

Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

УДК 342.5

Л.А. Тхабисимова

доктор юридических наук, профессор

*Юридический институт ФГБОУ ВО «Пятигорский государственный университет»
Российская Федерация, 357532, г. Пятигорск, Ставропольский край, пр. Калинина, 9.*

ORCID: 0000-0002-1599-6512

E-mail: thadisimovala@mail.ru

Э. С.-М. Ахъядов

аспирант

*Юридический институт ФГБОУ ВО «Пятигорский государственный университет»
Российская Федерация, 357532, г. Пятигорск, Ставропольский край, пр. Калинина, 9.*

ORCID: 0000-0002-7235-3804

E-mail: akhyadov1990@mail.ru

О некоторых вопросах роспуска законодательных органов субъектов Российской Федерации

Аннотация: В статье исследуются вопросы роспуска законодательного органа субъекта федерации. Обращается внимание на то, что институт роспуска является институтом конституционного права, а при роспуске законодательного органа он несёт ответственность не перед тем органом или должностным лицом, который принял решение о его роспуске, а перед населением, своими избирателями. На основе проведённого исследования делается вывод о

том, что необходимо дополнить перечень оснований досрочного прекращения полномочий регионального парламента как меры конституционно-правовой ответственности посредством включения такого основания, как утрата доверия избирателей. Ставится вопрос о необходимости наделить население субъекта РФ правом решать на референдуме вопрос о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Ключевые слова: законодательный орган, субъекты федерации, государственные органы, институт роспуска, референдум, избирательное право, конституционно-правовая ответственность, самороспуск парламента.

Для цитирования: Тхабисимова Л. А., Ахъядов Э. С.-М. О некоторых вопросах роспуска законодательных органов субъектов Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – № 2 (82). – С. 106–113. DOI: 10.35750/2071-8284-2019-2-106-113.

Ludmila A. Thabisimova

Dr. Sci. (Jurid.), Professor

Law Institute of «Pyatigorsk State University»

9, Kalinin Ave, Pyatigorsk, Stavropol Territory, 357532, Russian Federation

ORCID: 0000-0002-1599-6512

E-mail: thadisimovala@mail.ru

Elman Said M. Akhyadov

Graduate

Law Institute of «Pyatigorsk State University»

9, Kalinin Ave, Pyatigorsk, Stavropol Territory, 357532, Russian Federation

ORCID: 0000-0002-7235-3804

E-mail: akhyadov1990@mail.ru

About some questions of dissolution of legislative bodies of subjects of the Russian Federation

Annotation: The article examines the issues of dissolution of the legislative body of the subject of the Federation. Attention is drawn to the fact that the institution of dissolution is an institution of constitutional law, and when the legislative body is dissolved, it is not responsible to the body or official who decided to dissolve it, but to the population, its voters. On the basis of the study it is concluded that it is necessary to Supplement the list of grounds for early termination of the powers of the regional Parliament, as a measure of constitutional and legal responsibility, by including such grounds as the loss of voter confidence. The question of the need to empower the population of the subject of the Russian Federation with the right to decide in a referendum on the dissolution of the legislative (representative) body of state power of the subject of the Russian Federation.

Keywords: the legislature, the regions, public authorities, the institution of dissolution, referendum, election law, constitutional law, dissolution of the Parliament.

For citation: Thabisimova L. A., Akhyadov E. S.-M. About some questions of dissolution of legislative bodies of subjects of the Russian Federation // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2019. – № 2 (82). – P. 106–113. DOI: 10.35750/2071-8284-2019-2-106-113.

Центральное место в перечне оснований досрочного прекращения полномочий регионального парламента занимает его роспуск. Следует сказать о том, что институт роспуска является институтом конституционного права ввиду того, что закрепляется основополагающим законом государства, тем самым представляя собой систему взаимосвязанных норм, согласно которым закрепляются основания и порядок применения данного института. Также, следует сказать и о том, что институт роспуска в отношении различных государственных органов различается как в основаниях, так и в процедуре, но всё же имеет и множество общих признаков, что даёт возможность говорить о комплексности данного института права.

В отношении роспуска законодательного органа можно говорить о принудительном и досрочном прекращении полномочий регионального парламента, которое, согласно мировой практике, в большинстве случаев осуществляется главой государства. В случае с федеративным государством можно говорить и о роспуске парламента субъекта данной федерации, осуществляемом иным федеральным органом государственной власти. Роспуск влечёт за собой прекращение легислатуры, а именно утрату полномочий законодательного органа.

Таким образом, следствием роспуска законодательного органа является досрочное прекращение его легислатуры, ввиду чего не следует говорить о роспуске законодательного органа в связи с истечением срока полномочий. Также необходимо отметить, что институт роспуска может применяться исключительно к коллективному субъекту правоотношений, осуществляющему законодательные и представительные функции.

Помимо роспуска, в системе права существует и институт самороспуска законодательного органа, который, в частности, законодательно закреплён и в нашей стране. Так, п. «а» ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 ок-

тября 1999 г. (в ред. 1 мая 2019 г.) № 184-ФЗ (далее – Закон) закрепляет, что полномочия регионального парламента могут быть прекращены вследствие принятия данным парламентом решения о самороспуске. Данное решение принимается в порядке, который установлен основополагающим законом субъекта Российской Федерации.

И при роспуске, и при самороспуске регионального парламента досрочно прекращаются полномочия данного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, однако рассматриваемые институты конституционного права имеют принципиальные различия. Так, в основе самороспуска не лежат меры принудительного характера, а само решение о самороспуске принимается в добровольном порядке и объясняется необходимостью переизбрания регионального парламента в новом составе. В случае же с роспуском регионального парламента следует говорить о внешнем воздействии федеральной власти на власть региональную с целью сдерживания последней [1].

«...Законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации предоставлена возможность самостоятельно устанавливать порядок принятия решения о самороспуске.

При этом понятие “порядок принятия решения о самороспуске” в отношении коллегиального органа, которым является законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, включает в себя в т. ч. и указание на число голосов депутатов, которое должно быть подано за это решение (кворум для принятия решения).

Как правило, в законодательстве субъектов Российской Федерации устанавливается, что решение о самороспуске законодательного (представительного) органа принимается двумя третями от установленного числа депутатов» [2].

Зачастую институт роспуска относят к мерам конституционно-правовой ответственности [1, с. 9–32], однако необходимо сказать о том, что в для применения данной

меры, необходимо совершение конкретного правонарушения. В данном случае применение роспуска в качестве меры конституционно-правовой ответственности, где досрочно прекращаются полномочия государственного органа, в большей степени отвечает карательным признакам. В то же время при роспуске сами депутаты ответственности не подвергаются даже в качестве дисквалификации и потому не утрачивают пассивного избирательного права.

Таким образом, можно говорить о теоретической возможности того, что при проведении новых выборов ранее распущенный орган может быть избран в том же или практически в том же составе [5].

Необходимо обратить внимание и на тот факт, что при роспуске законодательного органа, данный орган несёт ответственность не перед тем органом или должностным лицом, который принял решение о его роспуске, а перед населением, своими избирателями. Сделанный вывод основывается на выборном способе формирования законодательных органов государственной власти, которые представляют собой представительную форму народовластия.

Здесь также следует отметить и справедливое замечание Ж.И. Овсепян, которая указывала, что выборные органы и должностные лица, являясь сами по себе публичной властью, могут выступать как в роли адресата конституционно-правового принуждения, так и в роли субъекта, применяющего данные меры конституционно-правового принуждения в рамках принципа сдержек и противовесов [12, с. 12–20].

Во всех случаях, ведя речь о роспуске законодательного органа государственной власти, следует рассматривать его не только как необходимую меру, направленную на досрочное прекращение полномочий распущаемого органа, но и как средство преодоления сложившегося политического кризиса в форме конфликта различных ветвей власти, а также различных уровней публичной власти.

Говоря о роспуске регионального парламента, мы говорим о той ситуации, когда в дальнейшем не представляется возмож-

ным обеспечение непрерывного государственного процесса, а также нормальное функционирование всего государственного аппарата.

Необходимо сказать, что при роспуске регионального парламента высшим должностным лицом последнее всегда рассчитывает на то, что региональный парламента в новом составе изменит занятую позицию. В данном случае роспуск следует расценивать как стремление преодоления сложившегося конституционного конфликта, который не удаётся решить посредством стандартных процедур, установленных действующим законодательством.

Умышленное создание конституционного конфликта приравнивается к невыполнению закреплённых конституционными нормами обязанностей, в данном случае обязанностей регионального парламента, которые являются латентными [7, с. 98].

Таким образом, досрочное прекращение полномочий регионального парламента в виде его роспуска в контексте демократического государства, а также существующего разделения властей представляет собой своего рода форму сдерживания в отношении данного органа, создающего определённые препятствия для нормального функционирования всего государственно-го механизма.

Так, наиболее типичным основанием роспуска регионального парламента можно назвать основание, указанное в п. 4 ст. 9 Закона, предусматривающее роспуск данного органа в случае установления в судебном порядке факта принятия региональным парламентом нормативного правового акта, противоречащего федеральному законодательству, а региональный парламента в свою очередь не предпринял каких-либо мер, направленных на исполнение данного решения, в течение шести месяцев с момента его принятия.

К одному из условий роспуска по этому основанию следует отнести то обстоятельство, что подобное неисполнение повлекло различного рода препятствия в реализации полномочий органов публичной власти, нарушение прав и свобод человека и гражда-

нина, нарушение интересов юридических лиц, и данный факт также установлен в судебном порядке.

Схожими можно назвать и условия от решения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Президентом РФ, где основанием выступает принятие главой субъекта Российской Федерации нормативного акта, противоречащего конституционным нормам или федеральному законодательству [11, с. 158].

Как можно заметить по наименованию ст. 9 Закона, изначально она должна была содержать нормы, закрепляющие основания досрочного прекращения полномочий регионального парламента, однако федеральный законодатель предусмотрел также основания применения иных мер ответственности.

Нужно отметить необходимость наличия причинно-следственной связи между принятием нормативного правового акта и последствиями. Федеральный закон «Об общих принципах...» не содержит положений, указывающих на орган, уполномоченный доказывать такую связь, однако, следуя логике законодателя, это Конституционный Суд РФ [2].

Правовые аспекты роспуска регионального парламента как меры конституционно-правовой ответственности отражены в Постановлении Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П и закрепляют адекватность применяемых мер конституционно-правовой ответственности, направленных на защиту норм Конституции РФ, обеспечение её верховенства, прямого действия, а также федерального законодательства, базирующегося на конституционных нормах. Всё это требует от региональных властей соблюдения режима законности в ходе осуществления своей деятельности.

В свою очередь, согласно ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в совместном ведении федерации и её субъектов, находится обеспечение соответствия нормам Конституции РФ и нормам федерального законодательства нормативных правовых актов, принимаемых региональными властями, в том числе

конституции (устава) и иных региональных законов.

Всё это предполагает законодательное закрепление такого механизма осуществления контрольной деятельности, который обеспечил бы наибольшую эффективность исполнения государственными органами субъектов Российской Федерации своих обязанностей по соблюдению конституционных норм и норм федерального законодательства в ходе их деятельности, что, в свою очередь, позволило бы не допустить принятия нормативных актов, противоречащих данным нормам.

Следуя логике данных конституционных норм, следует сказать, что реализация полномочий федерации, указанных в ст. 72 Конституции РФ, а именно защита конституционных норм, осуществление контроля за их соблюдением, в том числе и базирующемся на них федеральном законодательстве, предполагает возможность наступления различного рода неблагоприятных последствий для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе мер федерального воздействия, в случае неисполнения данными органами своих прямых конституционных обязанностей.

Следует отметить, что только законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высшее должностное лицо данного субъекта привлекаются к мерам конституционно-правовой ответственности в виде досрочного прекращения полномочий за принятие нормативных правовых актов, противоречащих действующему федеральному законодательству. В данном случае не совсем понятной представляется позиция самого федерального законодателя.

Так, к примеру, Федеральное Собрание РФ неоднократно принимало нормативные правовые акты, противоречащие конституционным нормам, однако к ответственности данный орган не может быть привлечён.

Подводя некоторые итоги, следует отметить, что основания досрочного прекращения законодательного (пред-

ставительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, закреплённые в ст. 9 Закона, не позволяют в полной мере выстроить эффективный механизм применения к региональному парламенту мер конституционно-правовой ответственности. Таким образом, необходимо дополнить перечень оснований досрочного прекращения полномочий регионального парламента как меры конституционно-правовой ответственности посредством включения такого основания, как утрата доверия избирателей.

«Как правило, выражение недоверия является формой политической ответственности, в то время как федеральный закон придал ему значение конституционной ответственности за правонарушения» [10, с. 222].

Данное основание подлежит включению в перечень ст. 9 Закона по аналогии с основаниями конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, перечисленными в ст. 29.1 Закона. Эти меры являются вполне оправданными ввиду того, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъектов Российской Федерации наделяется своими полномочиями посредством выборных институтов, т.е. путём формирования депутатского состава посредством прямых и тайных выборов.

На наш взгляд, необходимо наделить население субъекта Российской Федерации правом решать на референдуме вопрос о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Объяснить это можно тем, что данный орган осуществляет свою политику в интересах всего населения субъекта Российской Федерации. Таким образом, если население субъекта Российской Федерации видит или считает, что та политика, которую проводит региональный парламент, не отвечает интересам населения, а значит, и интересам субъекта в целом, то население должно иметь определённые рычаги воздействия на данный представительный ор-

ган государственной власти, в частности, посредством применения мер конституционно-правовой ответственности.

Думается, необходимо дополнить ч. 2 ст. 9 Закона следующими положениями. Так, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в том случае, если в судебном порядке установлено противоречие принятого региональным парламентом нормативного правового акта конституционным нормам и нормам федерального законодательства, по предметам совместного ведения федерации и её субъекта. Необходимым условием для привлечения регионального парламента к мерам конституционно-правовой ответственности в виде роспуска парламента будет являться то, что на момент вступления в силу решения суда уже имеется неисполненное решение суда об устранении выявленных противоречий.

Отдельно следует отметить необходимость урегулировать и вопрос привлечения к ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации ввиду того, что данное должностное лицо является непосредственным участником законодательного процесса. Принимаемый законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативный правовой акт, вступает в силу после обязательного обнародования посредством его подписания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Это может быть либо простое подписание принятого парламентом субъекта федерации нормативного правового акта, либо принятие отдельного специального акта.

Таким образом, данный нормативный акт не может приобрести обязательную юридическую силу без непосредственного участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в противном случае, нормативный правовой акт подлежит отклонению с непосредственной мотивировкой.

Список литературы

1. Авакьян С. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / Конституционно-правовая ответственность. – Москва: Изд-во Московского университета, 2001. – С. 9–32.
2. Авдеенкова М. П. Конституционно-правовые санкции и конституционно-правовая ответственность // Государство и право. – 2005. – № 7. – С. 85–89.
3. Дзидзоев Р. М., Степаненко Д. М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России // Право и политика. – 2006. – № 9. – С. 54–60.
4. Ирхин И. В. О конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 21–23.
5. Ишеков К. О конституционно-правовой и политической ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Власть. – 2009. – № 12. – С. 87–90.
6. Кальяк А. М. Условия осуществления деятельности депутатами законодательных (представительных) органов субъектов РФ в правовых позициях Конституционного Суда РФ // Российский юридический журнал. – 2014. – № 2 (95). – С. 38–49.
7. Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – Москва: Городец, 2000. – 192 с.
8. Колосова Н. М. Конституционные санкции // Законодательство и экономика. – 2000. – № 11. – С. 4–10.
9. Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации. – Москва: Юрист, 2006. – 345 с.
10. Кравец И. А. Юридические процедуры и политические мотивы реализации мер конституционной ответственности (проблемы и перспективы) / Конституционное право и политика : сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. – Москва: Юрист, 2012. – С. 218–226.
11. Лунатов Э. Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В.В. Володина. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2009. – 164 с.
12. Овсянян Ж. И. Государственно-правовое принуждение и конституционно-правовое принуждение как его отраслевая разновидность // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 1. – С. 12–20.
13. Осипян Б. А. Мера участия органов конституционной юстиции в процедурах возможного роспуска органов законодательной власти и отрешения от должности глав Российского государства и его субъектов // Законодательство и экономика. – 2009. – № 1. – С. 27–31.

References

1. Avak'yan S. A. Aktual'nyye problemy konstitutsionno-pravovoy otvetstvennosti / Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost'. – Moskva: Izd-vo Moskovskogo universiteta, 2001. – S. 9–32.
2. Avdeyenkova M. P. Konstitutsionno-pravovyye sanktsii i konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' // Gosudarstvo i pravo. – 2005. – № 7. – S. 85–89.
3. Dzidzoyev R. M., Stepanenko D. M. Institut rospuska predstavitel'nogo organa gosudarstvennoy vlasti v Rossii // Pravo i politika. – 2006. – № 9. – S. 54–60.
4. Irkhin I. V. O konstitutsionno-pravovoy otvetstvennosti organov gosudarstvennoy vlasti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. – 2011. – № 6. – S. 21–23.

5. *Ishekov K.* О konstitutsionno-pravovoy i politicheskoy otvetstvennosti organov gosudarstvennoy vlasti sub»yektov Rossiyskoy Federatsii // *Vlast'*. – 2009. – № 12. – S. 87–90.

6. *Kal'yak A. M.* Usloviya osushchestvleniya deyatelnosti deputatami zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) organov sub»yektov RF v pravovykh pozitsiyakh Konstitutsionnogo Suda RF // *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*. – 2014. – № 2 (95). – S. 38–49.

7. *Kolosova N. M.* Konstitutsionnaya otvetstvennost' v Rossiyskoy Federatsii: otvetstvennost' organov gosudarstvennoy vlasti i inykh sub»yektov prava za narusheniye konstitutsionnogo zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. – Moskva: Gorodets, 2000. – 192 s.

8. *Kolosova N. M.* Konstitutsionnyye sanktsii // *Zakonodatel'stvo i ekonomika*. – 2000. – № 11. – S. 4–10.

9. *Kondrashev A. A.* Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' v Rossiyskoy Federatsii. – Moskva: Yurist, 2006. – 345 s.

10. *Kravets I. A.* Yuridicheskiye protsedury i politicheskiye motivy realizatsii mer konstitutsionnoy otvetstvennosti (problemy i perspektivy) / *Konstitutsionnoye pravo i politika : sbornik materialov Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii: Yuridicheskiy fakul'tet MGU imeni M.V. Lomonosova, 28–30 marta 2012 goda* / S.A. Avak'yan, D.S. Agapov, N.I. Akuyev i dr.; otv. red. S.A. Avak'yan. – Moskva: Yurist, 2012. – S. 218–226.

11. *Lipatov E. G.* Kompetentsiya organov vlasti sub»yektov Rossiyskoy Federatsii v sfere pravotvorchestva / pod red. V.V. Volodina. – Saratov: Izd-vo Saratovskogo universiteta, 2009. – 164 s.

12. *Ovsepyan Zh. I.* Gosudarstvenno-pravovoye prinuzhdeniye i konstitutsionno-pravovoye prinuzhdeniye kak yego otraslevaya raznovidnost' // *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*. – 2005. – № 1. – S. 12–20.

13. *Osipyanyan B. A.* Mera uchastiya organov konstitutsionnoy yustitsii v protsedurakh vozmozhnogo rospuska organov zakonodatel'noy vlasti i otresheniya ot dolzhnosti glav Rossiyskogo gosudarstva i yego sub»yektov // *Zakonodatel'stvo i ekonomika*. – 2009. – № 1. – S. 27–31.

© Тхабисимова Л. А., Ахъядов Э. С.-М., 2019

Статья поступила в редакцию 20.05.2019