке в период правления Улисса Гранта — восемнадцатого Президента США (1869–1877 гг.). В холле одной из гостиниц (заметим, что этимологически слово *lobby* буквально означает «вестибюль», «коридор») представители администрации и члены парламента в кулуарной обстановке встречались с различными предпринимателями, лицами, желавшими что-либо изменить посредством обращения к представителям власти. После этого лоббистская практика прижилась в политическом процессе США и к настоящему времени прочно укоренилась в политической практике данного государства. Особое место в практике лоббизма отводится Конгрессу США, где на официальных началах работают профессиональные лоббисты и лоббистские организации, которые за «процент» или роялти отстаивают интересы клиентов в законодательном органе США.

Известно, что иностранные организации и лица также могут осуществлять лоббистскую деятельность. Распространение данного явления послужило причиной введения специального нормативного правового акта в 1946 г., направленного на упорядочивание лоббизма. Главным нововведением стала обязательная регистрация лоббистов и публикация информации в СМИ о их деятельности. Данным нормативным актом устанавливались в том числе и меры уголовного преследования к нарушителям. С 1995 г. в США принят и функционирует Закон о лоббистской деятельности, который сосредоточен на законодательном регулировании лоббизма. Указанный документ достаточно скрупулёзно определил лоббистскую активность: «Лоббистским контактом признается любое устное или письменное сообщение, адресованное от имени клиента покрываемому долж-

ностному лицу по вопросам разработки, изменения или утверждения федерального законодательства; федеральных административных актов, регламентов, исполнительных приказов и любых других программ, политики и позиции правительства США; управления федеральными программами, контрактами, ссудами, дотациями, разрешениями или лицензиями; назначения на должности, требующие утверждения Сенатом» [9].

В целом, депутаты Государственной Думы и члены Палаты представителей являются ключевыми участниками процесса принятия законов. В политический

статус депутатов нижних палат России и США помимо законотворческой деятельности также включена работа с электоратом; принятие заявлений населения; прием граждан; предложение своих вариантов и проектов, подаваемых в различные государственные органы, муниципальные структуры и общественно-политические движения; отчет перед своими избирателями о своей работе через своих представителей и т.д.

Легальная лоббистская деятельность — это тот параметр, который сильно отличает статус депутата российского парламента от американских коллег.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — №31. — Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 22.02.2014 №20-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2014. — №8. — Ст. 740.
3. Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — №24. — Ст. 2253.
4. Варлен М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы: монография. — М.: Проспект, 2011. — 123 с.
5. Дураев Т.А., Токарев В. Г. О конституционно-правовом статусе депутата Государственной Думы Российской Федерации. // Право и правоохранительная деятельность в России, странах СНГ и Европейского союза: законодательство и социальная эффективность Материалы V Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей. — Саратов: Саратовский источник, 2018. — С. 52–55.
6. Фомичева О. А. Правовая природа особого статуса депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // интеллект. Инновации. Инвестиции. — 2013. — №4. — С. 213.
7. Чернобель Г.Т Институциональная детерминанта системы государственного управления // Журнал российского права. — 2008. — №4. — С. 46.
8. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://lawbook.online/gosudarstva-zarubejnogo-pravo/113-pravovoe-polojenie-kongressa-18989.html> (дата обращения: 01.07.2019).
9. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://diletant.media/blogs/60845/98/>; [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf (дата обращения: 01.07.2019).

© Корнаухова Ксения Михайловна (ksenia-solnishko@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»