

Д. В. Наконечный\*

## КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ НА ДОСРОЧНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПАРЛАМЕНТА (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

*Статья посвящена институту конституционного регулирования ограничений на досрочное прекращение полномочий парламента. Автор проводит сравнительно-правовой анализ норм Конституции РФ и конституций стран Западной и Восточной Европы, закрепляющих случаи, при которых запрещен роспуск парламента.*

*Ключевые слова: конституционная ответственность, роспуск парламента, импичмент, конституционный статус, конституционные ограничения*

*Article is devoted to institute of the constitutional regulation of restrictions on the preschedule termination of powers of parliament. The author carries out the comparative legal analysis of norms of the Constitution of the Russian Federation and the constitutions of the countries of the West and East Europe fixing cases which approach attracts an interdiction for parliament dissolution.*

*Key words: the constitutional responsibility, parliament dissolution, impeachment, the constitutional status, the constitutional restrictions*

Парламент относится к тем немногочисленным органам, ответственность которых регулируется исключительно нормами конституционного права, что предоставляет высшему законодательному органу государственной власти дополнительные гарантии осуществления деятельности.

Традиционными видами конституционной ответственности парламента являются досрочное прекращение его полномочий и признание органом конституционного надзора противоречащими конституции полностью или в части и, как следствие, утрачивающими юридическую силу принятых парламентом правовых актов.

Как отмечает Б. С. Крылов, общепринятым средством воздействия органов одной ветви государственной власти на органы другой ветви выступает предоставление права распускать орган либо отрешать от должности его должностное лицо<sup>1</sup>.

Досрочное прекращение полномочий парламента представляет собой вид конституционной ответственности, при которой парламента прежде всего как коллективный орган законодательной власти в принудительном порядке временно прекращает деятельность в определенном составе депутатов. Основаниями досрочного прекращения полномочий парламента могут быть конфликт законодательной и исполнительной ветвей государственной власти<sup>2</sup>, принятие новой конституции либо внесение изменений в определенные разделы действующей конституции<sup>3</sup>, непринятие в установленный срок бюджетного закона<sup>4</sup>, конфликт парламента с другими ветвями государственной власти или между его палатами<sup>5</sup>, нарушение парламентом основного закона государства<sup>6</sup>.

Вместе с тем конституции большинства государств Западной и Восточной Европы закрепляют также случаи, при которых запрещен роспуск парламента. Следует отметить, что в конституциях содержатся, как правило, одинаковые случаи, однако их конституционное регулирование может быть различным.

\* Наконечный Дмитрий Викторович – юрисконсульт 1-й категории отдела правового обеспечения электросетевой деятельности управления правового обеспечения открытого акционерного общества энергетики и электрификации «Тюменьэнерго» (Сургут). E-mail: Dima1986N@yandex.ru.

В зависимости от схожести конституционного регулирования указанных случаев в Конституции РФ и в конституциях зарубежных государств мы предлагаем разделить их на две группы.

Итак, схожее конституционное регулирование имеют следующие случаи, влекущие запрет на роспуск парламента.

1. Объявление парламентом импичмента президенту. Импичмент — это вид конституционно-правовой ответственности президента, основную роль в привлечении к которой играет парламент. Для того чтобы президент был лишен возможности оказывать давление на парламент при объявлении последним импичмента, и существует указанное ограничение.

В качестве примера страны, в конституции которой закреплен названный случай, можно привести Республику Беларусь. В соответствии со ст. 94 ее Конституции палаты парламента не могут быть распущены в период решения ими вопроса о досрочном освобождении или смещении президента с должности. Кроме того, согласно ст. 88 предложение о смещении президента с должности не может инициироваться в период рассмотрения вопроса о досрочном прекращении полномочий парламента.

По ч. 4 ст. 109 Конституции РФ Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия решения Советом Федерации.

2. Временное отсутствие должностного лица, наделенного конституцией правом на роспуск парламента, если лицо, исполняющее обязанности органа, имеющего право на роспуск парламента, не обладает указанным полномочием. Это связано с тем, что роспуск парламента — важнейшее конституционное полномочие, реализовать которое в большинстве случаев вправе только лицо, как и парламента, непосредственно избранное гражданами страны.

Кроме того, роспуск парламента всегда связан для лица, его осуществляющего, с риском понести политическую ответственность перед всем государством за такое действие. Поэтому лицо, исполняющее обязанности, не вправе распустить парламента.

Так, в соответствии с п. 2 ст. 136 Основного закона ФРГ до избрания первого Федерального президента его функции выполняются президентом Бундесрата. Он не имеет права роспуска Бундестага.

Согласно ст. 60 Конституции Болгарии<sup>7</sup> до вступления в должность вновь избранного президента Республики его обязанности исполняет председатель Национального собрания, а если это невозможно — премьер-министр. В данный период запрещается распустить Национальное собрание. Подобное ограничение также закреплено в п. 4 ст. 131 Конституции Польской Республики.

В силу ч. 3 ст. 92 Конституции РФ исполняющий обязанности Президента РФ не имеет права распустить Государственную Думу.

3. Минимальный остаток срока полномочий президента. В ряде стран президент лишается права на роспуск парламента, когда до конца срока его полномочий остается небольшое количество времени. Данное ограничение направлено на то, чтобы во время отсутствия президента в стране сохранялся рабочий парламента и чтобы выборы указанных органов проходили в разное время.

Так, в ст. 88 Конституции Итальянской Республики<sup>8</sup> говорится, что президент не может использовать право распустить парламента в последние шесть месяцев своих полномочий за исключением случая их полного или частичного совпадения с последними шестью месяцами срока полномочий парламента.

Согласно п. 7 ст. 99 Конституции Болгарии президент не может распустить Национальное собрание в течение последних трех месяцев действия его мандата. Если в этот срок парламента не сформирует правительство, президент назначает служебное правительство.

В соответствии с п. 3 ст. 55 Конституции Армении<sup>9</sup> Национальное собрание не может быть распущено в течение последних шести месяцев исполнения президентом своих полномочий.

Часть 5 ст. 109 Конституции РФ гласит: Государственная Дума не может быть распущена в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Различное в Российской Федерации и странах Западной и Восточной Европы конституционное закрепление получили следующие случаи, влекущие невозможность роспуска парламента.

1. Военное или чрезвычайное положение. Подобные ситуации представляют угрозу всей нации, суверенитету и целостности государства. При военном или чрезвычайном положении на территории государства вводится особый правовой режим, при котором в государстве должны приниматься жизненно важные для него решения (сообща всеми ветвями власти). Роспуск парламента, органа, представляющего интересы всех граждан, а также обладающего широкими полномочиями в различных сферах государственного устройства, может привести к нелегитимным и поспешным решениям, усугубить и без того трудную ситуацию в государстве.

Военное или чрезвычайное положение – наиболее распространенное основание, закрепленное в конституциях, препятствующее роспуску парламента. В частности, данные нормы закреплены в ч. 5 ст. 109 Конституции РФ, п. 3 ст. 115-й Основного закона ФРГ, п. 5 ст. 116 Конституции Королевства Испании, п. 7 ст. 228 Конституции Польской Республики, ст. 28 Конституции Венгерской Республики<sup>10</sup>.

Вместе с тем в ряде государств военное или чрезвычайное положение не только влечет невозможность досрочного прекращения полномочий парламента, но и является основанием обязательного продления срока полномочий парламента<sup>11</sup>, созыва палат парламента, если указанные положения вводятся на территории государства не во время их сессий<sup>12</sup>, созыва прекратившего деятельность или распущенного парламента<sup>13</sup>.

Таким образом, объявление военного или чрезвычайного положения в различных государствах влечет для парламента неодинаковые последствия. Общим в рассматриваемых примерах выступает конституционный запрет на роспуск парламента при наступлении указанных случаев.

Стоит отметить, что требование возобновления работы парламента при введении военного или чрезвычайного положения, безусловно, оказывает положительное воздействие на его конституционный статус, усиливает роль и значение парламента как органа государственной власти. Подобные нормы, на наш взгляд, вполне могут дополнить Конституцию РФ.

2. Выражение парламентом недоверия правительству. Одна из ключевых функций парламента – контрольная – выражается в возможности парламента отправить правительство в отставку.

Во время политического кризиса, при конфликте законодательной и исполнительной ветвей государственной власти, досрочное прекращение полномочий парламента невозможно в силу того, что правительство может избежать конституционной ответственности за свою неудовлетворительную работу, тем самым будет нарушено равновесие в системе сдержек и противовесов.

В соответствии с п. 2 ст. 115 Конституции Испании предложение о роспуске парламента не может быть представлено при рассмотрении резолюции порицания – документа, в случае принятия которого парламентом Испании правительство подает королю Испании заявление об отставке.

Прямо противоположный порядок закреплен в Конституции РФ. По ч. 3 ст. 117 Конституции РФ Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ, после чего Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться

с решением Государственной Думы. Если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. Согласно ч. 4 ст. 117 Конституции РФ Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

Главным недостатком закрепленного Конституцией РФ порядка выступает то, что Правительство РФ, даже ненадлежащим образом выполняя свои обязанности, может избежать ответственности и продолжить работу, а Государственная Дума, указавшая на недостатки работы Правительства и выразившая ему недоверие, будет распущена.

3. Неистечение минимального срока со времени роспуска парламента предыдущего созыва либо минимального срока работы вновь созванного парламента. Данное ограничение служит стабильности государственной власти, так как постоянное отсутствие парламента ведет к неспособности государства принимать решения.

Кроме того, выборы, следующие за роспуском парламента, — достаточно дорогостоящее с финансовой точки зрения мероприятие для государства, их частое проведение может повлечь неблагоприятные последствия для бюджета, а следовательно, для налогоплательщиков — граждан страны.

Рассматриваемое ограничение содержится в конституциях таких стран, как Испания и Франция. В соответствии с п. 3 ст. 115 Конституции Испании новый роспуск парламента может осуществляться не ранее, чем через год после предыдущего, за исключением случая, если по истечении двух месяцев со времени первого голосования ни один из кандидатов на пост председателя правительства не получит доверия конгресса.

Согласно ст. 12 Конституции Французской Республики<sup>14</sup> новый роспуск Национального собрания не может проводиться в течение года, следующего за выборами.

Минимальный срок деятельности парламента как основание для невозможности его роспуска закреплен и в Конституции РФ. Вместе с тем указанное основание носит чрезвычайно ограниченный характер в отношении Государственной Думы. Так, согласно ч. 3 ст. 109 Конституции РФ Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным ст. 117 Конституции РФ, в течение года после ее избрания, т. е. указанное ограничение распространяется только на случаи досрочного прекращения полномочий Государственной Думы при выдвижении последней недоверия Правительству РФ. Конституционное закрепление данного ограничения, на наш взгляд, недопустимо и требует распространения на все случаи роспуска Государственной Думы.

4. Минимальный остаток срока полномочий нижней палаты парламента (такой случай в Конституции РФ не закреплен). Нижняя палата парламента ряда государств не может быть распущена, если до истечения срока ее полномочий остается определенное конституцией минимальное количество времени. Например, согласно п. 2 ст. 35 Конституции Чешской Республики<sup>15</sup> Палата депутатов не может быть распущена в течение последних трех месяцев срока ее полномочий.

Подводя итог изложенному, отметим следующее. Случаи, при которых невозможен роспуск парламента, закреплены в России, как и в большинстве стран Западной и Восточной Европы, на самом высшем уровне — в Конституции. Несмотря на это, основания возникновения, порядок наступления и последствия данных случаев остаются различными. Названные различия влекут меньшую конституционную защищенность российского парламента по сравнению с парламентами зарубежных стран, что в итоге приводит к умалению гарантий деятельности Государственной Думы.

Для усиления конституционного статуса российского парламента, а также гарантий его деятельности нормы Конституции РФ, регулирующие случаи, которые влекут невозможность роспуска парламента, необходимо изменить, ориентируясь на аналогичные положения конституций зарубежных государств.

<sup>1</sup> Крылов Б. С. Разделение власти: система сдержек и противовесов // Журн. рос. права. 1998. № 6. С. 30.

<sup>2</sup> См., например: ч. 3 ст. 117 Конституции РФ; ч. 4 ст. 63 Основного закона Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. М., 2003.

<sup>3</sup> См., например: ч. 1 ст. 168 Конституции Королевства Испании от 27 декабря 1978 г. // Конституции зарубежных государств.

<sup>4</sup> См., например: ч. 2 ст. 155 Конституции Польской Республики от 2 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы. М., 2001.

<sup>5</sup> См., например: ч. 1 ст. 63 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // Там же.

<sup>6</sup> См., например: ст. 94 Конституции Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. // Там же.

<sup>7</sup> Конституция Республики Болгарии от 12 июля 1991 г. // Конституции зарубежных государств.

<sup>8</sup> Конституция Итальянской Республики от 27 декабря 1947 г. // Там же.

<sup>9</sup> Конституция Республики Армения от 5 июня 1995 г. // Конституции государств Европы.

<sup>10</sup> Конституция Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. // Там же.

<sup>11</sup> Пункт 1 ст. 115-й Основного закона ФРГ.

<sup>12</sup> Пункт 5 ст. 116 Конституции Испании.

<sup>13</sup> Статья 28 Конституции Венгерской Республики.

<sup>14</sup> Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. // Конституции зарубежных государств.

<sup>15</sup> Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. // Конституции государств Европы.