

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

## ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕРЫ ДОЛЖНОГО И ВОЗМОЖНОГО ПОВЕДЕНИЯ ЛИЦ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ

**Аннотация.** В статье исследуется проблема правового обеспечения поведения должностного лица в системе государственного управления. Каждое должностное лицо независимо от должности занимает какое-то место в иерархии управления государством и выполняет определенные должностные обязанности. При этом оно обладает в зависимости от должности тем или иным правовым статусом и рядом полномочий, часть из которых не всегда используется. По тому, как и на благо кого (чего) должностное лицо использует данные ему полномочия, можно определить результат его деятельности и дать его характеристику. Довольно наглядна ситуация с выборными лицами, в частности депутатами Государственной Думы ФС РФ, чья роль в деятельности Федерального Собрания РФ очень сильно различается в зависимости от личности члена парламента страны. Причина кроется во многом в наличии у выборного лица иммунитета, защищающего его от уголовного и административного преследования. Подобный статус может вести к злоупотреблениям со стороны лица, им обладающего, особенно когда гражданин занимает должность впервые. Подобных случаев и в Российской Федерации, и в иных государствах много. В каждый созыв Государственной Думы ФС РФ нижняя палата парламента лишает статуса депутата народных избранников. Имеются и случаи досрочного прекращения полномочий членов Совета Федерации ФС РФ. Для минимизации возможных злоупотреблений и негативных последствий этого необходимо жесткое и четкое правовое регулирование в сфере государственно-служебных отношений.

**Ключевые слова:** правовой статус, Государственная Дума, правовой статус депутата Государственной Думы, госслужащий, парламентарий, депутатский индемнитет.

**KISELEV Sergey Georgievich,**  
Doctor of Philosophical Sciences, Professor  
Head of the Department of Theory and History of State and Law,  
State University of Management  
kis.sg@yandex.ru  
Ryazansky prospect, 99, Moscow, 109542

## STATE LEGAL REGULATION OF THE MEASURE OF DUE AND POSSIBLE BEHAVIOR OF PERSONS DELIVERING PUBLIC SERVICE

**Summary.** The article examines the problem of legal support officer behavior in public administration. Each official, regardless of the position takes a place in the hierarchy of government and performs certain duties. In this case it has depending on the position of one or other legal status and a number of powers, some of which are not always used. From that as for the benefit of whom (which) official who uses the data it is possible to determine the powers of the result of its operations and to give its response. Quite clear is the situation with the elected officials, in particular, the deputies of the State Duma of the Russian Federation, whose role in the activities of the Federal Assembly of the Russian Federation has a very much difference depending on the individual Member of Parliament. The reason lies largely in stock at the elected

*official immunity that protects the criminal and administrative prosecution. Such status can lead to various kinds of abuse by persons possessing them, especially when a citizen takes a position for the first time. Such cases as in the Russian Federation and other countries a lot. Each convocation of the lower house of parliament deprives the deputy status. There are also cases of early termination of powers of members of the Federation Council. To minimize the possible abuse and the negative consequences of this must be sufficiently rigid and clear legal regulation in the sphere of public service relationship.*

**Keywords:** *the legal status, the State Duma, the legal status of a deputy of the State Duma, public servant, deputy, parliamentary indemnity.*

Государство, в целях обеспечения эффективности деятельности государственных служащих [3] и представителей народа в выборных органах (депутатов различных уровней), регулирует соотношение должного и возможного поведения лиц, исполняющих государственные функции. И делает это, как правило, посредством института правового статуса (от лат. *status*). Термин «статус» не только означает «положение или состояние кого-либо или чего-либо» [1, с. 23]. Категория «правовой статус» является важной и незаменимой в правовой науке и законодательстве, особенно государственно-служебном, поскольку «правовое положение (статус) – это установленные и гарантированные государством меры должного и возможного поведения лиц в области государственно-служебных отношений» [4, с. 62].

Иными словами, посредством института правового статуса государство устанавливает соотношение, с одной стороны, между правами, обязанностями, ответственностью, а с другой – компенсирующими их социальными льготами, предоставляемыми (в форме определенных исключительных прав по сравнению с остальными гражданами общества) парламентариям или госслужащим. Важно, во избежание социальной конфликтности, чтобы это соотношение было адекватно складывающейся в обществе социально-экономической ситуации и духовно-культурной атмосфере.

Попытку установления подобного соотношения (на наш взгляд, пока незавершенную) можно увидеть на примере правового статуса депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (Госдумы). Правовой статус депутата – это совокупность закрепленных зако-

нодательством Российской Федерации прав и обязанностей, а также гарантий, которые установлены в интересах повышения качества работы депутатов и создания необходимых условий для осуществления ими государственных полномочий. При этом социальные и правовые гарантии есть парламентский иммунитет и парламентский индемнитет.

Иммунитет депутата – правовое явление, представляющее собой изъятие из общих правил, строго определенное законом, которое связано с государственно-правовым регулированием применения мер принуждения в отношении субъектов права и выражающееся в невозможности применения принудительных мер по отношению к отдельным категориям лиц, строго определенных законом (депутатам), и в оговоренных в законе пределах. Данное исключение из общих правил направлено на обеспечение эффективной и беспрепятственной депутатской деятельности по выполнению функций, возложенных на них государством. Здесь важно, чтобы иммунитет ни в коем случае не рассматривался как средство уклонения депутата от ответственности за противоправные действия.

Депутатский иммунитет включает неприкосновенность, неотвеченность и свидетельский иммунитет [2, с. 173]. Неприкосновенность представляет собой освобождение парламентария от юридической ответственности посредством особой, усложненной процедуры привлечения к юридической ответственности. Неприкосновенность направлена на обеспечение независимости законодательной ветви власти, она создает условия для беспрепятственной деятельности депутатов. Неотвеченность депутата дает ему право на свободу выступлений в парламенте в

острой, горячей, дискуссионной форме, что направлено на реализацию принципа народного представительства, на осуществление права населения быть услышанным в органах власти через своих представителей. Таким образом, депутатская неотвеченность носит функциональный характер.

На наш взгляд, действующий ныне законодательный вариант депутатского иммунитета не полностью соответствует социально-политической атмосфере в российском обществе и недостаточно обеспечивает баланс личных и государственных интересов. Требуется ограничение пределов депутатской неприкосновенности положениями, указанными в Конституции РФ. Необходимо также более ясно разграничить неотвеченность и неприкосновенность депутата и сделать это на уровне закона, четко обосновав предоставление этих гарантий.

Таким образом, очевидным представляется положение о социальной целесообразности института парламентского иммунитета как важного элемента парламентского правового статуса. Вместе с тем необходимо отметить необходимость его совершенствования. При этом основной проблемой видится расширительное определение депутатского иммунитета, имеющееся в действующем законодательстве, о чем свидетельствуют неоднократные случаи, когда парламентарии не несут ответственности за противоправные действия. Как показывает анализ практики и мнения многих исследователей, в разрешении данной проблемы многое зависит от Конституционного Суда РФ, поскольку в настоящее время серьезные изменения в законодательной регламентации депутатского иммунитета возможны, скорее, по инициативе Конституционного Суда РФ, чем парламента.

Что касается депутатского иммунитета (от англ. *indemnity* и от лат. *Indemnitatis* – безущербность), еще одного элемента правового статуса депутата, то он включает в себя создание достойных социальных условий, обеспечивающих материально-финансовую независимость депутата в осуществлении законодательной деятельнос-

ти. Он имеет целью, если не исключить, то значительно снизить возможность злоупотреблений со стороны парламентария государственно-служебным положением с целью личной выгоды, а также предотвратить оказание давления на депутата, способного помешать ему в выполнении парламентских функций. В сущностном смысле важно, чтобы парламентский иммунитет, как механизм реализации депутатских правовых и социальных гарантий, соответствовал социально-экономической ситуации в российском обществе и не был средством незаконного обогащения.

Структура парламентского иммунитета включает в себя следующие элементы: а) финансовые вознаграждения; б) гарантии трудовых прав; в) социальные гарантии; г) жилищные гарантии; д) гарантии предоставления депутатам средств связи и транспорта.

Конечно, вышеуказанные гарантии создают значительное материально-финансовое преимущество парламентариев по сравнению с целым рядом иных категорий граждан. Но это их, можно сказать, привилегированное положение есть необходимое условие для гарантированного осуществления ими значимых для общества законодательных функций. Эти льготы, по мнению М.Н. Козюк, выступают «гарантиями осуществления социально полезной деятельности, которая не может реализоваться надлежащим образом или вообще ставиться под угрозу выполнения без указанных дополнительных преимуществ [5, с. 60].

Однако анализ правовой практики реализации депутатского иммунитета привел к выводу о том, что ныне действующий законодательный вариант правового иммунитета депутатов не полностью отвечает требованиям российского общества и не вполне соответствует социально-экономическим реалиям, что не позволяет обеспечить должный баланс общественных, государственных интересов и личных интересов депутатов. Так, избирателей справедливо возмущает работоспособность некоторых депутатов, результатом которой являются полупустой зал во время пленарных заседаний Госдумы, слабая активность парламентариев на сессиях, работа в коми-

тетах и т.п. Пожалуй, необходимо ввести штрафные санкции к депутатам-прогульщикам. Здесь можно было бы использовать опыт Госдумы дореволюционной России, где существовали штрафные санкции, а депутаты уплачивали штраф в размере от 25 руб. до ежемесячного содержания в случаях нарушения регламента.

Во избежание создания необоснованно привилегированного положения парламентариев в обществе за счет индемнитета, на наш взгляд, целесообразно добиваться выполнения следующих требований:

1. Обеспечить должное соответствие парламентских гарантий целям их предоставления. При этом главной целью считать обеспечение беспрепятственной и эффективной деятельности депутатов. Законодатель должен обеспечить оптимальность и разумность при установлении тех или иных депутатских гарантий парламентского индемнитета (зарплаты, пенсии, льготы), дабы избежать антагонизма между избирателями и избранниками.

2. Обеспечить адекватное соотношение индемнитета с социально-экономическими условиями жизнедеятельности общества. В процессе законодательного определения объема и содержания предоставляемого парламентариям индемнитета необходимо помнить, что данные нормы действуют в условиях весьма заметной материальной дифференциации российского общества. Иными словами, правовое регулирование гарантий парламентариям необходимо привести в соответствие с реальной действительностью.

3. Обеспечить взаимодействие индемнитета с правами и обязанностями других субъектов правоотношений и недопустимость препятствования реализации прав и законных интересов граждан. Исключительные права депутатов не должны ограничивать права и интересы простых граждан, если возникают коллизии между ними.

4. Поскольку парламентский индемнитет – это дорогостоящий юридический инструмент, необходимо установить строгий государственный и общественный контроль, обеспечить прозрачность и недопустимость «закрытых» нормативных актов о льготах и практике неписаных решений.

Таким образом, соответствие вышеизложенным требованиям может позволить в более полной мере обеспечить разумный баланс, с одной стороны, между правами, обязанностями, ответственностью депутата и, с другой стороны, компенсирующими их правовыми и материально-финансовыми льготами, установить необходимое обществу соотношение должного и возможного поведения лиц, исполняющих государственные функции.

### Список литературы:

[1] Варлен М.В. Народный представитель: теория и практика // Законодательство и экономика. 2005. № 11.

[2] Голик А.А., Томилина Е.Е. Иммуниет и индемнитет как элементы правового статуса депутата Государственной Думы // Право и закон: история, теория, практика: Коллективная монография / Под редакцией С.Г. Киселева. М.: МАКС Пресс, 2015.

[3] Киселев С.Г. Государственная служба как административно-правовой механизм государственного управления // Вестник Российской таможенной академии. 2009. № 2.

[4] Киселев С.Г. Правовой статус государственного гражданского служащего // Вестник Российской таможенной академии. 2012. № 2.

[5] Козюк М.Н. Правовое равенство в механизме правового регулирования. Волгоград, 1998.

### Spisok literatury:

[1] Varlen M.V. Narodny'j predstavitel': teoriya i praktika // Zakonodatel'stvo i e'konomi-ka. 2005. № 11.

[2] Golik A.A., Tomilina E.E. Immunitet i indemnitet kak e'lementy' pravovogo statusa deputata Gosudarstvennoj Dumy' // Pravo i zakon: istoriya, teoriya, praktika: Kollektivnaya monografiya / Pod redakciej S.G. Kiseleva. M.: MAKS Press, 2015.

[3] Kiselev S.G. Gosudarstvennaya sluzhba kak administrativno-pravovoj mexanizm gosudarstvennogo upravleniya // Vestnik Rossijskoj tamozhennoj akademii. 2009. № 2.

[4] Kiselev S.G. Pravovoj status gosudarstvennogo grazhdanskogo sluzhashhego // Vestnik Ros-sijskoj tamozhennoj akademii. 2012. № 2.

[5] Kozyuk M.N. Pravovoe ravenstvo v mexanizme pravovogo regulirovaniya. Volgograd, 1998.